



HAL
open science

La responsabilité élargie des producteurs, un instrument à usage unique ? : l'institutionnalisation d'un mode de financement de la gestion des déchets ménagers

Vincent Jourdain

► To cite this version:

Vincent Jourdain. La responsabilité élargie des producteurs, un instrument à usage unique ? : l'institutionnalisation d'un mode de financement de la gestion des déchets ménagers. Sociologie. Université Grenoble Alpes [2020-..], 2023. Français. NNT : 2023GRALH008 . tel-04529187

HAL Id: tel-04529187

<https://theses.hal.science/tel-04529187>

Submitted on 2 Apr 2024

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

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

THÈSE

Pour obtenir le grade de

DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ GRENOBLE ALPES

École doctorale : SHPT - Sciences de l'homme, du Politique et du Territoire

Spécialité : Sociologie

Unité de recherche : Pacte, Laboratoire des sciences sociales

La responsabilité élargie des producteurs, un instrument à usage unique ? "L'institutionnalisation d'un mode de financement de la gestion des déchets ménagers"

Extended producer responsibility, a single-use instrument?

Présentée par :

Vincent JOURDAIN

Direction de thèse :

Thomas REVERDY

PROFESSEUR DES UNIVERSITES, Université Grenoble Alpes

Directeur de thèse

Peggy ZWOLINSKI

PROFESSEUR DES UNIVERSITES, Université Grenoble Alpes

Co-directrice de thèse

Rapporteurs :

Andy SMITH

DIRECTEUR DE RECHERCHE, CNRS délégation Aquitaine

Rémi BARBIER

PROFESSEUR, ENGEEES Strasbourg

Thèse soutenue publiquement le **27 mars 2023**, devant le jury composé de :

THOMAS REVERDY

PROFESSEUR DES UNIVERSITES, Université Grenoble Alpes

Directeur de thèse

Stéphanie BARRAL

CHARGE DE RECHERCHE, INRAE Ile de France-Versailles Grignon

Examinatrice

Andy SMITH

DIRECTEUR DE RECHERCHE, CNRS délégation Aquitaine

Rapporteur

Jean FINEZ

MAITRE DE CONFERENCES, Université Grenoble-Alpes

Examineur

Rémi BARBIER

PROFESSEUR, ENGEEES Strasbourg

Président

Peggy ZWOLINSKI

PROFESSEUR DES UNIVERSITES, Université Grenoble-Alpes

Co-directrice de thèse



Remerciements

Je souhaite adresser mes vifs remerciements aux personnes sans lesquelles cette thèse n'aurait pas pu voir le jour, en particulier :

A mon directeur de thèse, Thomas Reverdy, pour avoir encouragé et soutenu ce travail avec entrain ainsi que pour ses relectures et conseils jusqu'à la fin de la rédaction, et à ma co-directrice, Peggy Zwolinsky, qui a favorisé un dialogue interdisciplinaire fécond.

A Andy Smith, Stéphanie Barral, Jean Finez et Rémy Barbier, pour avoir accepté d'être membres du jury,

Aux membres de l'équipe « Régulations » du laboratoire PACTE, qui a été un espace précieux de discussions critiques et théoriques, porté avec succès par Thierry Delpeuch puis Séverine Louvel.

Aux autres membres de PACTE, notamment Nicolas Buclet qui a volontiers voulu croiser les regards sur un objet de recherche « de niche ». Merci également à la direction du laboratoire, qui nous a soutenu pendant le confinement.

A toutes les chercheuses et chercheurs que j'ai pu sporadiquement contacter, pour recueillir leurs avis sur mon objet, ou pour d'autres éclairages : Helen Micheaux, Renaud Nougarol, Christophe Defeuilley, Patrick Laigneau, Patrick Thieffry, Rémy Dufal, Hervé Corvellec. Merci à Markus Haverland, pour m'avoir spontanément envoyé sa thèse, introuvable par ailleurs.

Aux enquêtés et aux institutions ou organisations qui ont bien voulu momentanément m'inviter ou m'accueillir lors de leurs événements.

Aux (post)doctorantes et doctorants qui ont partagé avec moi ces années. Thibaut, Ange, Romain, Thibault, Flavie, Anastasia, Emilie, Holly, Merci pour ces quelques randonnées, ces beach-volley, ces échanges et surtout ce soutien mutuel. Merci à celles et ceux du bâtiment K, votre compagnie quotidienne a largement dépassé le cadre professionnel. Merci à Aurélie, Mickaël, Sarah, Lucie. Merci aux relectrices et relecteurs, vous vous reconnaitrez.

A mes camarades élus à l'école doctorale SHPT et au collège doctoral.

A mes nouveaux collègues de GEM, en particulier Fiona, Corine, Thibault et Frédéric.

A ma famille, souvent circonspecte mais toujours confiante. Merci à mon grand-père, Alain, pour sa curiosité et ses revues de presse, et à mon père, Cyril, ainsi qu'à Sophie pour lesquels le confinement a été l'occasion de découvrir mes terrains et mes lectures. Merci à ma mère, mes frères et sœurs, pour leur soutien constant.

A Roxane, à qui j'aurais pu écrire chaque matin une page entière de remerciements, pour son soutien sans faille et plus encore.

Projet et contexte de recherche

Enfin, il faut rappeler que ce travail n'aurait été possible sans le soutien financier et institutionnel du projet *Circular*, porté par Peggy Zwolinski à l'Université Grenoble-Alpes. Ce projet interdisciplinaire (« *Cross Disiplinary Project* », CDP), est l'un des 17 projets financés à travers la labellisation « Initiative d'Excellence » (IDEX) accordée en 2016 à l'Université Grenoble-Alpes.

Le CDP *Circular* visait à « Concevoir des systèmes industriels circulaires pour l'Industrie du Futur » et était porté par 12 équipes de recherches et 3 plateformes technologiques issus de différents domaines des sciences de l'ingénieur et des sciences sociales. L'axe n°3 du projet, dans lequel cette thèse s'insérait, visait en particulier à étudier les « conditions de circularité et les chaînes de valeur [dans l'économie circulaire] ». Le CDP *Circular* a été lancé en 2017 et s'est achevé en 2020. Le projet « Cross Disiplinary Tools » (CDT) *Circular* a pris sa suite en 2021.



Résumé

Cette thèse s'intéresse à un instrument d'action publique permettant le financement de la gestion de certains déchets en France : la « responsabilité élargie des producteurs » (REP). Développé dans les années 1990, il vise à faire contribuer les producteurs de biens neufs (emballages, produits électroniques, éléments d'ameublement, textiles...) à la gestion des déchets issus de ces produits arrivés en fin de vie. Concrètement, la REP prend la forme d'une organisation par filière, qui voit ces producteurs constituer des sociétés de droit privé, les « éco-organismes », chargées pour leur compte de pourvoir ou de contribuer à la prévention et à la gestion des déchets. Ces éco-organismes sont des organisations à but non lucratif, qui puisent leurs ressources dans des « éco-contributions » prélevées aux producteurs. Depuis maintenant trente ans, le modèle de la REP se renforce et s'étend en France. Il représente aujourd'hui un budget de plusieurs milliards d'euros, toutes filières confondues.

Dans le même temps, la gestion des déchets comme secteur d'action publique évolue. Alors que la valorisation (recyclage et incinération) était perçue à la fin du XX^{ème} siècle une solution technique viable et légitime, sa domination s'efface au profit de la prévention et du réemploi des déchets. Promue à travers le concept d'économie circulaire, ces modes de gestion des déchets (et, de manière extensive, des ressources) remettent en cause le modèle économique et juridique alors en vigueur lorsqu'ils sont portés par l'action publique. En particulier, ils fragilisent les principes de libre-circulation des marchandises et de libre-entreprise, puisqu'ils imposent des contraintes réglementaires ou financières aux acteurs privés commercialisant des biens, au nom d'une pollution réalisée en « aval », par le consommateur lui-même lorsqu'il se défait de son déchet, ou par les entreprises de gestion des déchets lorsqu'elles prennent ces derniers en charge.

Dans ce cadre, le mode d'instrumentation de la REP constitue une double exception : à l'économie circulaire, puisqu'il contribue essentiellement à la valorisation des déchets plutôt qu'à leur prévention ou leur réemploi, mais aussi au libéralisme économique, puisqu'il oblige les producteurs au nom de la protection de l'environnement.

En examinant les modalités institutionnelles et politiques d'intégration du modèle d'économie circulaire au sein de l'instrument de la REP, cette thèse répond à deux questions théoriques issues de ce constat. La première a trait à la construction politique des exceptions au libéralisme économique et à leur mode de légitimation. La seconde est relative à la place des instruments dans l'action publique et à leur rôle de configuration des intérêts et des idées.

A travers une étude historique de la « vie » de l'instrument de la REP, ainsi que l'examen approfondi de certaines de ses dimensions (économiques, juridiques), nous montrons que l'instrument produit ses propres forces et ses propres limites. Il génère une capacité d'action pour certains acteurs publics et privés, tout en restreignant la portée des ambitions environnementales qui lui sont attribuées. La REP est en ce sens un « instrument à usage unique ».

Liste des sigles et acronymes

| | |
|----------------|--|
| AdT | Amis de la terre (les) |
| ADEME | Agence française de l'environnement |
| Afssa | Agence française de la sécurité sanitaire des aliments |
| AMF | Association des maires de France |
| AMORCE | Association nationale des collectivités, des associations et des entreprises pour la gestion des réseaux de chaleur, de l'énergie, et des déchets. |
| ANRED | Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets |
| AGEC | Anti gaspillage et pour l'économie circulaire |
| CE | Conseil d'Etat |
| CEE | Communauté économique européenne |
| CiFREP | Commission inter filières REP |
| CGE | Conseil général de l'économie |
| CGEDD | Conseil général de l'environnement et du développement durable |
| CIMAP | Comité Interministériel pour la Modernisation de l'Action |
| CJCE | Cour de justice des Communautés Européennes |
| CJUE | Cour de justice de l'Union Européenne |
| CNIID | Centre national d'information indépendant sur les déchets |
| CNR | Cercle national du recyclage |
| DEEE | Déchets d'équipements électriques et électroniques |
| DEA | Déchets d'équipements d'ameublement |
| DGCCRF | Direction générale de la concurrence, la consommation et la répression des fraudes |
| DGPR | Direction générale de la prévention des risques |
| DITP | Division interministérielle de la transformation publique |
| DSD | Duales system deutschland |
| ESUS | Entreprise solidaire d'utilité sociale |
| FEDELEC | Fédération nationale des professionnels indépendants de l'électricité et de l'électronique |
| FEDEREC | Fédération professionnelle des entreprises du recyclage |
| FREC | Feuille de route pour une économie circulaire |
| FSC | Forest stewardhip council |
| FNE | France nature environnement |
| HOP | Halte à l'obsolescence programmée |
| ICPE | Installations classées pour la protection de l'environnement |
| INERIS | Institut national de l'environnement industriel et des risques |

| | |
|---------------|--|
| InVS | Institut de veille sanitaire |
| ITOM | Installation de traitement des ordures ménagères |
| JRC | Joint research center |
| LREM | La république en marche |
| LR | Les républicains |
| NIMBY | Not in my backyard (« Pas dans mon jardin » en anglais) |
| OCDE | Organisation de coopération pour le développement économique |
| OMC | Organisation mondiale du commerce |
| PCF | Parti communiste français |
| PLF | Projet de loi de finance |
| PS | Parti socialiste |
| RCUBE | Fédération professionnelle du réemploi et de la réparation |
| REFER | Réseau francilien du réemploi |
| REP | Responsabilité élargie des producteurs |
| RFB | Retardateur de flamme bromé |
| RREUSE | Reuse and recycling european union social enterprises |
| SCOP | Société coopérative ouvrière de production |
| SPGD | Service public de gestion des déchets |
| TGAP | Taxe générale sur les activités polluantes |
| TLC | Textiles, linge et chaussures (filiales des) |
| UDC | Union démocratique du centre |
| UMP | Union pour un Mouvement Populaire |
| UDF | Union pour la Démocratie Française |
| WMPG | Waste Management Policy Group |
| WWF | World wildlife fund |
| ZWF | Zero waste France |

Conventions d'écriture et de référencement

Du fait de la multiplicité des types ressources employées dans ce manuscrit, des choix ont été opérés relativement à leur référencement dans le texte.

Classiquement, les articles de revues, communication de colloque et ouvrages universitaires sont mentionnés par un appel dans le texte entre parenthèses, puis regroupés en fin de document sous la norme de l'American Psychology Association (7^{ème} version). Il en va de même pour la littérature grise, c'est-à-dire les documents non académiques édités sous forme d'ouvrage, d'articles, de rapports ou autres format.

En ce qui concerne les textes de loi, parus ou en projet, les actes réglementaires (décrets et arrêtés) et les actes de juridictions, ceux-ci sont mentionnés dans le texte, puis détaillés en note de bas de page, selon les normes juridiques en vigueur. Les cahiers des charges des éco-organismes étant publiés en annexe d'arrêtés ministériels, ils sont également cités selon les normes juridiques en vigueur. Un rappel de l'ensemble de ces textes est également présenté en fin de document.

Concernant les sources parlementaires, cette « corne d'abondance pour la recherche » (Morel, 2018, p. 199) - les comptes rendus de débats, les rapports des chambres et de leurs commissions et les propositions d'amendements législatifs - nous avons opté pour la norme de citation juridique, sauf quand ces sources étaient compilées par les institutions (Assemblée Nationale ou Sénat) sous forme de rapports. Dans ce cas, nous les avons citées comme rapports.

Sur le plan typographique, plusieurs choix ont également été opérés. Conformément à l'usage classique, nous n'avons pas mis d'accent sur les majuscules. Aussi, nous avons systématiquement utilisé l'italique pour signaler les locutions étrangères et latines, y compris lorsque ces dernières sont d'usage commun. Les citations sont également en italique, lorsqu'elles concernent une expression ou une phrase entière.

Table des matières

| | |
|---|------------|
| REMERCIEMENTS..... | 1 |
| RESUME..... | 3 |
| LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES | 4 |
| CONVENTIONS D'ECRITURE ET DE REFERENCEMENT | 6 |
| INTRODUCTION GENERALE | 10 |
| 1. Poursuivre une politique d'économie circulaire | 11 |
| 2. L'emploi d'une rationalité libérale pour la protection de l'environnement..... | 20 |
| 3. Problématique : la REP comme exception(s) | 27 |
| 4. Etudier la vie sociale des instruments : une voie analytique pour appréhender la REP comme exception..... | 28 |
| 5. Organisation de la thèse | 35 |
| | |
| PARTIE I. LES CONDITIONS DE FORMATION ET DE LEGITIMATION DE L'INSTRUMENT..... | 38 |
| | |
| Chapitre 1 : La formation d'une catégorie d'action publique : les déchets et leur gestion..... | 42 |
| 1. Enquêter sur les déchets : précautions d'emploi..... | 42 |
| 2. La gestion des déchets en France de la fin de la seconde guerre mondiale aux années 1990 : un domaine en problématisation croissante..... | 48 |
| 3. Conclusion de chapitre..... | 65 |
| | |
| Chapitre 2 : La genèse d'un arrangement politique et institutionnel | 66 |
| 1. Eco-emballages, un compromis institutionnel..... | 67 |
| 2. Mettre en récit et légitimer l'instrument | 83 |
| 3. Les REP emballages en Europe à l'épreuve du droit de la concurrence et de la libre circulation des marchandises..... | 88 |
| 4. Conclusion de chapitre..... | 92 |
| | |
| Chapitre 3 : Rationalisation et légitimation de l'instrument du fait de l'OCDE | 94 |
| 1. Déplacer le regard vers la « soft law » d'une organisation internationale..... | 96 |
| 2. 1994-2000 : La construction d'un modèle de la REP | 106 |
| 3. Conclusion de chapitre..... | 131 |
| | |
| Conclusion de la première partie | 133 |
| | |
| PARTIE II. LA VIE DE LA REP : INSTITUTIONNALISATION ET CONTESTATIONS | 135 |
| | |
| Chapitre 4 : Mise sur agenda de l'éco-modulation. Faire des bonus-malus pour augmenter l'ambition de l'instrument | 137 |
| 1. L'éco-modulation, un outil pour poursuivre de nouveaux objectifs d'économie circulaire ? | 139 |

| | |
|--|------------|
| 2. Une appréhension conceptuelle progressive : la modulation dans le discours expert de la REP..... | 149 |
| 3. Une appropriation limitée de la logique économique | 158 |
| 4. Conclusion de chapitre..... | 166 |
| Chapitre 5 : Contester la REP. La filière textile et le risque de qualification d'aide d'Etat..... | 168 |
| 1. Une taxe devenue REP..... | 169 |
| 2. Caractéristiques sociales et institutionnelles d'une REP particulière | 179 |
| 3. Du Conseil d'Etat à la CJUE | 198 |
| 4. Conclusion de chapitre..... | 218 |
| Conclusion de la deuxième partie | 220 |
| PARTIE III. LA REP CONTESTEE : OUTILLER L'ECONOMIE CIRCULAIRE PAR LE MARCHÉ | 221 |
| Chapitre 6 : La fabrique d'un dispositif marchand d'économie circulaire : l'indice de réparabilité..... | 222 |
| 1. Les fondements institutionnels de la réparation..... | 225 |
| 2. Fabriquer collectivement un instrument d'action publique | 234 |
| 3. Fabriquer collectivement un dispositif d'information marchand..... | 246 |
| 4. La construction d'un objectif d'action publique au-delà des strictes caractéristiques de produits | 254 |
| 5. Conclusion de chapitre..... | 259 |
| Chapitre 7 : Les résistances de l'instrument à sa rationalisation | 262 |
| 1. Les remises en causes de la REP emballages autour de la libéralisation de l'instrument..... | 268 |
| 2. Faire du réemploi dans les REP ? | 293 |
| 3. Conclusion de chapitre..... | 309 |
| Conclusion de la troisième partie..... | 311 |
| CONCLUSION GENERALE | 312 |
| 1. Résumé des contributions de la thèse : comment se cristallise un mode d'intervention..... | 314 |
| 2. Ouverture et prolongement de la discussion | 321 |
| BIBLIOGRAPHIE | 324 |
| 1. Ouvrages et articles académiques | 324 |
| 2. Littérature grise (rapports, ouvrages biographiques...) | 340 |
| 3. Textes juridiques | 346 |
| 4. Publications médiatiques | 351 |
| ANNEXES..... | 353 |
| 1. Annexes analytiques | 353 |
| 2. Annexe méthodologique : tableau récapitulatif des entretiens menés | 358 |

Table des figures

| | |
|---|-----|
| Figure 1 : Chronologie des filières REP, d'après INEC (2021)..... | 18 |
| Figure 2 : comparaison des chiffres des enquêtes ITOM entre 1975 et 1989..... | 61 |
| Figure 3 : Documents relatifs aux travaux de l'OCDE sur la REP..... | 107 |
| Figure 4 : Les flux matériels et économiques dans une REP d'après OCDE (1998)..... | 113 |
| Figure 5 : Les différents schémas de REP d'après OCDE (2016)..... | 114 |
| Figure 6 : Modes de comptabilité des quantités de déchets, principales caractéristiques..... | 129 |
| Figure 7 : Tableau récapitulatif des dates d'apparition des différents types de critères d'éco modulation selon les filières REP | 148 |
| Figure 8 : données économiques relatives au Relais..... | 189 |
| Figure 9 : Tableau de collecte tel que rapporté par Eco-TLC..... | 194 |
| Figure 10 : Coût moyen du tri d'après le CGE et le CGEDD (2018)..... | 195 |
| Figure 11 : Tableau de comparaison entre l'indice de réparabilité Fnac Darty et l'indice de réparabilité élaboré par le CGDD..... | 242 |
| Figure 12 : Tableau comparatif des mesures du rapport Vernier et de la loi AGECE | 353 |
| Figure 13 : Chronologie indicative du projet de consigne | 354 |
| Figure 14 : Prix en €/tonne de la TGAP sur la mise en décharge et l'incinération, d'après le code des douanes (tableaux issus de Déchets-Infos n°152)..... | 357 |

Introduction générale

« Nous sommes d'accord sur les objectifs : il faut diminuer sensiblement l'usage du plastique unique et favoriser le recyclage du plastique. Je commence toujours par dire qu'il faut en diminuer l'usage, parce que c'est le bon sens. Nous sommes aussi d'accord sur l'obligation de résultat. Reste à trouver les bons moyens. Le système proposé dans le texte porté par Brune Poirson existe et a fait ses preuves dans plusieurs pays. Ce n'est pas le nôtre et il fonctionne peut-être différemment, mais il existe. Le projet prévoit la possibilité de mettre en place la consigne mais ne l'oblige pas. Et le président l'a dit : nous ne mettrons pas en œuvre la consigne sans l'accord des associations d'élus parce que nous avons tout intérêt à avancer de concert plutôt qu'en opposition, en foisonnement et donc en désordre. Donc, continuons à travailler ensemble pour que la consigne ou toute autre idée vertueuse transforme profondément nos habitudes et notre manière d'habiter la planète. Le tout en maîtrisant les risques financiers inhérents à toute transition ; nous le devons à chaque contribuable. » (Edouard Philippe, 21 novembre 2019, congrès de l'Association des Maires de France).

Si le premier ministre Edouard Philippe s'exprime ainsi lors du 102^{ème} congrès des maires, en novembre 2019, c'est pour ménager les édiles à propos d'un projet de loi, porté par la secrétaire d'Etat à l'économie circulaire, Brune Poirson, dont un des articles vise l'établissement d'un dispositif de consigne pour la collecte des déchets des emballages de boissons. Cette mesure suscite l'opposition des pouvoirs publics locaux, car elle fragiliserait le système actuel de collecte des déchets d'emballages ménagers, dans lequel les collectivités locales ont historiquement investi.

Lorsque Brune Poirson tente de faire la promotion de la consigne pour les emballages, elle la présente comme préférable à la solution existante, la collecte sélective des déchets pour la valorisation énergétique et le recyclage. Ce point de vue repose sur l'idée qu'il existe une hiérarchie entre solutions : la consigne serait plus performante que la collecte sélective du point de vue des objectifs environnementaux, c'est-à-dire en termes de préservation des ressources naturelles, de l'énergie et d'évitement des pollutions. La réponse d'Edouard Philippe consiste au contraire à déconstruire cette hiérarchie, en remplaçant la consigne et la collecte sélective comme deux solutions qu'il est possible de comparer sur le plan de leurs impacts environnementaux. Dans ce cadre, imposer une solution, la consigne, ne se justifierait pas pour atteindre les résultats environnementaux attendus. En l'absence de preuve d'une plus grande performance environnementale de la consigne dans le contexte français, le premier ministre renvoie aux acteurs privés, entreprises et consommateurs, le choix du mode d'organisation qui leur convient pour atteindre les objectifs environnementaux.

Il s'agit à travers ces débats de décider de la forme et du contenu de l'action publique relative aux déchets. La collecte sélective est un « système » organisé par les pouvoirs publics nationaux et géré par les collectivités locales. En effet, dans le domaine des déchets d'emballages, le niveau et les modalités de l'intervention publique sont relativement stabilisés depuis 1992 par une politique appelée « responsabilité élargie des producteurs » (ou REP), qui oblige les producteurs de produits neufs à « pourvoir » ou à « contribuer » à la gestion des déchets issus de ces mêmes produits. Dans le cas des emballages ménagers, ces producteurs sont les marques vendant leurs produits (alimentaires par exemple) sur le marché des biens de consommation. La mise en œuvre de ce principe de transfert de coûts des producteurs vers les gestionnaires de déchets repose principalement sur deux types d'acteurs : Citéo (anciennement Eco-Emballages) et les collectivités locales. Le premier est une structure privée, constituée par les metteurs sur le marché d'emballages, et prélevant auprès d'eux une contribution monétaire qu'elle fixe en fonction de différents critères, tels que le poids ou le volume des produits. La somme ainsi collectée est reversée aux seconds acteurs de la REP, les collectivités, pour financer le service de gestion des déchets d'emballages auprès des ménages.

En face, la possibilité d'organiser la collecte et la gestion des déchets d'emballages via un dispositif de consigne est une alternative régulièrement opposée à la REP. Plutôt que de faire déposer les déchets d'emballages dans un bac dédié du système de ramassage municipal des déchets (financé par la REP), la consigne consisterait à faire payer aux consommateurs une somme supplémentaire sur les produits neufs, somme qu'ils se verraient restituer lorsqu'ils rapporteraient les déchets des emballages en question en magasin. La consigne nécessiterait ainsi, de la part des producteurs d'emballages, la mise en œuvre d'une organisation industrielle et économique en lien direct avec les consommateurs, à travers les circuits de distribution, pour récupérer ces mêmes déchets. Les coûts d'investissement et de fonctionnement induits par la consigne pour les producteurs sont jugés théoriquement supérieurs à la REP, lorsque les déchets concernés sont coûteux à traiter. En revanche, la consigne est également réputée plus efficace pour collecter les déchets en vue de leur valorisation, et ainsi éviter au maximum qu'ils se retrouvent dans le tout-venant des déchets ménagers, ou qu'ils soient dispersés dans la nature. Par les coûts qu'elle engendre pour collecter chaque unité, la consignation des emballages est susceptible d'encourager les producteurs à réduire les quantités d'emballages à usage unique mises sur le marché, tout en favorisant les emballages réutilisables, comme les bouteilles en verre. Aussi, elle écarte du jeu les collectivités locales : la collecte des déchets d'emballages peut se faire sans avoir recours au service public de gestion des déchets (SPGD).

1. Poursuivre une politique d'économie circulaire

Ce débat illustre parfaitement la tension qui traverse la politique de gestion des déchets entre deux projets. Le premier, que l'on peut qualifier d'économie circulaire, repose sur une régulation de la production, de la circulation et de l'usage des produits pour éviter la consommation de ressources et les impacts des déchets. L'introduction de la consigne pour les emballages en est une bonne illustration. Le

second est une politique économique de libre circulation des produits, qui préfère éviter d'intervenir dans la circulation des marchandises et contient les réglementations environnementales au moment où le produit devient déchet et potentiellement dangereux pour la nature. Cette présentation, volontairement simplifiée, de l'économie circulaire comme projet politique, permet d'en retenir la caractéristique principale pour notre étude : à savoir le fait qu'elle vise l'action sur les produits plutôt que sur les déchets. Cette idée est le fruit d'un cheminement conceptuel scientifique qui, lors de sa traduction politique et juridique, met en tension la protection de l'environnement avec le libéralisme économique et notamment sa dimension marchande.

1.1. L'économie circulaire, un nouveau paradigme environnemental ?

« Nous devons passer de la gestion des déchets à la gestion des ressources »¹

(Kestutidis Sadauskas, International Stewardship Forum, Paris, 3 juillet 2019)

L'économie circulaire est souvent présentée sous les atours d'une théorie ou d'un « paradigme ». Pourtant, elle est issue de courants très divers, trouvant son origine dans plusieurs disciplines relatives aux sciences naturelles et industrielles. Fenna Blomsma et Géraldine Brennan en donnent les origines conceptuelles². Les soubassements intellectuels de l'économie circulaire apparaissent dans les années 1970, à travers les notions de « métabolisme » (Wolman, 1965), de « vaisseau planète-terre » (Boulding, 1966), d'entropie économie (Georgescu-Roegen, 1971) ou encore de « nœuds nourriture-eau-énergie » (Keairns et al, 2016). Ces approches ont en commun de mettre l'accent sur le caractère limitatif de la nature, révélé à travers des règles scientifiques et démontrant la nécessité pour les humains de s'aligner sur ces contraintes naturelles. Elles s'opposent ainsi à une vision expansionniste et optimiste du développement technique et économique, soutenue notamment par les théories économiques néoclassiques alors dominantes dans les sciences économiques et dans les institutions politiques occidentales. L'économie circulaire prend ainsi racine dans un mouvement de contestation, au nom de la prise en compte de l'environnement, de l'expansion économique en général, et subséquemment du libéralisme économique.

Dans cette histoire, le terme d'économie circulaire n'apparaît véritablement que dans les années 1990 (Pearce et Turner, 1990, p. 29). Une fois émergée, l'économie circulaire est rapprochée d'autres

¹ « We need to move from waste management to resource management ». Kestutidis Sadauskas est le commissaire européen à l'économie verte et s'exprime lors de l' « International Stewardship Forum », soit un forum portant sur la « responsabilité des producteurs » (« producer stewardship ») et organisé par différents promoteurs de la REP, notamment des éco-organismes français. Cet événement, auquel nous avons pu assister, a été organisé à Paris les 2 et 3 juillet 2019.

² Dans un texte de 2017, les auteurs proposent de l'appréhender comme un concept parapluie. Ils empruntent cette notion à Hirsh et Levin (1999) pour désigner la fonction fédératrice d'un concept rassemblant plusieurs concepts précédents pour créer, dans un champ disciplinaire, un espace discursif. Plusieurs caractéristiques reconnues aux concepts peuvent, via le concept parapluie, être mises en débat autour d'un cadre cognitif commun. Cette notion est utile pour lire l'évolution du concept d'économie circulaire, selon le modèle proposé par Hirsh et Levin : assemblage de pré-concepts, opérationnalisation et validation définitionnelle, évolution du concept, ajustements et développements qui le rendent cohérents (succès) ou non (effondrement).

concepts plus opérationnels, tels que le design « du berceau au berceau » (McDounough et Braungart, 2002), la « servicisation » (Baines et al, 2017), le biomimétisme (Benyus, 2008) ou l'économie de la performance (Gaglio et Du Tertre, 2011). En étant pensée à travers l'intégration à des systèmes techniques et économiques existants, l'économie circulaire est rendue plus opérationnelle, et adaptable aux différents contextes économiques. Le caractère fédérateur, mais aussi malléable et mouvant, de l'économie circulaire, explique selon Blomsma et Brennan son succès. Cette historicisation du concept est largement partagée dans la littérature (Gregson et al, 2015 ; Niang et al, 2020 ; Völker et al, 2020). Une littérature récente, plus critique, interprète la flexibilité de l'économie circulaire comme un facteur d'affaiblissement de sa radicalité. Lors de son apparition et de rapprochement avec d'autres concepts, c'est-à-dire de son institutionnalisation, le caractère contestataire des soubassements intellectuels de l'économie circulaire est atténué. Elle serait ainsi devenue un « signifiant vide » (Valenzuela et Böhm, 2017), établi via des indicateurs « arbitraires » (Völker et al, 2020, p. 14), dont l'objectif environnemental aurait été détourné au profit d'objectifs de croissance économique. Tomas Ariztia et Felipe Araneda soulignent que les promesses « gagnant-gagnant » de l'économie circulaire emportent avec elles une problématisation économique plutôt qu'environnementale (Ariztia et Araneda, 2022). Dans la même lignée, un numéro spécial de la revue *Culture and Organization* édité par Hervé Corvellec et ses collègues explore les liens qu'entretient l'économie circulaire avec la modernisation écologique (Dryzek, 2013), et l'économie néo-classique (Corvellec et al, 2020). Au-delà de l'apport critique de ces approches, qui s'attachent à décomposer les éléments discursifs contenus dans l'économie circulaire, la plupart lui reconnaît des effets politiques et sociaux bien réels. Ces effets varient selon les contextes dans lesquels elle s'applique, et notamment selon le degré de régulation qu'elle met en œuvre.

Au niveau politique, l'économie circulaire est une expression apparue récemment, comme nouveau mot d'ordre de l'action publique environnementale liée aux déchets. Elle a connu une diffusion importante lors de la parution de la feuille de route pour une économie circulaire, ou FREC, en 2018 (Ministère de la transition écologique et solidaire, 2019a), signée par Nicolas Hulot et Edouard Philippe. La définition officielle³ qu'en donne l'ADEME en 2020 énonce que :

« L'économie circulaire peut se définir comme un système économique d'échange et de production qui, à tous les stades du cycle de vie des produits (biens et services), vise à augmenter l'efficacité de l'utilisation des ressources et à diminuer l'impact sur l'environnement tout en développant le bien être des individus ». (ADEME, 2020, p.17)

³ Le recours à une définition « académique » de l'économie circulaire a été écarté ici, pour deux raisons principales. La première consiste en l'existence d'un débat encore vif chez les auteurs qui visent à opérationnaliser cette notion (Corvellec et al, 2022 ; Korhonen et al, 2018a, 2018b ; Prieto-Sandoval, 2018). La deuxième, qui éclaire en partie la première, réside dans le fait que notre enquête porte moins sur les usages scientifiques du concept que sur ses utilisations politiques et institutionnelles.

Cette définition donne à voir la conception a priori classique d'une politique environnementale - à savoir optimiser et diminuer les impacts environnementaux - mais se démarque par la mention d'une attention portée à tous les « stades du cycle de vie des produits »⁴ ainsi que par son caractère systémique. On retrouve ici la tension identifiée plus haut, entre la simple réduction des pollutions liées aux activités humaines, qui correspondrait à une économie circulaire faible, compatible avec le libéralisme économique, et l'intégration des dimensions systémiques et la problématisation de la circulation des produits, qui correspondrait à sa version forte, contestataire.

Au sein de l'Union Européenne, l'économie circulaire est officiellement reconnue comme projet politique en 2015, lors de la présentation du « paquet économie circulaire » par la Commission Européenne. Celui-ci propose la révision de six directives relatives aux déchets, dont deux à portée générale, la directive déchets (2008/98/CE) et la directive sur les décharges (1999/31/CE) et quatre à portée sectorielle : la directive emballages (94/62/CE), la directive sur les véhicules en fin de vie (2000/53/CE), la directive sur les piles et batteries (2006/66/CE) et la directive sur les déchets d'équipements électriques et électroniques (2012/19/UE). Le projet est fortement inspiré des recommandations issues d'un rapport de la fondation Ellen Macarthur (Ellen Macarthur Foundation, 2013 ; Desvaux, 2017), lui-même produit par le cabinet de conseil McKinsey. Finalisé par la Commission en 2014 sous une première forme ambitieuse du point de vue des objectifs environnementaux, le paquet est finalement changé à l'occasion du changement de présidence de la Commission (de Manuel Barroso à Jean-Claude Juncker). Corinne Belvèze, qui a pu observer de l'intérieur la formation de ce paquet économie circulaire, dans le cadre de sa thèse en sciences politiques (Belvèze, 2020), montre comment la manifestation des intérêts industriels a des effets importants sur le texte final, face à d'autres intérêts (comme ceux des collectivités locales, qu'elle étudie). Ainsi, les objectifs de recyclage ou de collecte sont revus à la baisse, tandis que disparaissent les objectifs de promotion de la réutilisation et du réemploi des déchets. David Lazarevic et Helena Valve identifient quatre récits différents qui peuvent être rattachés à l'économie circulaire telle que portée par ce paquet : la recherche d'un « cercle parfait » de circulation des ressources, la mise en œuvre d'une économie de la fonctionnalité, la poursuite de la croissance économique, et une solution pour un renouveau politique européen (Lazarevic et Valve, 2017, p. 65).

Dans la communication qui accompagne ce paquet législatif, la Commission Européenne définit l'économie circulaire comme une économie « *dans laquelle la valeur des produits, des matières et des ressources est maintenue dans l'économie aussi longtemps que possible et la production de déchets est réduite au minimum* ». Elle affirme que cette dernière « *stimulera la compétitivité de l'Union* », « *créera des emplois locaux* », « *permettra d'économiser de l'énergie* » et « *contribuera à éviter les dommages [environnementaux] irréversibles* » (Commission Européenne, 2015, p. 2). Cette définition souligne de

⁴ Aussi, sans en dire plus, l'ADEME signale ici qu'une politique d'économie circulaire peut a priori porter sur des biens et des services, et non seulement des déchets.

plus nombreux bénéfiques que ne le fait celle de l'ADEME, en insistant sur les retombées économiques de l'économie circulaire, pensée comme une source de croissance du PIB. Plus récemment, sous la présidence d'Ursula Von der Leyen, la Commission Européenne a publié un nouveau « plan d'action pour l'économie circulaire » dans le cadre de son « pacte vert » (communément nommé « *Green Deal* »). Sans lister l'ensemble des mesures annoncées, notons que ce nouveau plan d'action est porté par la direction générale de l'environnement de la Commission, mais implique dans sa mise en œuvre les prérogatives d'autres directions de la Commission. Il élargit ainsi le champ de l'économie circulaire à des secteurs *a priori* moins concernés par les déchets. Le titre du ce plan d'action, « Pour une Europe plus propre et plus compétitive⁵ » résume les objectifs de verdissement et de stimulation de l'économie. Ce dernier est même chiffré : le potentiel de croissance générée de l'économie circulaire est estimé à 0,5% du produit intérieur brut global Européen⁶ (Commission Européenne, 2020, p. 4). Ainsi, le second paquet économie circulaire s'inscrit dans la continuité du premier, tout en accroissant le volume de réglementations prévues et le périmètre d'action publique concerné.

L'économie circulaire est donc fortement appropriée par les pouvoirs publics, au niveau national comme européen. Cette appropriation repose sur des fondements plus large que la seule critique et remise en question du développement économique face aux limites planétaires. Comme projet politique, l'économie circulaire devient une vision prophétique de croissance, d'autonomisation des pays occidentaux dans leur approvisionnement en matières premières et de reconfiguration des modèles de consommation. Ces interprétations, relevant de champ d'action très différents, peinent encore à s'ancrer dans des solutions politiques concrètes et à réaliser « l'utopie rationnelle » (Ntsondé et Aggeri, 2022) de l'économie circulaire.

La géographe Nicky Gregson et ses collègues ont relevé que lorsque l'économie circulaire est mise en œuvre, elle s'articule en réalité dans un projet de « moralisation » de l'économie marchande (Gregson et al, 2015, p. 234) reposant sur la prise en compte, en son sein, de problématiques relatives des déchets. Cette économie morale naissante dans l'Union Européenne s'opérationnalise à travers différents principes juridiques. La description de ces derniers permettra d'analyser dans quelle mesure l'économie circulaire telle qu'elle traduite juridiquement s'intègre dans un projet intellectuel de transformation radicale de l'économie, ou dans une version édulcorée telle que parfois relevée dans la littérature. Aussi, la question de la faculté d'adaptation, de la flexibilité ou du caractère mouvant de l'économie circulaire face à d'autres cadres institutionnels pourra être éclairée en considérant comment elle s'inscrit concrètement dans des dispositifs juridiques.

⁵ Traduit par nos soins de l'anglais : « *For a cleaner and a more competitive europe* ».

⁶ Traduit par nos soins de l'anglais : « EU economy has the potential to increase EU GDP by an additional 0.5% by 2030 creating around 700 000 new jobs ».

1.2. Opérationnaliser l'économie circulaire à travers la hiérarchisation des modes de traitement

On l'a dit, alors que la gestion des déchets s'est constituée comme un secteur d'action publique spécifique, autour de pratiques et de normes européennes et nationales, et d'une vision des déchets comme « pollution », l'économie circulaire vise à substituer cette dernière par une action publique relative aux ressources et aux produits. Ce déplacement est juridiquement conceptualisé comme la remontée de la « hiérarchie des déchets ». Plus exactement, la hiérarchie des modes de traitement des déchets est un principe juridique de classification des pratiques économiques et industrielles, présent dans la directive-cadre sur les déchets de 2008, mais porté dans les débats au niveau européen dès les années 1990 (Verdure, 2014, p. 212). Cette classification est un ordonnancement plaçant en premier la prévention (c'est-à-dire la réduction de la quantité de déchets), puis par ordre décroissant le réemploi, la réutilisation, le recyclage, l'incinération et l'enfouissement. De ce fait, le principe de hiérarchie des modes de gestion traduit la promotion de nouvelles ambitions environnementales : certaines façons de gérer les déchets sont préférables à d'autres, de manière catégorique. Cette hiérarchie fournit par exemple une justification pour établir des niveaux de taxations différenciés entre les modes de traitement⁷.

Cette hiérarchisation se traduit par une évolution potentiellement significative du champ de l'action publique. Or il existe un écart institutionnel et juridique entre l'action publique relevant des déchets et celle qui relève de la vie des produits. Le déplacement entre ces deux champs d'action publique révèle l'impossibilité de transposer directement des mesures d'encadrement de la gestion des déchets dans le monde des produits (Trébulle dans Thieffry, 2013, p. 87). A ce titre, la déclaration de K. Sadauskas précédemment citée contraste avec celle de Ludwig Krämer, ancien fonctionnaire dans la direction environnement de la Commission Européenne⁸, quelques années plus tôt :

« La stratégie communautaire [...] n'a jamais eu le courage politique d'indiquer qu'avant de devenir déchets, un matériel est toujours, sans exception un produit, et que, par conséquent, une politique visant à prévenir la génération de déchets devait s'adresser aux produits. » (Kramer dans Falque et al, 2005 p. 83).

La jonction entre les politiques relatives aux produits et les politiques environnementales relative aux déchets ne va pas donc de soi. Si elle « le devrait », d'après L. Kramer, elle oppose deux secteurs

⁷ Ainsi, les opérateurs de gestion des déchets paient une « taxe générale sur les activités polluantes » (TGAP) dont le taux varie selon leur activité : l'enfouissement est taxé de 18€ à 42€ la tonne tandis que l'incinération de 3€ à 15€ la tonne. Ces taux sont applicables en 2020. Les taux varient à l'intérieur de chaque catégorie en fonction de la présence ou non de procédés d'atténuation de la pollution (par exemple, des capteurs de biogaz dans les centres d'enfouissement).

⁸ Ludwig Krämer a été directeur de l'unité déchet à la direction générale de l'environnement de la Commission Européenne de 1994 à 2001, puis directeur de la « gouvernance environnementale » dans la même direction jusqu'en 2004. A cette date, il met fin à ses responsabilités officielles pour se consacrer à la recherche et l'enseignement académique en droit de l'environnement, à Brême, Bruges et à Londres.

d'action publique différemment constitués d'un point de vue historique, et comportant leurs propres régimes de justification. Cette opposition se joue au niveau européen à travers la politique du « marché unique » en ce qui concerne les produits. C'est-à-dire que les produits, en tant que marchandises, doivent d'après cette politique subir le moins de restrictions possibles à leur circulation libre dans l'espace européen. Dès lors que des politiques telles que la consigne, ou même la REP, restreignent nécessairement cette circulation, au nom d'une stratégie de lutte contre des nuisances (les déchets), elles contreviennent aux principes du marché unique.

L'affrontement entre ces deux secteurs d'action publique se décline également à l'échelle nationale, et en particulier en France où la REP occupe progressivement une place centrale en matière de gestion des déchets, mais où le droit européen de libre-concurrence et de libre-échange continue de s'appliquer. Il s'agit donc d'élucider dans quelle proportion et selon quelles modalités le droit européen et ses traductions nationales peuvent être un frein à l'économie circulaire, en particulier à travers l'exemple de la REP.

1.3. La REP est-elle un instrument d'économie circulaire ?

Dans le contexte tel que présenté ci-dessus, on s'interroge sur la capacité des dispositifs d'action publiques existants – tels que la REP – à contribuer, ou non, à la remontée de la hiérarchie des déchets, et donc à la formation d'une politique d'économie circulaire ambitieuse.

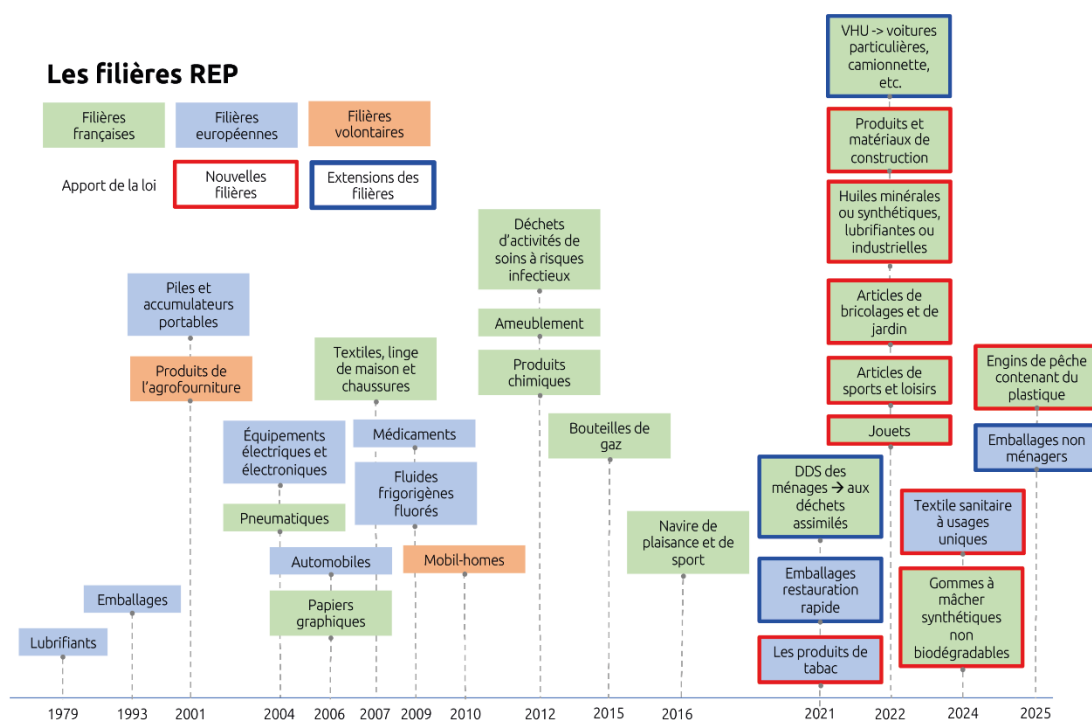
La REP naît en France le 1^{er} avril 1992, à l'occasion de la publication d'un décret signé par Brice Lalonde, alors ministre de l'Environnement, et concerne uniquement les déchets d'emballages ménagers. A l'époque, ce dispositif, certes original, n'est pas désigné sous le vocable de REP, ni particulièrement scruté par les médias ou les pouvoirs publics. Il participe au financement de la collecte séparative des déchets d'emballages par les collectivités locales, en mettant à contribution le secteur des biens de consommation. C'est l'OCDE qui en 2001 fait paraître un rapport intitulé « *Responsabilité élargie des producteurs. Manuel à l'intention des pouvoirs publics* ». Ce rapport met en avant le dispositif français, ainsi que d'autres systèmes de financement de la collecte des déchets en Allemagne, au Danemark, en Italie, et les nomme : il s'agit de dispositifs de « Responsabilité élargie des producteurs⁹ ». Depuis, le dispositif a été étendu en France à de nombreux types de déchets : déchets des piles et accumulateurs (2001), déchets des papiers graphiques (2006), déchets des équipements électriques et électroniques (2004), déchets des textiles, linges de maison et chaussures (2007), médicaments non utilisés (2009), déchets des équipements d'ameublement (2014) etc. Récemment, la loi « anti-gaspillage pour une économie circulaire », parue le 10 février 2020¹⁰, prévoit l'extension du dispositif à une dizaine de nouvelles catégories de déchets : jouets, produits du tabac, équipements de sports et de loisirs, bâtiment etc. La croissance du nombre de secteur concernés par ce dispositif cause

⁹ « Extended producer responsibility » en anglais.

¹⁰ Loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire. JORF n°0035 du 11 février 2020

une augmentation des volumes financiers échangés entre la sphère de la production et la sphère de la gestion des déchets. De 400 millions de francs en 1993 (OCDE, 1993, p. 19), ces dispositifs couvrent de nos jours plus de 1,7 milliards d’euros (ADEME, 2021, p. 2). Ces dispositifs, appelés par métonymie « filières REP », sont le plus souvent imposés par les pouvoirs publics. Dans certains exemples, l’injonction vient de l’Union Européenne tandis que dans d’autres, les filières sont spécifiquement françaises. Dans quelques cas, les filières sont constituées volontairement par les producteurs de produits. C’est le cas de la REP pour les pneumatiques, pour les mobil-homes ou pour les équipements d’agrofouritures. Le schéma ci-dessous retrace leur apparition au fil du temps. Publié en 2021, il souligne la création de « nouvelles filières » ou l’extension d’anciennes du fait de la loi AGEC.

Figure 1 : Chronologie des filières REP, d’après INEC (2021)



Le fonctionnement des REP en France s’organise autour de la figure centrale de l’éco-organisme. Ainsi, les homologues d’Eco-emballages s’appellent « Eco-mobilier » pour le mobilier, « Eco-TLC » (ReFashion aujourd’hui) pour les textiles, « ecosystem » ou « EcoLogic » pour les produits électriques et électroniques. Ce sont dans la majorité des cas des sociétés anonymes, constituées par les producteurs, qui en sont les actionnaires (Parola, 2015).

Ces éco-organismes collectent auprès de ces producteurs une somme, appelée « éco-contribution », qu’ils utilisent soit pour prendre en charge directement la gestion des déchets issus de ces produits (en sous-traitant la collecte, le tri puis la gestion des déchets), soit en défrayant d’autres acteurs (collectivités ou association) pour le faire. Dans le premier cas, l’éco-organisme se rend propriétaire des déchets

collectés, en garde la responsabilité juridique en cas de pollution accidentelle ou de mauvaise prise en charge, et établit des contrats de prestation avec les acteurs qui gèrent les déchets pour lui. Il est un véritable « donneur d'ordre » pour la collecte, le tri et le traitement des déchets (Douard et al, 2014, Annexe I p. 30). Dans le second, l'éco-organisme n'est que financeur de la gestion des déchets, et n'en n'est jamais propriétaire. Ce second cas de figure ne concerne que deux filières : la filière des emballages, où ce sont les collectivités locales qui gèrent les déchets, et dans une moindre mesure la filière des textiles, où ce sont des entreprises d'insertion. Leur spécificité réside dans le fait que les soutiens versés aux gestionnaires des déchets sont fixés réglementairement, là où les éco-organisme qui contractualisent directement avec ces opérateurs peuvent faire varier les sommes qu'ils leur versent selon ce qu'ils ont négocié dans les contrats. Minoritaire en termes de nombre de filière, ce modèle n'en demeure pas moins très important en termes de volumes financiers : la filière emballages représente à elle seule, en 2020, plus de 780 millions d'euros, soit environ 45% du volume total des flux financiers toute REP confondues (ADEME, 2021, p.9)¹¹. Ces deux catégories de filières ont été objectivées par les acteurs du monde des déchets et par les pouvoirs publics : on parle de filières « opérationnelles » dans le premier cas, et de filières « financières » dans le second.

La REP s'est imposée dans le paysage de l'action publique environnementale comme le principal instrument des politiques de valorisation des déchets. La Commission Européenne lui attribue une capacité à répondre à des objectifs environnementaux élevés. En 2013, Michel Sponar, fonctionnaire à l'économie circulaire au sein de la direction générale pour l'environnement, signalait l'attention croissante de la Commission envers cet instrument, notamment du fait des objectifs qu'il participe à réaliser :

« Nous nous rendons compte à la Commission qu'il faut s'intéresser de plus près à ces systèmes parce que les montants en jeu sont énormes et qu'un bon système de REP permet d'atteindre les objectifs minimums des directives européennes mais aussi très souvent d'aller très nettement au-delà de ces objectifs et donc des taux de recyclage obligatoires ». (Michel Sponar, cité par Thieffry dans Thieffry, 2013, p. 191)

Ainsi, selon le discours des acteurs, le succès de la REP tiendrait à son efficacité, sa capacité à répondre de façon efficace aux objectifs fixés par les pouvoirs publics.

Ce discours peut et doit être confronté à la mutation des objectifs environnementaux et à la promotion de l'économie circulaire. En effet, le contexte de l'émergence de la REP est en grande partie dominé par les enjeux politiques de l'accroissement des déchets, de la critique politique de l'enfouissement en décharge ou de l'incinération et de l'émergence du recyclage comme un nouvel objectif d'action publique. La REP est imprégnée par cette finalité : l'amélioration du taux de recyclage.

¹¹ La filière textile, elle représente 34,5 millions d'euros soit 2% du volume financier total.

Si l'on s'en tient à ces objectifs, elle a effectivement participé à accroître la collecte et la valorisation des déchets (Magrini et al, 2020). Or les attentes politiques évoluent, et la période récente est davantage marquée par de nouvelles finalités politiques, qui s'expriment à travers la notion d'économie circulaire, associée à l'objectif de réduction du prélèvement des ressources, de conservation des objets et de la matière et de réduction des rejets dans l'environnement. En érigeant l'économie circulaire comme finalité, le recyclage redevient une des solutions possibles, tout en n'étant pas la solution la plus valorisée, derrière d'autres modes de gestion des produits en fin de vie comme le réemploi ou la réutilisation¹², la réduction des usages, l'économie de la fonctionnalité etc. Jusqu'à présent, la REP n'a pas substantiellement contribué à ces nouveaux objectifs, ni à la prévention des déchets, c'est-à-dire leur réduction en termes absolus (Magrini et al, 2020, p. 9).

L'ambition de cette thèse est ainsi d'expliquer comment s'opère le réglage du niveau de prescription publique dans le cadre de la REP. Elle est un dispositif particulier, construit autour de la participation active des acteurs privés dans la gouvernance des filières et établit pour endosser des objectifs de valorisation. Il s'agit donc de montrer comment sont fixées les finalités de cette politique, comme le niveau de collecte ou de valorisation des déchets, mais également les moyens préférentiels pour concourir à ces finalités. Se questionner sur les moyens, c'est se demander par exemple comment sont encadrés les éco-organismes, mais également leurs relations avec les collectivités locales ou les acteurs de la gestion des déchets. Aussi, cette thèse cherche à comprendre la résistance de la REP face à la promotion d'autres finalités ou de moyens alternatifs. En particulier, c'est bien l'intervention au niveau de la sphère des marchandises plutôt que des déchets, telle que suggérée par le principe de hiérarchie des déchets, ou plus largement par l'économie circulaire, qui pose question. Ainsi posée, elle s'inscrit dans une interrogation plus large portant la capacité des politiques environnementales à rivaliser, questionner, s'imposer à ou bien s'articuler avec les politiques européennes de la concurrence et du libre-échange.

2. L'emploi d'une rationalité libérale pour la protection de l'environnement

Le paramétrage de l'action publique ne se limite pas au choix des finalités, ici à travers la hiérarchie des stratégies techniques théorisée par la doctrine de l'économie circulaire, de l'aval (le déchet dispersé dans la nature), vers l'amont (la conception et l'usage du produit). En effet, s'il « reste à trouver les bons moyens » selon les termes d'Edouard Philippe, c'est que le niveau d'intervention de l'Etat en faveur de l'économie circulaire doit également être tranché.

Lorsqu'on s'interroge sur le niveau d'intervention, la question porte sur la forme de la contrainte réglementaire. Il est fréquent que les pouvoirs publics et les experts qui s'y intéressent évoquent, en face des solutions contraignantes, des réglementations portant sur les niveaux de pollution, voire des

¹² Réemploi et réutilisation se différencient par le fait que le premier concerne un « produit en fin de vie », c'est-à-dire qui n'est pas encore entré sous le statut de déchet, tandis que la réutilisation concerne des déchets.

incitations économiques, comme les taxes, ou encore des mécanismes de flexibilité, comme les certificats échangeables. Enfin, une dernière stratégie pour les pouvoirs publics peut consister à délivrer des informations sur les impacts environnementaux, tout en laissant les consommateurs et les producteurs adopter librement le mode de gestion qui correspond à leur propre ambition. Ces dispositifs de taxation, de flexibilité ou d'information peuvent porter sur différents critères, plus ou moins proche de l'aval (quantité dispersée dans la nature) ou de l'amont (possibilité de réparation, durée de vie). Théoriquement, ils sont indifférents aux finalités qu'ils poursuivent.

D'un point de vue normatif cependant, la littérature en sociologie économique ou en sciences politiques a relevé que les institutions politiques intègrent souvent une préférence pour les niveaux d'encadrement les plus libres possibles, notamment sous l'influence d'une analyse économique du droit.

2.1. L'analyse économique du droit, une discipline pour les politiques environnementales

La définition du degré de liberté (ou de flexibilité) accordé aux acteurs économiques est constitutive des politiques environnementales, dès lors qu'elles ont dû s'inscrire dans un contexte d'économie libérale. Ce réglage est identifiable dès la mise en place de l'inspection des installations classées au début du XIX^{ème} siècle (Fressoz, 2013 ; Lascoumes, 1994), qui se prolonge jusqu'à aujourd'hui (Bonnaud, 2005), et qui a pour objectif à la fois de garantir un niveau acceptable de protection des populations contre les risques industriels et les pollutions, et de sécuriser les investissements industriels contre les offensives juridiques provenant des collectivités locales, des populations affectées par les accidents ou lésés par ces pollutions. L'autorisation administrative peut dans ce cadre être prescriptive, mais elle a le mérite de protéger les investissements.

Le degré de prescription par les autorités publiques dans la définition des politiques environnementales n'est pas simplement le résultat d'une négociation contingente, elle a fait l'objet d'une réinterprétation et d'une rationalisation par le droit, par la publication de textes juridiques de différents niveaux de généralité. Plus récemment, elle a fait l'objet d'une analyse réflexive par une expertise de nature économique, très largement influencée par le courant de l'analyse économique du droit (Faure, 2007). Cette analyse critique est fondée sur l'idée que des règles juridiques doivent s'inspirer de l'économie pour être les plus efficaces possibles et délivrer le maximum de bien-être à la société dans son ensemble (Davies, 2014, p. 105). Des principes fondamentaux des politiques environnementales, comme le principe du « pollueur payeur », qui propose d'imputer les dommages à l'acteur économique qui est à l'origine de la pollution, sont issus de ce travail réflexif de l'expertise économique. Un des principaux arguments de l'analyse économique du droit consiste à dénoncer des choix politiques trop restrictifs en termes de solutions techniques, qui empêchent la recherche de solutions plus efficaces, et le soupçon que la politique environnementale soit capturée par des intérêts particuliers (Stigler, 1971). Ce courant économique, représentés dans de nombreuses instances influentes en Europe, et dans les organisations internationales (OCDE, FMI, Nations Unies...) a entraîné un effort constant de rationalisation des politiques environnementales, soumises à la critique

économique, avec pour ambition la réduction de l'intervention étatique au juste nécessaire, sur la base d'objectifs environnementaux clairement définis. Cette rationalisation procède à la recherche de solutions politiques qui interfèrent le moins possible avec la libre entreprise et la libre concurrence. Elle s'appuie largement sur un paradigme économique néoclassique.

Cet effort de rationalisation économique des politiques environnementales a trouvé de nombreuses expressions dans le droit de l'environnement. Il a été aussi un levier argumentatif important pour les acteurs économiques atteints par ces politiques, pour lutter contre ces dernières ou le rehaussement de leurs ambitions (Breslau, 2013 ; Demortain, 2021).

Mieux comprendre comment la question environnementale a été traitée par l'analyse économique du droit est un passage obligé qui nous permettra de situer la REP dans l'économie circulaire. Nous présentons brièvement les différentes positions tenues dans le courant dit « dominant » de l'économie à propos des instruments d'action publique environnementale. Cette caractérisation des principes et raisonnements issues de l'analyse économique du droit nous permettra d'établir notre propre démarche d'analyse, à savoir évaluer en quoi les instruments s'éloignent ou non des principes de l'économie néoclassique. Concrètement, il s'agit d'étudier comment la REP s'articule à celle-ci ou au contraire s'affirme comme une exception à la rationalité libérale et sur quels fondements institutionnels et politiques cette exception sont justifiées et consolidées.

L'apparition de la notion d'externalité économique (aussi appelée « économie externe » par Alfred Marshall¹³) permet progressivement à la discipline économique de penser les déchets. En effet, l'externalité, sociale ou environnementale, est un coût (ou un bénéfice) placé en dehors d'un marché, alors qu'il ne le devrait pas l'être. La reconnaissance, et, par construction, l'existence même d'une externalité repose sur une intervention politique. Ainsi, en l'absence de réglementation, le tort causé par un déchet rejeté dans l'environnement est supporté par l'ensemble des acteurs qui y font face, alors que l'acteur qui l'a généré n'a rien payé pour. Les économistes appellent ce tort un « coût social ». Si l'on fixe un prix à la prise en charge de ce déchet, alors celui-ci sera payé par le producteur de déchet, et elle sera couverte par ce montant. En économie, la bonne fixation d'une externalité environnementale permet de répercuter de manière juste (« internaliser ») son coût dans l'échange marchand, afin d'en faire un « coût privé ».

En matière environnementale, les économistes distinguent généralement la norme technique, qui restreint directement les marges de manœuvre technique, aussi désignée sous le terme de « command and control » (Pestre, dans Chiapello et al, 2020, p. 24), de la norme environnementale, qui spécifie un niveau de performance mais autorise une liberté sur les moyens. Cette norme environnementale peut également être indirectement implantée au moyens d'instruments reposant sur une logique de marché et

¹³ Alfred Marshall, économiste du XIXème siècle, est connu pour avoir grandement influencé la discipline économique, à travers l'étude des processus de formation de la valeur par l'échange. Sur sa contribution à la notion d'externalité, voir par exemple l'article de Michel Dimou dans la revue d'économie régionale et urbaine (2002).

qui autorisent une plus grande flexibilité dans le choix des solutions par les acteurs économiques et dans la détermination du niveau de performance, l'écart de performance pouvant être pris en charge par une taxe ou par un échange de quotas entre acteurs économiques. Selon cette lecture libérale, plus grande est la flexibilité, plus grande sont les chances d'atteindre les résultats environnementaux attendus. Il en découle une hiérarchie entre les instruments, en ordre croissant de préférence : la réglementation technique, la norme environnementale, la taxe, le marché de quotas et le dispositif d'information¹⁴.

Cette typologie étant posée, il est donc nécessaire de resituer la REP dans le cadre juridique dans lequel elle s'inscrit, qui porte en lui une première rationalisation de l'action publique rudologique.

2.2. La rationalisation imparfaite de l'action publique rudologique à travers le droit des déchets

Le droit des déchets est fondé depuis la seconde moitié du XXème siècle, en France et dans l'UE, sur la responsabilité du détenteur de déchets : si un individu, un acteur public ou une entreprise se trouve en possession d'un déchet, il est dans le devoir de procéder à sa « gestion » selon l'une des solutions déjà indiquées (enfouissement, incinération ou recyclage). La collecte et la gestion des déchets ménagers sont payées par le producteur de déchet¹⁵ – le citoyen donc – à travers la fiscalité locale : les communes prélèvent auprès de leurs administrés une taxe spécifique, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, pour financer la collecte puis le traitement des déchets. En France, les communes délèguent cette compétence à des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) pour mettre en commun leurs moyens au niveau de l'intercommunalité à laquelle elles appartiennent. Ensuite, ces collectivités locales recourent le plus souvent à des délégations de service public pour la collecte et la gestion des déchets ménagers, permettant à des acteurs privés d'opérer ces activités contre rémunération. Ce régime de responsabilité rattaché au « détenteur » du déchet indique un premier degré d'ambition environnementale : les déchets ne doivent pas être relâchés librement dans l'environnement.

D'autres niveaux d'ambitions plus élevés sont présents dans le droit, comme le signal d'une préférence pour certains modes de gestion (voir 1.2 sur la hiérarchie des déchets), ou de collecte, comme la consigne. Plus encore, des interventions directes sur les produits au nom de la lutte contre la production de déchets, telles que les obligations d'éco-conception ou les interdictions de vente de certains produits sont plébiscitées au sein du projet politique d'économie circulaire. Néanmoins, leurs

¹⁴ En matière de déchets, on peut mentionner le système de « quotas de valorisation » (Packaging recovery notes, ou PRN) utilisé au Royaume-Uni, qui consiste à inciter les producteurs à financer la valorisation des déchets à travers l'achat de certificats auprès d'entreprises de gestion des déchets qui réalisent cette valorisation (Lupton, 2011, p. 137). Chaque producteur se voit confier par l'État une obligation de valorisation sous forme d'incinération ou de recyclage, dépendant de ses ventes de produits, et il peut satisfaire cette obligation par l'achat de certificats à acquérir. Le prix de ces certificats peut varier librement, sa construction étant sensée reposer sur la rencontre entre l'offre et la demande sur le marché de la gestion des déchets. Récemment, des systèmes de « crédits plastiques » ont été mentionnés pour la mise en œuvre de la collecte et la valorisation des déchets plastiques dans les pays d'Asie du sud (Lee, 2021).

¹⁵ Aussi appelé « dérélicteur », c'est-à-dire de celui qui procède à l'acte de déréliction, soit le fait de jeter un déchet.

modes d'existence paraissent moins consensuels, plus contestés, que la simple règle de la responsabilité du détenteur du déchet.

En particulier, comme mentionné plus haut, ces ambitions se confrontent au droit européen de la libre-concurrence et de la libre-circulation des marchandises. De manière générale, il consiste à prohiber ou à minimiser les restrictions aux échanges économiques du fait de réglementations spécifiquement nationales et non européennes, ainsi que l'intervention directe de l'Etat dans l'économie marchande. Ce droit se manifeste à plusieurs occasions dans la formation de l'action publique. D'abord, la confrontation survient lors de la formation de règles juridiques aux niveaux européens et français, qui mobilisent certaines instances chargées d'opérer cette confrontation lors de l'écriture des lois : la direction générale de la concurrence de la Commission Européenne et le Conseil d'Etat, ou le Conseil Constitutionnel en France. Ensuite, la contrainte peut s'exercer a posteriori lors de contestations de ces règles devant les juridictions nationales et européennes : la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE) ou le Conseil d'Etat en France. En matière de contestation juridique, c'est la CJUE qui a le dernier mot : ses décisions contraignent les instances nationales. Ces manifestations de la contrainte concurrentielle participent à ce que les européistes nomment l'intégration négative : les Etats membres agissent à l'intérieur d'un cadre fixé par l'UE, qui restreint leurs possibilités d'action. Ces règles sont renforcées par l'analyse économique du droit.

Pour autant, son application à l'économie circulaire n'est pas évidente. La jurisprudence la CJUE est en effet traversée par deux mouvements opposés, révélateurs des tensions mentionnées entre politiques environnementales et cadre libéral. D'une part, lorsque la CJUE se penche sur la délimitation juridique du déchet, certains auteurs considèrent qu'elle « *s'inscri[t] pleinement dans une approche presque exclusivement environnementale, ne prenant pas en compte les enjeux économiques* » (Verdure, 2014, p. 167) en matière de définition du déchet. En somme, dans cette configuration-là, le déchet est un objet politique environnemental, maintenu en dehors de l'échange économique et du cadre institutionnel du marché unique. D'autre part, la Cour est parfois amenée à se prononcer sur l'échange économique des déchets. Lors d'affaires qui opposent principalement les Etats et certains acteurs privés, les premiers sont généralement accusés de trop réglementer l'échange de déchet, ce qui a pour conséquence de restreindre l'échange de biens (Simon dans Thieffry, 2013). A travers l'application d'un « principe de proportionnalité » apparu en droit de l'environnement à la fin des années 1990 (Boucquoy, 1998 ; de Sadeleer, 1999), les juges de la Cour ont progressivement cherché à examiner le rapport entre le niveau de contrainte posé par les Etats et les bénéfices potentiels de ces mesures en matière de protection de l'environnement. A partir de ce principe naît l'idée que les mesures de protection de l'environnement ne sont justifiées que si les effets qu'elles engendrent sont comparables aux torts qu'elles entendent réparer ou compenser. Dès lors, des degrés d'intervention élevés en matière de gestion des déchets ne peuvent exister que tant que les bénéfices qu'ils engendrent sont supérieurs ou égaux aux préjudices économiques qu'ils causent en restreignant la liberté des acteurs économiques. Ce faisant, le principe de proportionnalité agirait comme un « cheval de Troie du marché intérieur » (De

Sadeleer, 1999) rappelant que la légitimité des politiques environnementales est subsumée à la poursuite d'une approche économiquement rationnelle de l'action publique.

Qu'elle soit interprétée positivement ou négativement, l'ambiguïté résultante de la superposition des régimes juridiques (de Sadeleer, 2017, p. 20-21) nous indique que la pénétration de l'analyse économique du droit – et de la rationalité libérale qu'elle soutient – dans l'Union Européenne n'est pas homogène. Plutôt que de poser son hégémonie comme un fait, il s'agira donc d'étudier dans quelle mesure elle influence ou non le déploiement de la REP. Aussi, l'analyse juridique ne saurait suffire au traitement de notre problème. D'abord, l'interprétation des textes juridiques portant sur la REP se jouant quelques fois sur des détails de lecture, à la virgule près (Trébulle dans Thieffry, 2013, p. 100)¹⁶, on devine ici les limites d'une démarche d'enquête qui ne porterait que sur les textes. De plus, si l'approche juridique se caractérise par une puissance analytique opportune pour notre enquête, celle-ci doit également passer par une interrogation portant sur les éléments sociaux qui créent, maintiennent, transforment et défont des règles¹⁷.

2.3. Une rationalité ambiguë : la REP comme instrument hybride

La Commission Européenne présente la REP comme un instrument économique depuis 2014 (Monier et al, 2014, p. 12). Kestutis Sadauskas, cité plus haut, affirme à l'occasion de l'International Stewardship Forum en juillet 2019 que la REP est « *l'un des meilleurs instruments de marché pour l'économie circulaire* ». La Commission Européenne, a minima son commissaire à l'économie verte, considère d'une part qu'il existe plusieurs instruments de marché pour l'économie circulaire et d'autre part que la REP en est un. Elle rejoint ainsi les économistes de l'environnement qui plaident pour faire de la REP un instrument marchand pour poursuivre les finalités fixées par l'action publique environnementale (Walls dans OCDE, 2004, p. 22).

Pourtant, elle n'est pas un instrument neutre. A l'instar de la consigne, elle établit un lien entre produits et les déchets issus de ces produits. Autrement dit, elle prévoit d'agir directement sur les produits, conçus comme étant les causes de la pollution, plutôt que sur cette dernière. En remontant la chaîne de causalité de la pollution (le déchet) vers ce qui la cause (le produit), elle intervient de manière plus directe sur la liberté des acteurs économiques.

Les éco-organismes sont encadrés dans leur activité par un certain nombre de règles. Ils ne peuvent collecter et pourvoir à la gestion des déchets que lorsqu'ils sont « agréés » par les pouvoirs publics. Les

¹⁶ François-Guy Trébulle note en effet qu'en 2013, l'article 541-10 du code de l'environnement (qui forme le fondement des REP) est rédigé ainsi : « *un producteur, un importateur ou un distributeur qui a mis en place un système individuel de collecte et de traitement des déchets ou un éco-organisme agréé, lorsqu'il pourvoit à la gestion des déchets en application du II du présent article, est détenteur de ces déchets au sens du présent chapitre* ». La présence de la deuxième virgule dans ce texte pourrait selon Trébulle impliquer que les producteurs de produits soient considérés comme des détenteurs de déchets dans des dispositifs de REP, en les rendant sujets de la proposition finale au même titre que l'éco-organisme.

¹⁷ Enfin, notons que certains auteurs sont aussi acteurs et exercent soit en tant que praticiens (avocats, fonctionnaires) soit en tant qu'académique, une influence sur le droit des déchets et de la REP.

agréments sont délivrés par arrêté sur le fondement d'un cahier des charges, publié lui aussi par arrêté, auquel les éco-organismes s'engagent à répondre. Ces cahiers des charges contiennent un certain nombre de précision sur « comment » les éco-organismes doivent organiser leur activité. Les filières REP ne reposent ainsi pas sur une rationalité libérale. Un des exemples les plus frappants de l'intervention de l'Etat sur les REP, qui « fait date » dans les récits experts portant sur l'instrument, c'est la perte de 75 millions d'euros lors de la crise financière de 2008 par Eco-Emballages. Cette somme correspondait à un surplus financier possédé par l'éco-organisme, qui n'avait pas dépensé autant pour la gestion des déchets qu'il n'avait collecté d'éco-contribution. Cette « provision pour charge » avait alors été placée à partir de 1999 dans des montages financiers risqués (et rémunérateurs), qui ont été perdus lors de la crise financière. L'« affaire », révélée par le ministère de l'environnement lui-même¹⁸, a jeté un grand discrédit sur l'éco-organisme, et a conduit l'Etat à indiquer des montants maximum de provisions pour charge, et surtout à imposer la présence d'un commissaire au compte au sein des éco-organismes. Si la perte de cette somme portait en effet préjudice aux obligés (les producteurs) et aux bénéficiaires (les collectivités locales), elle aurait pu être considérée comme relevant du risque « normal » d'une activité purement marchande. Le fait qu'elle ait conduit l'Etat français à indiquer les « bonnes » utilisations de ces montants, et à imposer une forme de contrôle par la comptabilité publique, montre que l'instrument est bien l'objet d'une action publique contraignante. C'est bien le caractère piloté ou en tous cas coordonné par l'Etat que l'on retrouve ici, et qui forme l'étonnement original de cette thèse.

Une intuition, posée dans la littérature en économie et en gestion, nous porte à penser la REP comme un instrument « négocié » (Glachant, 1994). Cette approche normative reconnaît que l'efficacité des politiques publiques est une variable dynamique, plutôt que le résultat d'un choix rationnel fait à partir de caractéristiques données à priori (Aggeri, 1999, p. 716). Elle repose ainsi sur les processus d'apprentissage collectifs qui permettent de mettre en œuvre la politique tout en générant les connaissances nécessaires à son ajustement. Helen Micheaux dans une récente thèse suggère d'appréhender la REP comme une mise en application du modèle des communs, tel que théorisé par Elinor Oström (Micheaux, 2017). Puisqu'il repose sur l'auto-organisation des acteurs privés, sur demande des pouvoirs publics, le modèle de REP en France participerait à mettre en œuvre une gestion du « déchet-commun ». Cette lecture, résolument optimiste quant à la capacité des organisations à contribuer à l'établissement d'une économie circulaire, sur le fondement d'une régulation hybride (Micheaux et Aggeri, 2017), peut nous aider à saisir l'objet-REP comme une double exception : à la rationalité libérale et à l'intervention publique directe.

¹⁸ Suite à une enquête journalistique menée par Déchets-Infos. Voir plusieurs numéros de cette lettre d'information, qui retracent cette affaire : le numéro 39, du 5 février 2014, le numéro 80, du 18 novembre 2015 ou le numéro 119 du 12 juillet 2017. Voir également l'article d'Isabelle Rey-Lefebvre (*Le Monde*, 20 novembre 2015) « L'ancien directeur d'Eco-Emballages mis en examen ».

3. Problématique : la REP comme exception(s)

Si la néo-libéralisation de l'action publique européenne et française est un thème prospère dans les études sociologiques de l'Etat, cette thèse entend questionner le positionnement de la REP aux limites de ce phénomène.

En effet, d'une part, elle n'est pas une intervention directe de l'Etat. Au contraire, elle est légitimée sur le plan théorique (OCDE, 2001 ; 2004) par la liberté qu'elle accorde aux acteurs privés pour s'auto-organiser. A ce titre, même s'il ne s'agit pas à proprement parler de mécanismes marchands, la rationalité libérale sur laquelle elle repose préconise d'agir *comme si* les individus et les organisations agissaient véritablement sur un marché (Davies, 2014, p. 21).

D'autre part, la REP constitue une certaine exception à la rationalité libérale, en particulier en ce qu'elle prescrit des obligations pour des acteurs économiques qui ne sont pas a priori pas les pollueurs (ni les détenteurs finaux du déchet, ni les dérélicteurs), et qu'elle leur indique des stratégies économiques et techniques, autour d'une forme d'organisation finalement très coordonnée. De plus, elle a difficilement intégré de nouveaux objectifs, pourtant légitimés par le droit européen. L'accroissement du réemploi, de la réutilisation, et de la prévention en général aurait dû, si on adopte le point de vue de la rationalisation de l'action publique, être permise par la liberté de fixation des éco-contributions employée au service de la poursuite d'objectifs chiffrés.

Si la REP repose simultanément sur ces deux modèles d'action publique pourtant contradictoires (l'interventionnisme et la rationalité libérale), c'est qu'elle est une institution sociale et politique, possédant sa propre vie, sa propre inertie, ainsi que sa propre rationalité.

On se demandera donc quels ont été les processus et les épreuves qui ont constitué la REP comme une institution. On soulignera le rôle particulier les épreuves cognitives (travail d'expertise) et juridiques (la rédaction du droit et les différentes décisions des autorités juridiques) dans la délimitation du « mandat » de l'instrument. Sur le plan de ses réussites, on notera que celui-ci a permis à la politique de valorisation des déchets de se développer et de prospérer dans de nombreuses filières, et que l'instrument est diffusé horizontalement dans plusieurs filières à travers un processus de duplication et de « recyclage » des instruments (Halpern, 2010).

Si la mise en œuvre d'une approche libérale est philosophiquement et politiquement préférée à d'autres modes de construction de l'action publique, c'est parce que la défense de l'instrument n'opère pas dans le vide institutionnel et politique. Aussi, la seconde question que pose cette thèse, plus large, est celle de la capacité des gouvernements à prendre en charge des objectifs élevés d'action publique environnementale. Si la REP a pu se construire comme « exception » à la logique libérale pendant un certain temps, comment peut-elle augmenter substantiellement le niveau des ambitions environnementale qu'elle donne aux acteurs du marché ? La mise en œuvre d'une économie circulaire dans sa version forte passe nécessairement par un élargissement du périmètre de la gestion des déchets.

La REP, dans ce cadre, doit-elle se réformer et se conformer à une approche libérale, afin de porter cette économie circulaire, ou peut-elle au contraire s'opposer à la rationalité libérale, autorisant l'Etat français à contraindre davantage les acteurs économiques ?

Pour répondre à ces questions, nous emploierons le cadre analytique de la sociologie des instruments, qui délivre à la fois des ressources pour se saisir de l'objet-REP et des pistes théoriques pour expliquer son évolution.

4. Etudier la vie sociale des instruments : une voie analytique pour appréhender la REP comme exception

4.1. Des instruments comme institutions

Face à l'approche fonctionnaliste des instruments (Lascoumes et Le Galès, 2005, p. 11-12)¹⁹, la sociologie et la science politique ont ces dernières décennies plaidé pour les appréhender comme des constructions sociales, c'est à dire comme des institutions au sens sociologique du terme (Lascoumes et Le Galès, 2005 dans Lascoumes et Le Galès, p. 15). Parce qu'ils véhiculent des représentations sur les rapports entre la société et le pouvoir et sur comment doivent s'organiser les rapports sociaux, économiques et politiques, les instruments méritent l'attention du chercheur qui les découvre dans l'étude du monde social. L'ouvrage topique coordonné par Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, paru en 2004, propose un programme de recherche sur « l'instrumentation de l'action publique ». Etudier celle-ci permettrait d'une part de découvrir les effets d'instruments spécifiques, comme ici la REP, en vue de comprendre quels types de relations économiques, sociales, politiques ceux-ci produisent. Dans notre cas, il peut s'agir de se demander ce que fait la REP sur nos relations sociales, économiques et juridiques aux déchets ménagers, et en particulier sur les modes de gestion des déchets qu'elle favorise. D'autre part, l'ambition de ce programme est de comprendre des transformations plus générales de l'Etat contemporain, en comprenant le recours aux instruments comme un effet de la « *restructuration de l'Etat, dans le sens de l'Etat régulateur* » (p. 26). Comprendre à ce titre comment la REP et l'économie circulaire donnent à voir les changements structurels dans la fabrique de l'action publique environnementale semble pouvoir également contribuer à ce programme.

Au-delà de ces contributions visées, l'approche par les instruments permet d'opérationnaliser notre question de recherche. D'abord, la constitution des politiques environnementales est difficile à appréhender par les outils classiques des politiques publiques (Lascoumes dans Borraz et Guiraudon, 2008), tant elles chevauchent les différents secteurs d'action publique et sont plus récentes que la

¹⁹ Notons que l'approche fonctionnaliste a historiquement été dominante dans les sciences sociales (Howlett, 2020, p. 1106), notamment à travers le courant des « théories du choix d'instrument » (« *theories of policy instrument choice* »). Ces travaux ont toutefois participé à déplacer l'attention vers les instruments pour pallier les lacunes explicatives de l'approche par les « politics », c'est-à-dire la politique comme jeu stratégique pour l'élection, à propos des tendances de long terme de l'action publique.

majorité des politiques publiques. Étudier les politiques environnementales par leurs instruments permet de dépasser ces difficultés, du fait notamment de leur caractère trans-sectoriel (Halpern et Le Galès, 2011). Ainsi, la construction de l'action publique ne relève a priori pas plus d'un processus rationnel de « *policy design* » interne que d'autres mécanismes sociaux, politiques et institutionnels qui contribuent à donner à l'action publique sa forme (Le Galès, 2022). Cette approche normalise au contraire l'idée que ce sont d'autres « déterminants de l'activité sociale » (Weber, 1995, p. 55) qui poussent les acteurs à utiliser et à participer à l'action publique²⁰.

Nous défendons l'idée que la rationalité à l'œuvre dans la fabrique de l'action publique est moins à chercher dans la conduite des acteurs qu'à travers la vie des instruments. Comme organisation collective, comme institutions, ces derniers véhiculent des représentations relatives aux fins et aux moyens de l'action publique. Ce faisant, l'étude de l'instrumentation de l'action publique permet de relier les variables identifiées plus haut, à savoir le niveau d'ambition environnementale et celui de l'intervention publique sur l'économie.

Dans un article paru dans *Environmental Politics* en 2014, Jan-Peter Voß et Arno Simons proposent d'étudier les « circonscriptions instrumentales » (« *instrument constituencies*²¹ ») qui participent à diffuser les instruments. Les auteurs pointent la tendance « réificatrice » de la littérature sur les instruments qui aurait pour effet d'exagérer la stabilité qu'ils génèrent dans l'action publique. Pour éviter cette réification, il faudrait resocialiser les instruments et considérer les acteurs directement concernés par leurs effets, qui en sont des promoteurs aux mêmes titres que les experts ou les agents gouvernementaux. Cette approche soutient qu'analytiquement, les circonscriptions instrumentales ne sont pas distinctes des instruments²². Cette approche permettrait d'expliquer la diffusion, le renforcement en légitimité et la domination de certains instruments, qui par exemple finissent dans la « boîte à outil » de l'OCDE (Voß et Simons, 2014, p. 736). Si le concept de circonscriptions instrumentales n'a pas émergé comme catégorie majeure dans l'analyse de l'action publique, Daniel Béland et Michael Howlett ont repéré dans cette notion une capacité à contribuer à la question que posait dès 1984 le politiste John Kingdon, à savoir : « comment les solutions précèdent les problèmes ? »

²⁰ Si Max Weber suggérait que dans la conduite des actions humaines de l'ère capitaliste, l'usage d'une rationalité en valeur – c'est-à-dire le recours à des impératifs catégoriques, plutôt qu'à un raisonnement conséquentialiste – n'occupait qu'une place marginale (Weber, 1995, p. 56). D'autres formes de rationalités ont depuis été mise en avant dans l'explicitation de la conduite de l'action humaine.

²¹ Le terme d'*instrument constituency* n'a pas encore trouvé de traduction satisfaisante en langue française, la plupart des auteurs se contentent de citer le terme en anglais (Ark et Smyrl, 2017 ; Chérubin, 2020 ; Hassenteufel et al, 2020). Notre proposition consiste à repartir de l'usage du terme « *constituency* » en sociologie politique et électorale, pour voir dans la « circonscription » instrumentale la traduction de l'idée que l'instrument fait face à ses électeurs, situés dans un espace (institutionnel) délimité, dont il est dépendant et sur lesquels il peut agir. La mise en lumière de cette relation bidirectionnelle entre les acteurs et l'instrument forme, à notre avis, tout l'intérêt du concept de Voß et Simons. Une traduction concurrente de circonscription instrumentale pourrait être la « clientèle », ou le « public » de l'instrument, mais comporterait le défaut de mettre l'emphase sur la première relation, c'est-à-dire de l'instrument vers les acteurs.

²² « We do so without the assumption that the ideational or cognitive existence of policy instruments can be separated from the social activities that cultivate and enact them. This leads us to focus on instruments as webs of interrelated practices we call 'instrument constituencies'. » (Voß et Simons, 2014, p. 736).

(Béland et Howlett, 2016). Ils poursuivent cette proposition dans un numéro spécial de *Policy et Society* de 2017 pour intégrer le concept de circonscription instrumentale dans l'analyse des courants multiples, qui étudie les sous-groupes participant à la fabrique de l'action publique. A côté des communautés épistémiques, ou des coalitions de cause, il fournirait la brique manquante pour expliquer le constat empirique de la surreprésentation de certains instruments dans la gamme des solutions choisies par l'action publique pour répondre à certains problèmes. En effet, la diffusion et la persistance des instruments au-delà de leur cadre d'élaboration initial viendrait des nombreux acteurs qui forment sa circonscription et qui contribuent à les faire fonctionner, à les justifier et à les évaluer. Ce constat complète celui de travaux empiriques de comparaison intersectorielle ayant montré que l'action publique environnementale européenne s'appuie plus sur un « recyclage » des instruments (Halpern, 2010) que sur une innovation instrumentale parfois postulée (Jordan et al, 2003 ; Wurzel et al, 2013).

Halpern et ses collègues (2014) rappellent que l'instrumentation de l'action publique fournit deux types de résultats. Ils distinguent les produits immédiats de l'instrument, ses « *output* » (soit les « modalités concrètes de mise en œuvre de l'action publique, à travers des instruments, des budgets, des règles, des normes et des standards » p. 39), de ses effets sur la structure des jeux de pouvoirs et les possibilités politique qu'elle offre aux acteurs (« *outcome* »). En ce qui concerne la REP, les *outputs* directs de l'instrumentation de l'action publique se retrouvent par exemple dans la fixation des règles de calcul des soutiens « aval » (c'est-à-dire à ceux qui collectent et gèrent les déchets) et de leur répercussion sur les barèmes de contributions. Les *outcomes* sont à chercher, eux, dans les modalités d'agrément des éco-organisme, et dans la gouvernance de ces derniers. Ils peuvent également se manifester auprès d'autres acteurs : on sait que la REP modifie le pouvoir de police en matière de déchets (Fontbaustier dans Thieffry, 2013, p. 51). Or, ces deux types d'effets sont présents à l'esprit des acteurs ; c'est ce qu'énonce Catherine Grashof lorsqu'elle distingue, en s'appuyant sur le travail typologique initial de Voß et Simons, les « promesses fonctionnelles » des « promesses structurelles » que transporte l'instrument. Les premières renvoient à la capacité de l'instrument à délivrer des outputs, et touchent l'ensemble des acteurs, tandis que les secondes renvoient sa propension à donner du pouvoir à certains acteurs, et sont donc par définition spécifiques à ces derniers²³. Ces effets sont conscientisés par les acteurs, qui soutiendront ainsi l'instrument selon les promesses qu'ils identifient. Pour le chercheur, caractériser les promesses de l'instrument permet d'en comprendre concrètement les conditions de félicité. Dans cette perspective, on peut dire qu'étudier les effets (économiques, sociaux, politiques) de l'instrument permet d'en comprendre les causes. Le suivi longitudinal de l'instrument et de sa circonscription permettra, à ce titre, d'embrasser les deux dimensions (les « causes » et les « effets » sociaux de l'instrument) et de comprendre les logiques qu'ils mettent en œuvre.

²³ Traduit par nos soins : « Les promesses fonctionnelles d'un instrument font référence à sa capacité proclamée à atteindre des objectifs publics fixés, tels que la réduction des émissions à faible coût. Elles peuvent apporter la légitimité et le soutien politique nécessaires à sa mise en œuvre concrète. Les promesses structurelles, en revanche, ont trait aux rôles et aux avantages sélectifs que l'instrument offre à certains acteurs, par exemple un mandat administratif élargi ou une demande accrue pour les services d'un cabinet de conseil. » (Grashof, 2019, p. 101917)

L'énigme de cette thèse a consisté à constater la position dominante de la REP comme instrument d'action publique rudologique, et l'impossibilité d'expliquer cette position par les seules performances de l'instrument au regard d'objectifs qui lui préexisteraient, ni par une préférence idéologique des pouvoirs publics envers certains types d'instruments (économiques, ou d'intervention directe). L'explication passe par la mise en lumière de mécanismes sociaux relatifs à l'instrument. Ces mécanismes sociaux sont des deux ordres. On relèvera d'abord la force et le nombre des relations d'interdépendances, entre collectivités locales, éco-organismes et pouvoirs publics par exemple, qui forment (avec d'autres) la circonscription instrumentale de la REP. Cette circonscription englobe tous ceux qui sont concernés par l'instrument. En parallèle, l'identification de la circonscription instrumentale permettra de s'attarder sur le rôle des discours, incarnés dans des promesses structurelles (comment ces relations d'interdépendances sont organisées, maintenues ou modifiées) et fonctionnelles (qu'est-ce que la REP peut faire pour augmenter le niveau de collecte ou de valorisation de certains types de déchets), et sur leur capacité à faire muter l'action publique rudologique.

4.2. Agencer des sources et des méthodes multiples

Etudier la vie sociale des instruments (Voß et Simons, 2014, p. 737) s'inscrit directement dans la perspective longitudinale qu'indiquent Charlotte Halpern, Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (Halpern et al dans Halpern et al, 2014, p. 49) comme stratégie de recherche pour étudier l'instrumentation de l'action publique. En prenant « la » REP comme unité d'analyse, cette thèse reconnaît à l'instrument une existence propre et généralisable à un ensemble de secteurs économiques disparates. Elle isole ainsi cet objet des autres processus sociaux et politiques qui concourent à maintenir et transformer l'action publique rudologique. Cette posture implique toutefois certaines précautions dans la délimitation de l'objet. Immédiatement, on se demande comment le borner dans le temps, puisque la REP n'est pas nommée en tant que telle avant 2001 et la parution du rapport de l'OCDE. Pourtant, ses caractéristiques essentielles apparaissent au début des années 1990 lors de la mise en place de dispositifs de financement de la collecte des déchets d'emballage en France et en Allemagne. Cette thèse fait donc le choix de nommer un objet qui n'est pas encore désigné comme tel. Cette reconstruction a posteriori n'est cependant pas spécifique à notre enquête : elle est au contraire largement partagée par les travaux d'expertise et académiques qui s'intéressent à la REP. Certains font même remonter la REP à 1975 et l'inclusion dans la loi-cadre sur les déchets d'une mention permettant de faire payer ou contribuer le producteur de produit à la gestion des déchets. La mise en œuvre, dans les années qui suivent, d'un dispositif de taxe parafiscale géré par l'agence nationale des déchets (ANRED) pour la gestion des huiles usagées fait ainsi dire à certains auteurs (Desvaux, 2017) que la REP existait déjà. Nous n'adoptons pas ce point de vue, en remarquant que si le dispositif génère bien une circulation monétaire depuis les producteurs vers les opérateurs de la gestion déchets, il n'implique pas d'organisation collective privée et repose essentiellement sur une organisation étatique²⁴. Cet exemple nous permet de définir de façon

²⁴ Ce point est abordé dans la partie 2.2.1 du chapitre 1.

opérante notre objet : la REP étudiée dans cette thèse est bien spécifiquement la REP collective. C'est un instrument d'action publique reposant sur la participation et l'organisation des producteurs de biens qui prennent en charge collectivement une partie de la gestion, ou du financement de cette dernière, des déchets issus de ces mêmes biens. Partant de cette définition, il est ensuite possible de définir empiriquement le périmètre spatio-temporel de l'enquête, qui vise à identifier tous les faits sociaux connectés à l'existence de cet objet. Si la REP « naît » en 1992 en France, l'importance de cette date doit être nuancée, dans la mesure où un certain nombre d'éléments qui expliquent son existence précèdent cette date, de la même manière que l'évolution de la REP dépend également de faits sociaux survenus après 1992.

La problématisation proposée de l'instrument de la REP nécessite d'adopter une lecture d'ensemble de ce dernier. La diversité des phénomènes sociaux qui accompagnent la vie de l'instrument emporte avec elle une contrainte : la diversité des données et des protocoles d'enquête à mettre en œuvre pour les saisir. La méthode d'analyse générale reste toutefois la même : elle vise à identifier, de manière inductive, les facteurs sociaux et institutionnels expliquant la variation des deux variables identifiées plus haut, à savoir les niveaux d'intervention de l'Etat sur l'économie et d'ambition environnementale.

Les méthodes varient donc au fil des chapitres, selon deux dimensions principales. D'une part, la durée de vie de la REP, qui a fêté ses 30 ans en 2022, a projeté la recherche dans des temporalités distinctes. Les faits sociaux survenus au début des années 1990 ne nécessitaient pas les mêmes approches que ceux contemporains à la réalisation de cette thèse. Concrètement, les sources d'information relatives aux premiers moments de la REP ont requis un travail de reconstitution historique, conditionné par l'accessibilité des diverses traces de la fabrique de l'action publique : documents officiels (si les lois, décrets et arrêtés sont relativement accessibles, les premiers « cahiers des charges » des éco-organismes n'ont pu être consultés), documents de travail, acteurs individuels ayant participé à cette fabrique etc. A l'opposé, l'action publique en train de se faire a pu être directement observée à travers les débats relatifs à la loi AGECE. Ces débats ont toutefois pris plusieurs formes (débats parlementaires, rencontres formelles et informelles entre acteurs publics et privés, publications médiatiques) qui n'étaient pas toutes observables « en direct », du fait de leur simultanéité ou de leur occurrence très rapprochée. Entre ces deux extrêmes, l'étude de la vie de l'instrument depuis les années 2000 jusqu'en 2018 a nécessité de combiner les diverses sources d'information, selon un mélange parfois subtil.

La seconde dimension de la diversité des méthodes et du matériau d'enquête, c'est la différence de nature des sources employées. Parce que l'évolution de l'instrument passe par son énonciation juridico-légale, ce sont en premier lieu les diverses lois nationales, européennes et décisions de justice qui ont retenu notre attention. La chronologie de leurs publications, et l'étude de leurs contenus, ont permis de saisir l'évolution d'ensemble des deux variables d'intérêt de l'instrument, mais n'ont constitué qu'un proxy de l'évolution concrète de ce dernier. Si l'objectif était bien d'expliquer l'évolution du niveau d'ambition environnementale et d'intervention de l'Etat sur l'économie à travers la REP, il a fallu resituer ces productions juridico-légales dans leur contexte d'énonciation. Ces événements sont les

jalons visibles de l'histoire de la REP, mais ils ne sauraient en constituer le seul matériau pour l'analyse. Derrière les grandes dates, et les acteurs officiellement rattachés à ces événements (qu'ils en soient les initiateurs, les producteurs, les participants), un certain nombre d'éléments échappent à l'histoire écrite. De manière classique, on peut parler des « petites mains » de l'Etat : assistants parlementaires, membres des cabinets ministériels, assistants des dirigeants d'entreprises. Ils ne sont que rarement nommés, alors qu'ils sont souvent en première ligne dans la construction de l'action publique. Pour retrouver ces petites mains, il faut recourir à l'entretien avec les acteurs « officiels », pour que ceux-ci aillent puiser dans leur mémoire les noms, prénoms et fonctions de ces oubliés officieux de l'histoire²⁵. Toutefois, les contextes de la production des textes, et leur accessibilité, varient. Ainsi, le fait d'enquêter sur les conditions de production d'une loi, qu'il s'agisse de la loi AGEC ou des lois Grenelles par exemple, bénéficie des modalités d'information des citoyens relatives à l'activité parlementaire. Entre 2019 et 2020, l'intégralité des débats en commission et en séance publique à l'Assemblée Nationale était par exemple accessible en vidéo, puis sous la forme de comptes rendus écrits, publié sur le site internet de l'Assemblée. Il n'en va pas de même pour l'écriture des décrets et arrêtés encadrant la REP, qui sont principalement élaborés par le ministère de l'environnement selon des modalités plus ou moins libres. Si l'on écarte les conditions de production bureaucratiques concrètes, qui auraient nécessité une ethnographie du ministère de l'environnement, d'autres modalités plus ouvertes et publiques de mise en débat des textes relatifs à la REP existent. En particulier, l'accès aux « commissions consultatives » portant sur les cahiers des charges des éco-organismes, a été un objectif très vite identifié dans le cadre de cette thèse. Du côté des décisions de justice, il a été naturellement beaucoup plus difficile d'obtenir des informations relatives à la production de la décision. Si nous avons pu mener de nombreux entretiens avec les parties prenantes de certaines affaires juridiques, le secret juridique s'appliquait dans un certain nombre de cas et nous a empêché d'accéder aux dossiers et aux argumentaires produits dans ce cadre.

Enfin, l'évolution de la REP ne se limite pas aux règles formelles qui encadre son existence. L'activité économique des éco-organismes, mais aussi des acteurs de la gestion des déchets, des collectivités aux acteurs du réemploi, en passant par quelques très grandes firmes de traitement des déchets, a également constitué un point d'attention particulier. En parallèle, la production de connaissances, c'est-à-dire l'exercice d'une expertise relative à la REP, ne rentre pas véritablement dans le champ des règles formelles, tout en échappant à la logique économique d'évolution des marchés et de l'activité de gestion des déchets. L'ADEME en est un des principaux acteurs, mais coexiste dans ce champ de l'expertise avec différents acteurs. Ainsi, think-tank, cabinets d'avocat, associations professionnelles, associations et autres cabinets de conseils participent activement à produire des

²⁵ Les identités ne sont généralement pas les données qui font le plus défaut, les interviewés ayant par contraste beaucoup plus de mal à se souvenir des dates ou d'événements.

discours sur la REP. Ces discours ont été dans un premier temps identifiés, puis mis en relation les uns avec les autres, pour comprendre leurs points de convergence et de divergence²⁶.

Ces deux dimensions de contraintes – diversité des temporalités et des formes de matériau – peuvent *a contrario* être comprises comme autant d’avantages dans l’identification des facteurs d’évolution de la REP. En multipliant les sources et les entrées méthodologiques qui permettent de traiter ces sources, notre investigation s’est trouvée souvent dans une situation de confrontation heuristique entre différents modes de production de connaissances. Cette confrontation, parfois délicate lorsqu’elle conduit à des résultats différents, notamment dans le cours quotidien de la recherche, apparaît après coup comme le moteur même d’une épreuve de robustesse subie par la thèse défendue ici. Par exemple, le rôle de l’OCDE dans la production du modèle de REP a longtemps été estimé à partir des discours contemporains, qui établissent une continuité entre la reconnaissance du principe pollueur-payeur et de celui de la REP. Dans ce discours, c’est l’OCDE qui aurait « inventé » le principe de REP comme une application particulière du principe pollueur-payeur pour résoudre les problèmes spécifiques de la gestion des déchets ménagers. Ce discours, largement partagé par les acteurs politiques et économiques contemporains, a été confronté à l’étude des documents publiés relatifs aux travaux de l’OCDE sur cet instrument, et à certains récits rétrospectifs mettant l’emphase sur l’histoire « politique » de la REP comme le produit de l’inventivité de Brice Lalonde et de son cabinet ministériel en 1992. Le tableau se complexifie encore si l’on considère deux autres processus : l’intervention des industriels dans l’écriture du décret de 1992 et l’influence des institutions européennes dans l’invention d’un instrument moins contraignant que la consigne. En fait, la confrontation de ces différentes sources et des différentes causalités induites par leur étude a permis de comprendre que la REP était effectivement inventée avant l’intervention de l’OCDE, sans que toutefois le rôle de cette dernière ne soit négligeable dans la rationalisation de l’instrument. C’est ce rôle qui a pu ensuite conduire à la mention de l’OCDE, dans une perspective de légitimation de l’instrument. En résumé, ces particularités relatives à l’objet mais aussi à la nature de la question posée, ont nécessité de revenir systématiquement au cours de nos recherches sur nos hypothèses de travail, et donc de changer de manière itérative l’interprétation de nos données. Ce processus a pris fin lorsque l’hypothèse principale, fruit d’une succession de modification, n’était plus substantiellement modifiée par l’ajout de nouvelles données ou par l’éclairage d’une de nos méthodes d’enquête. Cette stabilisation est essentiellement intervenue au fil de la rédaction, ce qui a permis parfois de « revenir aux données », voire d’en produire de nouvelles pour consolider l’hypothèse en cours de formation. Nous estimons que sa stabilisation quasi-définitive est intervenue entre l’automne 2021 et le printemps 2022.

²⁶ La plupart des documents mentionnés sont des documents librement accessibles à partir d’une recherche internet, même si nous avons parfois dû compter sur l’aimable recours des acteurs pour nous fournir des documents non publiés, en particulier les actes de colloques et séminaires. Ainsi, les séries des colloques « filières et recyclage » de l’ADEME, ou encore celle des « assises de l’économie circulaire » ont pu être récoltées par ce biais.

Comme expliqué précédemment, l'ensemble des modes de collecte de données ne forme pas un tout homogène, puisqu'il comporte différents modes d'investigation, spécifiques aux temporalités et à la nature des caractéristiques étudiées. Toutefois, il est possible de rapporter dans un tableau synthétique, présenté en annexe, l'ensemble des entretiens réalisés.

Analytiquement, certains chapitres se caractérisent par une présentation avancée des enjeux théoriques qui leur sont propres. Les chapitres 3 et 5 présentent ainsi des revues de littérature spécifiques au traitement des phénomènes sociaux observés. Sans que ces dernières soient concurrentes avec le cadre théorique général de cette thèse, il aurait été accessoire de les présenter dès l'introduction générale.

En dernier lieu, il faut relever un élément de contrainte. La crise sanitaire relative à la pandémie de COVID-19, et les mesures de restriction qui l'ont accompagné, ont constitué un véritable point de rupture dans la réalisation de nos enquêtes. Par exemple, l'observation de réunions ou d'événements officiels, notamment au ministère de l'environnement, n'a pu être reconduite à partir de février 2020, du fait de la tenue, à partir de cette date, de ces réunions en visio-conférence²⁷. Notons également que ces restrictions ont pesé sur l'accès à certains documents. Par exemple, en date du 15 décembre 2022, la page « archives » du site internet de l'OCDE affichait encore la fermeture du site physique des archives, du fait de l'épidémie de coronavirus²⁸. Plusieurs échanges avec le service des archives nous avaient au préalable permis d'identifier des documents archivés relatifs à la création du concept de REP. Malheureusement, ceux-ci n'étant pas numérisés, nous n'avons pas pu y accéder. Nous remercions toutefois le service en question pour la télétransmission d'une riche documentation datée du début des années 1970, qui a permis d'informer en partie nos investigations sur l'apparition de l'environnement dans les thématiques de travail de l'OCDE. Les effets politiques, économiques et sociaux de la crise sanitaire ayant été bien documentés, il faut donc relever la transformation réelle des pratiques de recherche qu'elle a également engendré. Celles-ci sont, pour partie, durables, et leur prise en compte semble fondamentale pour comprendre ce que peut, et ce que ne peut pas, la recherche en sciences sociales aujourd'hui.

5. Organisation de la thèse

En prenant l'instrument comme lunette analytique, et en y incorporant la dimension collective chère au courant de l'*instrument constituency*, cette thèse entend délivrer une histoire sociale de la REP et de sa constitution comme double exception au libéralisme et à l'interventionnisme étatique.

Pour cela, ce manuscrit se décompose en trois parties. La première revient sur « les conditions de légitimation de l'instrument » et autres « fondements politiques de la REP », c'est-à-dire sur les

²⁷ Se faire discrètement convier à observer des réunions physiques, en bout de salle, est finalement plus facile que d'assumer une présence virtuelle mais non moins visible et identifiable dans une réunion tenue à distance.

²⁸ Le site internet des archives de l'OCDE est accessible à l'adresse suivante : <https://www.oecd.org/fr/general/archivesdelocde.htm>

éléments qui expliquent son apparition et sa stabilisation comme instrument d'action publique. La REP émerge en effet dans un contexte de problématisation croissante de l'action publique rudologique (chapitre 1), laquelle préfigure une intervention plus importante des pouvoirs publics pour prendre en charge certains déchets. Cette intervention prend la forme originale d'une collaboration entre les industriels et l'Etat français, qui consentent à améliorer le niveau d'ambitions environnementales relatives aux déchets d'emballages tout en maintenant la contrainte publique à un niveau inférieur à celui de certaines solutions choisies ailleurs en Europe (chapitre 2). Ce faisant, la participation collective des producteurs de biens au financement de la gestion des déchets devient une option réelle de conduite de l'action publique. Cette alternative devient générique lorsque l'OCDE s'empare du sujet et fait de la REP un « modèle » de politique publique pour la gestion des déchets. Ainsi, le chapitre 3 élargit l'échelle d'analyse en empruntant à la sociologie des organisations internationales des outils pour comprendre comment l'OCDE produit un discours expert sur l'instrument et participe à former une communauté internationale d'acteurs concernés par ce dernier. La description historique du processus de légitimation à laquelle procède la première partie ne saurait suffire à comprendre l'institutionnalisation de la REP. Cette institutionnalisation en effet jalonnée d'épreuves que traverse l'instrument au cours de sa vie, qui consistent notamment en des tentatives de rehaussement des ambitions qu'il porte.

La deuxième partie revient sur deux de ces épreuves. La première des épreuves est interne à l'instrument : le chapitre 4 montre comment la rhétorique économique s'y exerce à travers la question de la fabrique des « bonus » et « malus » affectés aux produits soumis à REP. Face à celle-ci, l'instrument affiche une certaine perméabilité sur le plan conceptuel, tout en opposant des résistances à l'implémentation approfondie d'une flexibilité compatible avec la rationalité libérale. L'autre épreuve est juridique : c'est celle qui oppose l'Etat français à l'éco-organisme en charge de la gestion des déchets textiles, et qui occupe le chapitre 5 de cette thèse. Accusée par l'éco-organisme de porter des objectifs environnementaux et sociaux trop élevés et de constituer, à ce titre, une aide d'Etat déguisée envers les acteurs du réemploi, la REP des textiles, linges et chaussures est menacée par cette affaire juridique portée devant la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE). Si elle est finalement abandonnée, cette accusation participe à expliciter l'inscription de l'instrument dans une logique libre-concurrentielle et libre-échangiste.

Enfin, la troisième partie propose de prouver l'hypothèse complémentaire à celle que nous formulons sur la REP. Pour augmenter le niveau d'ambitions environnementales, et en particulier remonter dans le cycle de vie du produit, en cherchant à éviter le déchet en favorisant la réparabilité, les pouvoirs publics renoncent à la prescription technique ou l'incitation économique et se limitent à une politique d'information des consommateurs. C'est le cas de l'indice de réparabilité, abordé dans le chapitre 6 et qui, en tant qu'instrument de marché, vise l'amélioration des qualités des produits pour poursuivre des objectifs d'économie circulaire. Le chapitre 7, lui, revient sur les transformations les plus récentes de l'instrument et la confrontation de ces deux tendances : la promotion de la circularité comme rehaussement des ambitions, et l'abandon de formes trop interventionniste dans l'organisation des REP.

Ensemble, elles forment un projet réactualisé de rationalisation de l'instrument, qui se manifeste à travers une libéralisation de certains moyens d'action au sein des REP.

Partie I. Les conditions de formation et de légitimation de l'instrument

Comme instrument, la REP a une histoire politique et institutionnelle. Cette histoire est celle d'une apparition au tournant des années 1990, puis d'une stabilisation, et d'une diffusion au cours de la décennie suivante. Elle est faite d'une succession d'évènements, de négociations et de décisions politiques, de débats plus ou moins publics, de discours et de récits qui se forment au fil du temps. Les traces de ces discours et récits se retrouvent à travers les publications de rapports, l'élaboration et la publication de lois, décrets et décisions de justice relatifs aux déchets et aux déchets d'emballage en particulier.

Cette histoire n'est pas téléologique ni déterminée. Pour autant, elle n'est pas strictement contingente et hasardeuse. Lorsqu'en Allemagne, au début des années 1990, est créé un système « dual » où les entreprises mettant sur le marché des emballages sont sommées d'organiser et/ou de financer la collecte et du traitement desdits emballages, rien ne permet de prédire que ce même mécanisme sera plus tard dans la décennie saisi et formalisé par l'OCDE – trouvant par la même occasion son nom générique. Rien non plus n'indique qu'il s'étendra au fil des ans à d'autres filières, puis sera diffusé dans et par l'Union Européenne, et dans le monde, qu'il sera fortement réapproprié par la France qui s'en fera la « championne » et surtout qu'il deviendra un instrument d'action publique à part entière. L'histoire de la REP est l'histoire d'un succès inattendu d'une façon de coordonner les acteurs économiques autour d'un enjeu environnemental et de transférer des ressources entre des secteurs industriels éloignés, et ce dans un contexte libre-échangiste et libre-concurrentiel. La REP est une application très particulière du principe pollueur-payeur, en visant à faire reporter le coût de la gestion des déchets sur les industriels producteurs de produits. Alors qu'elle n'est pas fortement politisée, ni particulièrement soutenue par une doctrine politico-économique, tels qu'ont pu l'être d'autres instruments d'action publique environnementale, la REP suit une trajectoire toujours croissante et extensive, bien que non régulière. Tout au long de son histoire, on ne voit pas la REP subir de contrecoups ou de contestations à ce point décisifs qu'elle puisse en être remise en cause, ou véritablement affaiblie. Certes, les critiques existent et certes, la REP semble parfois fragilisée, questionnée à un point qu'on peut croire son abandon possible – et c'est l'ambition des chapitres suivants que d'explorer ces moments de remise en cause – mais à s'en tenir au résultat, la REP couvre de plus en plus de filières, pour des montants financiers, des prérogatives et des objectifs environnementaux de plus en plus élevés. A ce titre, nous proposons de considérer la REP comme une « anomalie » dans l'histoire de l'action publique environnementale. Sa trajectoire n'est pas prévisible, ni facilement lisible. Toutefois, nous ne soutiendrons pas non plus l'argument inverse, qui consisterait à lire l'histoire de la REP comme une série imprévisible et chaotique d'évolutions économiques, institutionnelles et politiques. Son apparition en 1991 n'est pas inexplicable, elle se situe dans un contexte particulier relatif

aux politiques des déchets et à la construction européenne. De manière semblable son appréhension et sa formalisation ultérieures par l'OCDE ne sont pas le fruit du hasard, mais sont au moins éclairés sinon expliqués par l'étude de l'agenda propre de l'organisation sur la thématique de la gestion des déchets.

Ce chapitre historique n'a pas qu'une vocation descriptive. Il se place comme préalable nécessaire à la compréhension et à l'explication des motifs institutionnels étudiés par la suite. Pour saisir la REP dans sa dimension dynamique, il paraît essentiel de préciser sa trajectoire avant qu'elle devienne REP, cet objet observé dans le cadre de nos recherches. Le matériau mobilisé est donc essentiellement composé de documentation écrite, issue de sources de première et seconde main, même s'il a été possible parfois récolter des données inédites sur l'histoire de la REP lorsque nous avons rencontrés des acteurs ayant une « longévité » suffisante autour de cet instrument pour nous délivrer des éléments éclairant sur son passé. Les sources documentaires n'en sont pas moins précieuses et précises, dès lors qu'elles ont été soigneusement sélectionnées à mesure que nous identifions les moments et les acteurs importants dans cette histoire. Celles de première main sont des textes réglementaires, législatifs, comptes rendus de débats parlementaires, acte de colloques et séminaires et rapports institutionnels. La plupart sont des documents librement accessibles à partir d'une recherche internet, même si nous avons parfois dû compter sur l'aimable recours des acteurs pour nous fournir des documents non publiés, en particulier les actes de colloques et séminaires. Ainsi, les séries des colloques « filières et recyclage » de l'ADEME, ou encore celle des « assises de l'économie circulaire » ont pu être récoltées par ce biais.

La thèse en sciences politiques de Markus Haverland (1999) se penche longuement sur la question de l'influence réciproque entre les pays membres de la Communauté Européenne sur la « forme » de leurs politiques de gestion des déchets d'emballages et sur celle de la directive de 1994. Si nous n'adoptons pas exactement les mêmes bornes temporelles (puisque nous remontons jusqu'au XIXème siècle), géographiques (puisque nous ne procédons pas stricto sensu à une comparaison internationale), ni les clés de lecture théoriques de son auteur, sa thèse n'en demeure pas moins un gisement précieux de sources secondaires, qui auraient été introuvables autrement.

Le caractère historique des sources mobilisées pour comprendre l'émergence de la REP dans les années 1990 a nécessité l'emploi de certaines précautions dans l'analyse, que nous avons déployé en plusieurs temps. D'abord, il a fallu repérer l'ensemble des « événements » relatifs à la REP ayant eu lieu durant cette décennie : parution de textes législatifs, réglementaires, publication de décisions de justice, constitution de groupes de travail et création d'instance formelles dédiées à la question, mobilisation médiatique et politique de différents acteurs et tenue d'évènements collectifs. Ces événements sont les jalons visibles de l'histoire de la REP, mais ils ne sauraient en constituer le matériau fondamental pour l'analyse. Derrière les « grandes dates », et les acteurs officiellement rattachés à ces événements (qu'ils en soient les initiateurs, les producteurs, les participants), un certain nombre d'éléments échappent à l'histoire écrite. De manière classique, on peut parler des « petites mains » de l'Etat : assistants parlementaires, membres des cabinets ministériels, assistants des dirigeants d'entreprises. Ils ne sont que rarement nommés, alors qu'ils sont souvent en première ligne dans la construction de l'action

publique. Pour retrouver ces petites mains, il faut recourir à l'entretien avec les « officiels », pour que ceux-ci aillent puiser dans leur mémoire les noms, prénoms et fonctions de ces oubliés de l'histoire officielle. D'autre part, un biais « juridique » pourrait conduire à surestimer l'importance de certains textes dans la mutation de l'action publique. Ainsi d'une loi, d'une directive européenne ou d'un arrêté ministériel, sur lesquels les analyses a posteriori font reposer l'essentiel du changement. Par des effets de rationalisation, ces textes sont placés comme « causes » uniques dans l'avènement d'un changement. La loi sur les déchets de 1975 est ainsi fréquemment convoquée comme celle de la création du principe de REP, alors que sa mise en œuvre est en réalité très partielle jusqu'en 1992. Enfin, et c'est la préoccupation principale de notre analyse, il s'agit de comprendre comment les acteurs perçoivent en 1992 les « problèmes » relatifs aux déchets d'emballages et comment ils construisent des solutions. L'enquête sociologique procédant par entretien permet en grande partie de restituer ces perceptions. Elle est complétée par une lecture « transverse » des productions écrites de première main – c'est-à-dire l'identification de thèmes et de motifs récurrents à travers les textes législatifs et juridiques ainsi que dans la presse écrite – et l'étude des productions de secondes mains portant sur le sujet. Travaux académiques et productions expertes portant sur l'époque étudiée sont ainsi utilement mobilisés.

La REP est donc resituée dans cette partie dans une trame chronologique au long cours, tout en apportant une attention particulière au moment de son émergence et de sa formalisation. Comme évoqué plus haut, la REP n'émerge pas d'un vide institutionnel. Dès avant 1992 existe un secteur d'action publique, mais aussi des acteurs et des discours constitués autour de la problématique des déchets. Cet ensemble ne sera d'ailleurs pas fondamentalement reconfiguré par l'apparition de la REP. Complété, amendé, problématisé par moment et par endroit, l'action publique rudologique (Barbier 2002), est un ensemble bien plus vaste que la REP seule et ne saurait s'y réduire. Si la REP n'émerge pas dans le vide institutionnel donc, elle résulte au contraire d'une dynamique de problématisation croissante de la collecte et de la gestion des déchets. L'insoutenabilité fiscale communale qui la caractérise, conjuguée aux défis matériels, logistiques, ainsi qu'à l'apparition d'une politique publique environnementale à part entière, font de la période 1945-1992 un moment de problématisation importante des déchets. S'il ce moment ne prévoit pas à proprement parler la REP, il la préfigure. L'apparition des premières filières obligatoires pour les emballages au début des années 1990 marque un second moment de cette histoire de l'action publique relative aux déchets et constitue le premier moment de la REP en France

Le chapitre 1 décrit le contexte politique, social et économique qui précède la création de la REP, et l'intérêt d'une entrée par l'action publique pour comprendre les déchets. Cette description est centrée sur la France, et dans une moindre mesure l'Union Européenne, et permet de caractériser un certain nombre de tensions et de problématisation des déchets ménagers. A l'issue de cette période, la gestion des déchets est constituée comme une catégorie d'action publique qui fonde la légitimité de l'instrumentation à travers la REP.

Le chapitre 2 vise à exposer le caractère contingent de la fabrique de la REP en France. Celle-ci se démarque de son homologue allemande sur le plan des ambitions environnementales et de son mode

d'organisation. Il s'agit de traduire l'idée que la REP ne suit pas une trajectoire prévisible mais s'inscrit pourtant dans un contexte institutionnel et politique précis. On constate que celle-ci s'appuie sur des outils réglementaires et légaux existants, comme le rôle des communes dans l'organisation du système de collecte, et fait émerger des systèmes industriels et économiques nouveaux. Elle le fait en tenant compte des contraintes du cadre institutionnel et politique, notamment du régime juridique de la mise sur le marché de produits manufacturés. Au-delà des contingences institutionnelles, la fabrique de la REP est également dépendante des représentations intellectuelles et cognitives²⁹ de ceux qui l'assemblent. L'origine proprement humaine de cette fabrique d'instrument est plurielle car il s'agit successivement et simultanément d'acteurs politiques (élus et administration locaux, nationaux, européens), scientifiques, industriels et d'organisation internationale. Ceux-ci sont dépendants des ressources cognitives et culturelles qu'ils mobilisent pour agir.

Aussi, la formalisation de l'instrument dans les années 2000' clôt cette phase de fabrique contingente, car la REP devient progressivement un instrument institutionnalisé et standardisé. Le caractère contingent de la REP s'estompe à partir de ce moment devant des dynamiques de promotion et de diffusion de l'instrument, qui sont explorées dans le chapitre 3. Ce dernier relate la rationalisation de l'instrument à laquelle procède l'OCDE, qui porte en elle certaines des raisons de son succès ultérieur.

Cette partie permet d'appréhender l'existence d'un instrument original, fragile et incertain par son existence aux frontières du cadre institutionnel et politique libéral.

²⁹ On se réfèrera utilement à la thèse de Florian Charvolin (1997) pour une discussion théorique portant sur les apories de l'usage du terme « cognitif » en analyse de l'action publique et en sociologie des sciences. Tandis que la première y applique une grille de lecture exogène (le cognitif vient d'en dedans, il est déductible mais non réductible à l'étude des trajectoires d'acteurs individuels), le second y voit un élément dépassable par l'étude des conditions sociotechniques de la production d'énoncés. Nous nous inscrivons partiellement dans la solution de dépassement proposée par l'auteur, qui consiste à voir dans l'inscription matérielle des concepts et des discours le véritable fait social susceptible d'expliquer des évolutions politiques et administratives. Dans cette inscription matérielle s'incarnerait le « cognitif ». Nous ne rejetons toutefois pas l'intérêt de l'examen des trajectoires individuelles pour comprendre non pas « d'où viennent » les idées, mais « qui les transporte » dans la sphère de décision publique. Voir également sur cette question le concept de « passeurs » (Jobard et al. 2020).

Chapitre 1 : La formation d'une catégorie d'action publique : les déchets et leur gestion

En proposant de se concentrer sur l'instrumentation de la gestion des déchets, cette thèse admet que « gérer » les déchets est un fait social suffisamment important pour qu'on lui prête attention. S'il semble aujourd'hui parfaitement légitime que l'Etat français et les collectivités locales prennent en charge ou régulent, organisent, surveillent le devenir des déchets ménagers, l'intervention des pouvoirs publics est un phénomène relativement récent. Elle est le fruit d'une histoire économique, sociale et politique, où se croisent différentes tendances démographiques, urbaines et écologiques conduisant à l'avènement d'un impératif à « gérer » certains résidus de l'activité humaine.

Pour le chercheur, se saisir de la gestion des déchets comme une catégorie d'action publique implique plusieurs précautions d'emploi spécifiques à l'objet, issues de la littérature en sciences humaines et sociales (sous-chapitre 1). Ces précautions et positionnements épistémologiques se révèlent utiles pour comprendre les trajectoires et les tendances longues en termes d'action publique relative aux déchets (sous-chapitre 2).

1. Enquêter sur les déchets : précautions d'emploi

Enquêter sur les déchets nécessite de faire varier les clés de lectures morales (1.1), pour saisir leur composante sociale et politique, utile à l'analyse de l'action publique (1.2).

1.1. Faire face à l'augmentation des déchets : une épistémologie entre appréciation morale et regard historique

Un certain nombre de travaux universitaires, ainsi que d'œuvres romanesques ou journalistiques, donnent à voir comment le rapport des sociétés industrielles aux déchets s'est à la fois complexifié et alourdi de conséquences (environnementales, sanitaires, économiques et sociales) à mesure que la consommation de biens manufacturés augmente en volume et se diversifie. Ces travaux documentent et commentent l'apparition progressive au XX^{ème} siècle de modes de production et de consommation reposant structurellement sur la génération de quantités importantes de déchets (Monsaigeon, 2014 ; Packard, 2011 ; Strasser, 2000). En s'appuyant sur des chiffres évaluant les masses de déchets générés par les ménagers, en constante augmentation, mais aussi sur une appréciation philosophique, ces travaux remettent en cause l'insoutenabilité d'un modèle de société où chaque individu produit plusieurs centaines de kilos de déchets par an³⁰. Consubstantielle à la « société de consommation », naîtrait ainsi

³⁰ Bien qu'une discussion approfondie portant sur les conditions de production des « chiffres » globaux relatifs aux déchets est nécessaire, et est d'ailleurs esquissée dans le paragraphe 2.2.2 du chapitre 3 nous admettons que les ordres de grandeur sont communément partagés. Si certaines controverses peuvent exister, notamment chez les statisticiens et économistes, notre propos vise essentiellement à mettre en lumière que le discours dominant est

une « société du jetable » (Gregson et al, 2007), où produire des déchets ne pose pas problème, voire est considéré comme un signe de prospérité. Lors de nos entretiens, certains acteurs tiennent à rappeler que cette non-problématisation du sujet des déchets pouvait s'incarner dans de véritables jugements politiques relatifs à la situation économique des pays lors de la seconde moitié du XX^{ème} siècle :

Enquêté : « [...] Je me souviens que, quand j'étais petit, dans les associations, avant d'être ministre, les français envoyaient un kilo de déchet par habitant et par jour. Et on se disait 'Ah, les américains c'est trois ! On est en retard, on est en retard'. » (Entretien avec Brice Lalonde, 24 mars 2021).

Pour autant, l'inéluctable croissance de la quantité de déchets devrait conduire à sa problématisation, que les travaux mentionnés plus haut constatent, ou appellent de leurs vœux. Cette problématisation, tardive, interviendrait à partir des années 1970, et serait principalement le fait d'une « prise de conscience » écologique globale. Elle s'exprimerait principalement au niveau des politiques publiques, qui, armés de leurs pouvoirs de police administrative, réglementeraient et contraindraient le « devenir » des déchets.

Si la décennie 1970' semble marquer un changement dans la problématisation des déchets, elle reste en effet focalisée sur leur traitement. En effet, et jusqu'à une période récente, l'action publique relative aux déchets ne se préoccupe pas de l'origine de leur augmentation, mais se focalise plutôt sur leur devenir, avec une approche « bout de chaîne » (« *end-of-pipe* »). Dès lors, la problématisation des déchets passerait essentiellement par la mise en question de leurs modes de traitement. Par traitement des déchets est entendue un ensemble de procédés de destruction, d'incinération, de dilution, d'occultation ou de transformation plus ou moins techniques, dont la reconnaissance et la légitimité varient selon les lieux et le moment. Le second moment de problématisation des déchets interviendrait, toujours selon les auteurs mentionnés, plus récemment et rejoindrait leur propre propos qui consiste à montrer le caractère structurellement insoutenable des modes de production et de consommation contemporains, lesquels continueront à être corrélés à des quantités importantes de déchets.

A cette histoire tendancielle, certains travaux répondent en cherchant à nuancer le caractère inéluctable et inédit du phénomène d'accroissement des masses de déchets générés (Gregson et al, 2007). Cherchant à montrer comment cette croissance est d'abord un phénomène politique au sens premier, dans la mesure où elle n'existe que par l'action visant à la faire constater (O'Brien, 2008), ces travaux à vocation critique invitent à envisager le problème sous un angle moins moral que sociologique³¹, ce qui permet de se demander non pas « pourquoi », mais « comment » notre relation aux déchets s'est constituée. Une gamme richement fournie de travaux en économie (Lupton, 2011 ;

celui d'une augmentation de la masse et du nombre de déchets générés par habitant dans les pays industrialisés. Sur le plan scientifique, une telle assertion semble d'ailleurs très vraisemblable.

³¹ « An important part of the problem with the throwaway society thesis is that it is rooted in a family of ideas about the crisis of waste that confuses a moral critique and a sociological analysis of consumerism » (O'Brien, 2009, p. 84)

Bertolini, 1990, 2008 ; Bertolini et Brakez, 2008), en sociologie (Evans, 2011, Rumpala, 1999), ou en histoire (Barles, 2005 ; Frioux, 2013 ; Frioux et Roussel, 2013) se donnent de plus petits objets d'étude que « le » déchet pris dans sa globalité. Un certain nombre d'entre eux s'intéresse à la constitution d'une action publique locale autour de la collecte et du traitement des déchets. Ainsi, l'ambition de cette partie est de revenir sur un certain nombre de travaux académiques et institutionnels portant leur attention sur l'action publique relative aux déchets en France

1.2. Le statut analytique des déchets dans l'étude de l'action publique

Les déchets représentent l'une des pollutions les plus visibles, car leur accumulation est facilement perceptible : sur les bords de route, sur les rivages, en pleine nature, sur les trottoirs, ou bien encore sur des « montagnes » de détritiques saisies par les caméras de documentaristes. Pourtant les déchets ne se laissent pas aisément appréhender comme objet d'étude en science sociales. Leur forte visibilité contraste avec l'ambiguïté tout aussi forte des problématiques qu'ils font émerger. Les déchets sont effectivement parfois saisis comme des problèmes de pollution directe (via les rejets dans la nature, l'incinération, la mise en décharge ou le recyclage) mais aussi comme des révélateurs d'autres problèmes de nos sociétés (surconsommation matérielle, exploitation des ressources naturelles). Ainsi ils peuvent être considérés alternativement comme une source des problèmes publics, ou l'une de leur conséquence³².

La première option conduit un certain nombre de travaux en sciences sociales à étudier les effets de la production, de la présence et de la gestion des déchets sur différents aspects de la vie sociale. Ainsi, le travail des éboueurs (Corteel et Le Lay, 2011) et balayeurs (Le Lay dans Cirelli et Florin, 2015), l'activité de réemploi (Benelli et al, 2017 ; Pacreau, 2016) et plus généralement les différentes « formes d'engagement ou les situations de conflit dans les domaines des déchets » se révèlent pour ces auteurs utiles afin de « (re)penser le rapport au politique » (Cirelli et Maccaglia, 2021, p. 4). Dans le numéro spécial qu'ils ont coordonné dans la revue *Geocarrefour*, Claudia Cirelli et Fabrizio Maccaglia concluent d'ailleurs sur l'idée que les déchets font l'objet à la fois d'une dépolitisation de nos rapports économiques et d'une politisation d'une nouvelle forme de citoyenneté et sont ainsi susceptibles de fournir un « point d'appui » (Cirelli et Maccaglia, 2021, p. 16) pour reconfigurer le social et l'économique.

En France, de nombreux travaux en histoire, en géographie et en urbanisme contribuent à approfondir la seconde option, à savoir l'étude des conséquences de l'organisation sociale et politique sur les rapports entretenus avec les déchets (Garcier et al, 2017). L'organisation spatiale des flux de

³² Pour ajouter à la confusion de ces problématiques courantes, les déchets se caractérisent par une hétérogénéité technique et matérielle importante. Du déchet d'emballage au déchet du bâtiment, en passant par le déchet textile ou alimentaire, les temporalités, modes d'usages et relations techniques aux déchets varient largement. A l'intérieur même de ces catégories, l'hétérogénéité des formes de la matière, de ses qualités, constitue un point d'achoppement pour les sciences sociales et pour les sciences économiques (Lupton, 2011).

déchets (Barles, 2005), le développement des techniques de traitement (Frioux et Roussel, 2013 ; Frioux, 2013), relèvent de choix sociaux et politique issus de certaines idées, comme l'hygiénisme³³, de l'action de différents acteurs (pouvoirs publics, industriels, mouvements sociaux) ou encore de dynamiques économiques (Rocher, 2006). Ces travaux amènent l'idée que les relations aux déchets sont un phénomène social à part entière, susceptible donc de varier dans le temps et dans l'espace, en fonction de différents facteurs. Les déchets, nous disent ces travaux, méritent toute l'attention du chercheur comme objet d'enquête. Cette attention permettra de faire la lumière sur les variations de nos rapports aux déchets, nous permettant par la même occasion de retracer l'influence des idées, des acteurs, des institutions, sur la société.

Pour d'autres travaux, les rapports aux déchets ne sont ni « causes » ni « conséquences » de l'organisation politique et sociale, mais forment avec elle un tout indissociable. Mary Douglas propose une lecture structurelle³⁴ du déchet, où la matérialité du déchet importe moins que son inscription dans un ordre symbolique et cosmologique relatif à une société. Dans *de la souillure* (Douglas et al, 2016), elle revient sur les distinctions opérées entre le propre et le sale, l'ordre et le désordre, le sacré et le profane au sein de différentes sociétés pour énoncer que le déchet se forme en même temps que la société qui le met à l'écart. Au cœur des relations de pouvoir, le déchet donne à celui qui lui fait franchir la frontière (d'objet à déchet ou de déchet à objet) un rôle particulier dans la société. Paradoxalement, cette intuition anthropologique est moins souvent reprise par les auteurs ultérieurs qu'un aphorisme tiré du même ouvrage selon lequel les déchets sont « de la matière en dehors de l'espace » (« *matter out of place* ») compris comme l'espace social et politique. Cet aphorisme, dont l'usage est parfois excessif et circulait en réalité avant la publication de l'ouvrage en 1966 (Liboiron, dans Gille et Lepawsky, 2022), peut tout de même rendre compte du caractère « structurel » de son approche : l'observation des déchets permet de rendre compte de la société qui les rejette (spatialement et symboliquement). Cette approche trouvera un écho fort dans les sciences sociales pour examiner le rôle structurant des pollutions en tous genre, parmi lesquelles les déchets tiennent une place importante.

Comme objet analytique, le déchet est donc utile au dévoilement de différents mécanismes sociaux, qu'ils s'agissent de ceux qui sont à l'origine de la production de déchets, ceux qui sont induits par sa présence, ou plus largement des mécanismes de mise en cohérence de la société.

Pour autant, certains auteurs suggèrent qu'ils sont tombés dans la « poubelle ontologique de la théorie sociale » (O'Brien, 1999, p. 271). Récemment, un courant de recherche s'est développé en

³³ Qui cherche à assainir l'espace social, c'est à dire à étendre certains principes de la médecine individuelle au corps social, notamment en écartant les excédés, excréments et déchets de la ville (Bertolini, 2006, p. 28). Pour une synthèse historique du mouvement hygiéniste, voir l'ouvrage de Gérard Jorland, *Une société à soigner* (2010).

³⁴ Nous évitons ici l'emploi du qualificatif « structuraliste » pour qualifier l'approche de Douglas, bien que *De la souillure* tende à donner au lecteur une impression d'universalisme dans les phénomènes qu'elle décrit dans les sociétés « primitives » et « modernes ». L'anthropologue aura corrigée cette impression, suite à des accusations en structuralisme, dans un second ouvrage, non traduit en français. Un article de François Buton et d'Eric Soriano revient sur l'oeuvre de Douglas et son héritage dans les sciences sociales (2018).

sciences humaines sur la question spécifique des déchets. Alors qu'on peut se saisir des déchets comme « objet d'enquête » venant alimenter d'autres interrogations théoriques (l'histoire des sciences et des techniques, les rapports politiques et sociaux), de nombreux chercheurs s'emparent de la question des déchets en tant que telle. Parfois rassemblés sous l'étiquette des *discard studies* ou des *waste studies* (Gille et Lepawsky, 2022 ; Laser et Schlitz, 2019), ces travaux innovent par la place analytique qu'ils accordent aux déchets dans leur appareillage théorique. Zsuzsa Gille, professeure de sociologie à l'université de l'Illinois, propose en 2007 la notion de « régime de déchets » (*waste regime*) pour rendre compte de l'objet social constitué par les déchets dans une société donnée. Il s'agit pour elle de poser de nouvelles questions théoriques à propos des déchets :

« [...] si et dans quelle mesure les questions relatives aux déchets font l'objet d'un discours public, ce qui est un tabou, quels sont les outils de la politique, qui est mobilisé pour traiter des questions relatives aux déchets, et quels objectifs autres que les déchets ces instruments politiques servent-ils³⁵ ? » (Gille, p. 34).

La nouvelle variable d'attention, le régime de déchets, permet d'appréhender l'ensemble des relations entretenues par un système social donné avec les déchets. D'inspiration constructiviste, l'approche de Gille a permis de remettre au centre de l'analyse des déchets les discours qui sont produits par et sur les déchets. Elle rejoint d'autres propositions, comme celle portant sur les « *waste frameworks* » (O'Brien, 1999, p. 271). L'auteure s'est toutefois détachée de son concept récemment, l'estimant artificiellement délimité par un périmètre national, alors que les déchets contemporains méritent une attention transnationale³⁶. Si les flux matériels et économiques d'un certain nombre de déchets se caractérisent par une circulation entre pays (Greeson, 2018 ; Gregson et Crang, 2015 ; Lepawsky, 2015) et a fortiori depuis les pays riches vers les pays pauvres – révélant par la même occasion une forme de colonialisme par la pollution (Liboiron, 2021) – il ne nous semble pas superflu d'examiner les caractéristiques nationales des rapports aux déchets. Les pays des Suds forment un terrain d'enquête particulièrement pertinent pour aborder leur condition de récepteurs des déchets du Nord, en lien avec la relation asymétrique décrite plus tôt, ou encore traiter des enjeux de la gestion privée et/ou informelle des déchets ménagers. La place modérée – voire faible – qu'occupent les pouvoirs publics dans ces rapports sociaux, économiques et techniques aux déchets, ne doit pas faire oublier la persistance de différences nationales très fortes. Par exemple, les autorisations d'importations de déchets sont établies par les gouvernements, leur permettant de faire pression sur certaines pratiques. Le cas de la « fermeture » de la Chine aux importations de certains déchets en 2018 a par exemple fortement marqué les acteurs de la gestion des déchets et les pouvoirs publics français. Imitée par la Malaisie et la

³⁵ Traduit par nos soins : « In researching the politics of waste, we are first of all asking whether or to what extent waste issues are a subject of public discourse, what is a taboo, what are the tools of policy, who is mobilized to deal with waste issues, and what nonwaste goals do such political instruments serve. » p. 34

³⁶ Notamment à l'occasion de sa conférence inaugurale (keynote) lors du colloque international « Opening the bin n°2 » organisée en ligne le 12 juin 2021 à l'université de Göteborg (Suède), non publiée.

Thaïlande, à la suite de révélations sur l'export de déchets non ou mal triés depuis la France vers ces pays, la Chine a montré à cette occasion la permanence d'une certaine capacité d'action des pouvoirs publics nationaux sur ces enjeux. D'autres pays continuent toutefois d'accueillir les déchets français et européens – notamment en Afrique - dans des conditions problématiques, sans que les pouvoirs publics locaux n'aient la volonté ou la capacité de réduire ces flux.

Du côté des pays du Nord, l'action publique nationale, si elle s'ouvre et se recompose notamment dans le cadre de l'intégration européenne, conserve une capacité d'influence directe sur les rapports économiques et sociaux. Rémy Barbier invite à penser l'« ordre public rudologique » (OPR) comme le collectif socio-matériel des déchets et des hommes, organisé autour de principes juridiques cadrant les possibilités des seconds à agir (Barbier 2021, p. 2). Ce dernier se déploie dans un espace à la fois fortement ancré dans la socio-matérialité des déchets, et connecté à différentes échelles de l'action publique productrice de normes : communale, départementale, régionale, nationale et communautaire.

Cette notion d'OPR est utile pour penser ensemble les enjeux juridiques, comme la qualification de déchet (Barbier, 2021, p. 5) ou encore les normes applicables aux installations de traitement de ces derniers, et les enjeux économiques et sociaux qui les traversent. Elle paraît heuristique pour étudier les dynamiques des changements ou au contraire l'inertie des rapports déchets-sociétés. Dans cette perspective, il est possible de caractériser les périodes que traverse l'OPR français. Rémy Barbier rappelle ainsi l'économie morale de la valorisation des déchets qui structure l'OPR en France, depuis les années 1990 (Barbier, 2021, p. 7). Cette économie morale consiste à installer dans l'économie politique de la collecte et du traitement des déchets une préférence pour la « valorisation » de ces derniers, tout en s'appuyant sur une responsabilisation des citoyens producteurs de déchets. Enfin, elle n'inclut pas la recherche d'une diminution de la quantité de déchets produits (la prévention). Cette nouvelle période ouverte en 1990 explique selon lui parfaitement l'apparition de la première REP portant sur les emballages. Sans les surestimer, certains discours plus récents (à partir des années 2010), autour de la prévention, de la proximité et de l'économie circulaire, invitent à se demander comment l'OPR et ses instruments sont susceptibles de changer. En particulier, il est confronté de manière croissante à l'ordre public marchand (Barbier, 2021, p.9), qui repose sur d'autres fondements moraux, comme la liberté d'entreprendre dans un cadre concurrentiel juste, et sur l'usage d'une rationalité économique par les acteurs. La moralisation de l'économie, repérée par Nicky Gregson et ses collègues (2015), n'est ainsi pas une caractéristique exclusive de l'économie circulaire, mais au contraire une dimension constitutive de l'action publique rudologique.

La littérature en science sociales portant sur les déchets montre bien que la collecte, la gestion, le traitement ou l'échange de déchets forment un objet social à part entière, en prise avec différents jugements moraux, ou du moins culturels, qui les maintiennent « à part » de la sphère sociale et économique (Hawkins et Muecke, 2003, p. 9). La question des frontières entre l'action publique relative aux produits et celle relative aux déchets ressurgit bien des travaux mentionnés. Ces frontières coïncident au moins en partie avec la définition économique de la pollution comme « externalité

négative ». Elles participent à construire le déchet comme une pollution et, ce faisant, déterminent en partie sur les modalités d'intervention et d'ambition employées pour « gérer » les déchets, entre contrainte forte et laisser-faire, mais aussi entre protection minimale et accrue de l'environnement.

Ainsi, il s'agit, pour comprendre le contexte dans lequel la REP apparaît, de porter notre attention sur la gestion des déchets, comprise comme la modalité principale d'organisation de l'ordre public rudologique français, et sur son histoire.

2. La gestion des déchets en France de la fin de la seconde guerre mondiale aux années 1990 : un domaine en problématisation croissante

Pour saisir les dynamiques historiques et politiques de la gestion des déchets, il faut voir comment cette dernière prend place au sein de l'histoire de l'action publique environnementale (2.1), ce qui justifie que l'on étudie la « mise en politique » des déchets lors de la seconde moitié du 20^{ème} siècle (2.2).

2.1. L'histoire de de la gestion des déchets ménager, une histoire de l'action publique environnementale

En effet, prendre la gestion des déchets comme objet de recherche nécessite d'appréhender son inscription progressive dans une démarche d'intervention des pouvoirs publics, qui « inventent » le déchet au 18^{ème} siècle (2.1.1). En cadrant ce dernier comme une nuisance à gérer, l'action publique facilite l'émergence de solutions techniques organisées politiquement (2.1.2).

2.1.1. « L'invention du déchet », de l'ancien régime au nouveau.

Si la question des déchets a pu être appréhendée par la philosophie ou par l'anthropologie, qui se questionnent sur la ou les signification(s) de l'acte de production du déchet pour une société (Douglas et al, 2016), comme vu précédemment, cette thèse ne cherche qu'à contribuer à la marge à ce questionnement général. Les « relations » aux déchets ménagers, sont ici saisies au prisme de l'action publique dans l'époque moderne et pré-moderne. Pour autant, l'histoire du déchet remonte selon les historiens à l'avènement des sociétés politiquement organisées et urbaines³⁷.

Ainsi dans la Rome antique existaient déjà des espaces dédiés à la collecte des résidus urbains aux abords de l'enceinte urbaine (Ballet et al, 2003), qui manifestaient la prise en charge par le pouvoir de la question matérielle des déchets. Cette gestion des déchets « à part » est concomitante avec le fait de

³⁷ La question de la gestion des déchets entre dans la catégorie de ce que nous appelons « l'action publique environnementale ». Suivant les travaux des historiens de l'environnement, il semble que l'histoire de cette l'action publique environnementale peut remonter bien avant le 20^{ème} siècle. L'environnement, au sens de ce qui environne la société, est en effet pris dans des relations avec le pouvoir politique (Fressoz, 2012, Jarrige et Le Roux, 2017) dès avant cette époque.

les considérer comme des nuisances. S'il ne s'agit pas encore de les nommer pollutions, encore moins « externalités » de l'activité humaine, ce sont en tous cas des choses, des substances, des traces générées par elle, qui nuisent potentiellement à la vie ou au confort des sociétés. Plusieurs historien(ne)s ont exploré la question des déchets en Occident depuis le Moyen-Âge jusqu'à l'époque contemporaine. Il convient de revenir sur un certain nombre de leurs travaux. Les découpages temporels entre « périodes » varient selon les auteurs. La raison principale de ces variations réside dans le fait que certains d'entre eux font reposer la distinction entre périodes sur les variations dans les « modes de traitement » des ordures/résidus (épandage, réutilisation directe, recyclage, incinération...) tandis que d'autres l'appuient sur la façon dont les pouvoirs publics prennent en charge la question des déchets dans les villes.

Sabine Barles livre une histoire de la prise en charge des déchets en Europe, à partir de la Révolution (Barles dans Le Bozec et al, 2012), et en distingue plusieurs périodes. Elle parle ainsi d'une « invention » du déchet urbain, pour souligner comment les villes européennes voient se transformer les rapports d'échange de flux matériels entre les foyers urbains et les lieux de l'activité agricole. Au XVIIIème siècle, l'essentiel des résidus de l'activité humaine en ville se matérialise sous la forme d'excrétas ou de produits animaux (leurs parties non comestibles, tels que les os ou la peau). Vers la fin de ce siècle, de plus en plus de ces résidus urbains sont envoyés en zone rurale pour servir d'engrais. Déjà, cette « fertilisation des campagnes » (Barles, *ibid*, p. 30) est pensée comme un projet, c'est-à-dire qu'elle n'est pas le fruit d'une organisation marchande spontanée. Ce projet entre en cohérence avec l'objectif hygiéniste de salubrité publique, porté par des intellectuels (chimistes, ingénieurs, juristes), et qui fait intervenir la puissance publique des villes pour gérer les nuisances sanitaires générées par la saleté urbaine. En parallèle de l'exportation des résidus putrescibles, vers les campagnes, les chiffonniers – qui constituent un corps professionnel à part entière – collectent et revendent d'autres résidus aux industriels qui les incorporent dans leur processus de production. Par exemple, les chiffons usagés sont utilisés par l'industrie papetière pour créer de nouvelles fibres. La demande est si forte qu'un certain nombre de pays interdisent l'exportation de chiffons. Même si l'activité de récupération est lucrative, elle est motivée et encadrée par les pouvoirs publics qui construisent des infrastructures pour la collecte puis l'acheminement des « gadoues » hors de la ville, et plus généralement qui modifient l'architecture urbaine en conformité avec le projet hygiéniste : pavage des rues, élargissement des voies, création d'égouts etc. S'il s'agit de « gérer » des nuisances, il s'agit d'une première forme d'action publique environnementale, fût-elle peu coûteuse pour la collectivité et convergente avec l'objectif hygiéniste.

Celle-ci connaît une mutation en Europe et particulièrement en France à partir de 1860. La valorisation des résidus urbains par l'agriculture et par l'industrie perd en intérêt économique. D'une part les industriels cherchent à s'extraire de leur dépendance envers une matière première imprévisible, ce qui motive la réalisation d'un certain nombre d'innovations techniques. Celles-ci permettent par exemple de substituer à ces intrants des matières premières issues de l'industrie chimique qui repose sur les ressources fossiles. D'autre part, les agriculteurs perdent leur accès à un gisement de matières

putrescibles concentrées dans les villes (du fait des mutations de l'artisanat de la viande, mais aussi de la fin de la traction animale au profit de la traction mécanique). Eux-aussi bénéficient des innovations technologiques de l'industrie chimique, notamment du procédé Haber-Bosch inventé en 1909 et qui permet d'isoler et de récupérer l'azote présent dans l'air afin de produire de l'engrais. Ces mutations techniques et économiques ne sauraient être comprises uniquement comme le produit de stratégies industrielles. D'abord certains développements technologiques sont également motivés par un meilleur accès aux ressources fossiles, ou par leurs applications militaires possibles. Aussi, et surtout, la perte d'intérêt pour la récupération de résidus correspond à ce que Sabine Barles appelle la « divergence » (Barles, *ibid*, p. 34) entre le projet hygiéniste et la récupération. S'ils ont pu cohabiter et se renforcer mutuellement pendant un temps, la recherche de salubrité conduit les municipalités à pousser plus loin la séparation entre les ordures et la vie quotidienne. L'invention de la poubelle à Paris, et ses formes antérieures (notamment à Lyon), vise à mettre à l'écart ces résidus qui continuent de souiller le sol des villes. L'action des pouvoirs publics ne se fait pas uniquement coercitive, puisque ces derniers soutiennent et subventionnent parfois des « usines » de tri, mais surtout des incinérateurs. La mise à l'écart de ce qui est progressivement appelé « déchet » s'illustre parfaitement par le développement des décharges, qui apparaissent à proximité des villes sur l'ensemble du territoire français. A la figure typique du chiffonnier du XIX^{ème} siècle, de l'« ancien régime des déchets » (Frioux, 2013), qui récupère (souvent pour son compte) différents résidus de consommation et de production des foyers pour revendre ces derniers aux agriculteurs ou aux industriels, se substitue au XX^{ème} celle du « boueur », plus tard appelé éboueur, employé municipal ou d'une entreprise de collecte mandatée par la ville, chargé de collecter tous les déchets générés par les foyers pour les amener vers des usines d'incinération ou des décharges.

L'idée principale que nous défendons, à partir des travaux historiques, est que si les démarcations historiques de l'action publique environnementale peuvent être débattues, l'après-guerre révèle, en Europe occidentale et en France, un « tournant » dans l'action publique relative aux déchets. On peut trouver des éléments qui préparent ce tournant dès la seconde moitié du XIX^{ème} siècle. Celui-ci s'opère en effet à partir de relations aux déchets préexistantes, et notamment sur des régimes de circulation des flux matériels et économiques³⁸, et sur des dispositifs administratifs et légaux. Ce nouveau régime est construit avec une participation importante des pouvoirs publics locaux et en particulier des municipalités, acteurs déjà centraux dans l'ancien régime. L'invention de la « poubelle » en 1883 est à ce titre éclairante : c'est l'histoire de la genèse d'un des artefacts centraux de l'action publique relative aux déchets. Pris par le préfet du département de la Seine, Eugène Poubelle, un arrêté du 24 novembre prévoit que :

³⁸ On peut faire référence à des notions comme celle de « régime métabolique » pour signaler la circulation des flux de matière.

« [...] le propriétaire de tout immeuble habité sera tenu de faire déposer chaque matin, soit extérieurement, sur le trottoir, le long de la façade, soit intérieurement, près de la porte d'entrée, en un point parfaitement visible et accessible, un ou plusieurs récipients communs de capacité suffisante pour contenir les résidus de ménage de tous les locataires ou habitants. Le dépôt de ces récipients devra être effectué avant le passage du tombereau d'enlèvement des ordures ménagères³⁹ [...] » (Article 2 de l'arrêté du 24 novembre).

L'arrêté indique également les caractéristiques techniques du contenant (dimension, matériau) ainsi que certaines restrictions concernant son contenu (interdiction de dépôts de terre et gravats, interdiction de dépôts issus de l'activité économique) et, surtout, est assorti d'une interdiction générale de « projection » de « résidus » sur la voie publique. Il vise à mettre en forme un type de circulation encadrée par le droit, organisée d'abord par la ville de Paris. Dès la fin du XIX^{ème}, la capitale se dote d'un dispositif de prise en charge par le « tombereau » des déchets produits par les ménages.

Le « nouveau régime » des déchets s'appuie sur une distinction centrale entre ce qui est appelé déchets ménagers et les déchets industriels (on parle aussi de déchets professionnels). On en retrouve les prémises dans l'arrêté de novembre 1883. Cette distinction, traduite plus tard dans le droit, suit toute l'histoire de l'action publique française relative aux déchets, jusqu'aux filières REP qui aujourd'hui maintiennent une distinction entre ces deux catégories, bien qu'elles tendent à être rapprochées. Le déchet ménager retiendra l'essentiel de notre attention, pour deux raisons principales. D'abord, car il concerne des chaînes d'acteurs plus longues, plus ouvertes que le déchet industriel : il relie les acteurs industriels, les producteurs, aux consommateurs et aux gestionnaires du déchet, tandis que les déchets industriels ne transitent jamais par le consommateur (qui peut toutefois en subir les conséquences). Ensuite, car les déchets ménagers sont caractérisés par une homogénéité dans leur hétérogénéité : si les ordures ménagères sont effectivement protéiformes, hétérogènes dans leur composition, cette composition varie peu en fonction des aires urbaines. Au XIX^{ème} siècle, la composition d'une poubelle de foyer « moyen » à Marseille est peu ou prou, la même qu'à Lille⁴⁰. Ils sont donc plus susceptibles de faire l'objet d'une action publique au moins nationale. Par contraste, les déchets industriels eux sont plutôt hétérogènes dans leur homogénéité. Une activité industrielle donnée, par exemple celle d'une usine chimique, génère des sous-produits non exploités directement par l'usine, qualifiables donc de déchets, mais qui varient vraisemblablement peu dans le temps. En revanche, selon les secteurs, les sites et les techniques utilisées, la nature et la composition de ces sous-produits varie radicalement. Les

³⁹ Arrêté préfectoral date du 24 novembre 1883, relatif à l'enlèvement des ordures ménagères.

⁴⁰ Notre propos ne consiste pas à dire que la composition des poubelles, ne diffère jamais d'une région, d'un type d'habitat à l'autre. Son étude fine et rigoureuse, est d'ailleurs l'objet d'investigations dédiées, appelées études de caractérisation, opérées par l'ADEME. Comme précisé, le propos est ici volontairement simplificateur, pour indiquer les grandes directions qu'a pris la catégorisation des déchets. La dernière étude en date, parue en mars 2021, porte sur la campagne de caractérisation des déchets français de 2017. Elle est accessible sur le site internet de l'ADEME. Elle conclut sur l'absence de différence significative entre les zones géographiques (ADEME, 2021a, p. 5)

déchets industriels, s'ils sont encadrés par des régimes juridiques et institutionnels précis, sont moins l'objet de régulations d'ensemble, tels que peuvent l'être les déchets ménagers. Ils sont d'ailleurs plus susceptibles de faire l'objet d'échanges économiques (Haverland, 1999, p. 52) et donc *a minima* de bénéficier d'une prise en charge marchande. Cette distinction entre les déchets industriels et ménagers, avant d'être une distinction analytique pour cette thèse, est un effet de l'action publique. Ainsi, nous pourrions voir qu'elle varie selon les types de déchets concernés, et que ses frontières sont sujettes à contestations. L'établissement de cette frontière correspond aussi à la fin de l'ère de l'échange métabolique entre ville et campagne qu'explore Sabine Barles, décrite ci-dessus. La fin de l'« âge d'or » des chiffonniers qui, précisément, opèrent comme passeurs entre les résidus des ménages et l'activité – sinon industrielle – à vocation commerciale, correspond à l'avènement de la collecte séparée et de la mise à l'écart des rebuts ménagers.

Aussi, ce que Stéphane Frioux appelle le « nouveau régime » des déchets (Frioux, 2013) apparaissant au début du XX^{ème} siècle correspond à une mise en fiscalité de la collecte des déchets (appelée alors « enlèvement des ordures »). En incorporant dans les taxes municipales des composantes visant à financer la prise en charge des déchets, les villes opèrent un geste supplémentaire en direction de l'apparition d'une action publique dédiée. D'une part, cette mise en fiscalité crée un lien juridique entre la génération des déchets du fait des ménages, et l'activité d'enlèvement et de traitement, d'autre part elle nous renseigne sur le statut marchand des déchets. Si ces derniers nécessitent l'acquittement de taxes, c'est bien que le marché échoue à s'en occuper, et donc que la « valeur » des déchets n'apparaît pas de manière aussi claire aux yeux des acteurs que dans le modèle, idéal-typique, de l'échange de flux entre la ville et la campagne reposant sur une logique marchande. L'intervention publique apparaît ainsi lorsqu'on trace les frontières de l'échange marchand des déchets, qui, lorsqu'il est impossible, est soutenu voire totalement remplacé par une action publique financée par la collectivité. Cette fiscalité ne cesse de se renforcer au cours du XX^{ème} siècle, et notons dès à présent que la REP s'en approche, sans jamais véritablement devenir une taxe.

2.1.2. *Enfouissement, incinération, solutions techniques d'une action publique à plusieurs échelles*

L'action publique relative aux déchets se transforme donc au début du 20^{ème} siècle en France. D'abord, elle mute en lien avec l'évolution des techniques et leur promotion par des acteurs privés. On l'a dit, la plupart des déchets urbains produits dans l'« ancien régime » sont directement utilisés en agriculture, par l'épandage de substances organiques pour enrichir les sols. Lorsqu'ils ne le sont pas, et quand d'autres corps de métiers ne peuvent prendre en charge certains déchets spécifiques, ils sont donc envoyés en décharges, une solution de « mise à l'écart » assez simple. A mesure que les déchets perdent en qualités organiques, que l'épandage en agriculture se fait moins important en proportion, et que l'industrie se passe de certains déchets collectés en ville du fait de la progression de la chimie de synthèse (Barles dans le Bozec et al, 2012 ; O'Brien, 2008, p. 57-83) l'enfouissement et l'incinération en décharge deviennent donc progressivement les solutions majoritaires de « traitement » des déchets. Dès le début

du XX^{ème} siècle commence à se structurer un certain nombre d'acteurs et de réseaux autour de la solution de l'incinération. En lien avec le courant hygiéniste, ces acteurs se constituent de manière collective au sein de la SEPIA, entreprise créée par Antoine Joulot et René Humery (Frioux, 2013, p. 11). Ces ingénieurs et ces chercheurs proposent aux municipalités différents procédés et infrastructures d'incinération promettant de répondre aux velléités hygiéniques des élus municipaux et à la problématique de « volume » des déchets à traiter. Si la première moitié du XX^{ème} siècle se caractérise par un développement hétérogène et inégal de l'incinération, qui dépend assez fortement de spécificités politiques et institutionnelles locales, la seconde guerre mondiale forme un épisode original au sein de cette histoire, puisque la collecte et la réutilisation, en temps de pénurie, sont encouragées par le gouvernement de Vichy⁴¹. L'encouragement ne revêtant de toute façon pas de forme institutionnelle marquée, il paraît difficile de le comparer aux autres formes d'action publique décrites dans la suite de ce chapitre. Après-guerre, cette coalition d'acteurs constituée autour de la solution technique de l'incinération parvient progressivement à donner à celle-ci une place prépondérante dans l'éventail des modes de traitement « disponibles ». Car il répond à la double injonction de l'hygiénisme et du patriotisme économique (Frioux et Roussel, 2012, p.418), ce nouveau procédé remplace parfois et complète souvent le recours à l'enfouissement des déchets ménagers en décharges.

D'après des estimations réalisées à partir des annuaires statistiques de la ville de Paris (Glatron et Cussac dans Tabcaud et Hamez, 2000), la masse⁴² de déchets ménagers collectés à Paris augmente de 45% entre 1889 et 1929, et double entre 1889 et 1967. Cette donnée, si elle ne nous permet pas d'inférer l'évolution générale des tonnages de déchets générés à Paris entre la fin du XIX^{ème} et le milieu du XX^{ème}, peut au moins nous indiquer comment progresse leur prise en charge par les autorités publiques. Or, celui-ci double en moins d'un siècle, tandis que la population parisienne n'augmente que de 21% sur la période 1889-1929. On assiste ainsi à une croissance de la collecte de déchets par habitants à Paris. Cette croissance induit une croissance des moyens, notamment humains, affectés à la collecte des ordures sur cette même période. Le cas de Paris est pris ici comme un exemple du renforcement de l'action publique communale en matière de ramassage des ordures. Au-delà de ces mutations quantitatives (croissance de la collecte, des moyens affectés), les historiens montrent également un changement des modalités d'exercice de cette action publique, qui se traduit par une nouvelle orientation dans la destination des ordures (Glatron et Cussac, *ibid*). Ainsi, le traitement des ordures essentiellement tourné vers l'épandage en agriculture et la mise en décharge au XIX^{ème} siècle repose à partir de 1909 majoritairement sur l'incinération. De majoritaire (mais talonnée par l'enfouissement, encore

⁴¹ On peut voir dans cet incitation une forme de première centralisation de l'action publique, mais ses modalités sont si particulières qu'elle nécessiterait un examen dédié. Voir à ce sujet le récent numéro spécial de *Business History*, « Waste economies under wartime conditions: a transnational perspective on recycling and world war » (Denton et Weber, 2021).

⁴² Si au départ, l'unité de comptage est en mètre cube, à partir de 1921 c'est la masse qui est prise en compte. Les auteurs ont opéré une mise en équivalence des données d'avant 1921 à partir d'estimations de la masse moyenne d'un mètre cube d'ordures ménagères. Le choix du mode de mesure de la quantité de déchets produits n'est pas anodin, ainsi que remarqué plus haut, et décrit plus tard dans la partie 2.2.3 du chapitre 3.

important), l'incinération devient très majoritaire après la seconde guerre mondiale, puisqu'environ 80% des ordures collectées prennent la direction de l'incinérateur en 1967.

Cette action publique localisée n'est pas exclusivement municipale. Comme le montrent les travaux en histoire environnementale, le périmètre relatif aux déchets est au contraire variable : s'il échoit la plupart du temps aux communes, il a pu être départemental, notamment en région parisienne, et surtout la définition de ce périmètre participe à la construction progressive de l'intercommunalité (Frioux, 2013, p. 15). Pour bénéficier de financements plus importants pour investir dans des infrastructures, mais aussi pour réaliser des « économies d'échelles » dans le traitement de leurs ordures, les communes mettent en effet en commun les compétences de collecte et de traitement. L'incinération participe à cette mise en commun des déchets, en nécessitant des volumes importants pour assurer une viabilité économique de l'activité. A partir des années 1970, la connotation hygiénique dont bénéficiait l'incinération tourne en sa défaveur. Ainsi, au-delà de l'idée que l'incinération fait plus vite disparaître les déchets, qu'elle évite les combustions spontanées en décharge, et semble limiter les problèmes liés aux rongeurs et insectes détritiformes, l'appréhension liée aux rejets gazeux et aux fumées des usines d'incinération s'accroît. Puisque ces dernières sont plutôt situées en ville, notamment lorsqu'elles sont couplées à un réseau de chaleur, elles exposent géographiquement plus d'individus à leurs nuisances. Enfin, les critiques émergent également par la promotion d'un nouveau mode de traitement, le recyclage (Frioux et Roussel, 2012, p. 422). Sans que cette période soit marquée par une stagnation ou une baisse de l'incinération, celle-ci commence à être mise en débat. Les contestations, puis les débats, se trouvent à nouveau essentiellement formés aux niveaux locaux – ainsi que l'attestent les archives de délibérations municipales étudiées dans la littérature sur l'histoire des déchets – mais participent à une tendance plus générale de nationalisation du problème des déchets.

2.2. La « mise en politique » des déchets

Si la problématisation des déchets s'inscrit dans une histoire des relations entretenues à son égard par la société et le pouvoir politique, entre « ancien » et « nouveau » régimes, il est important de noter qu'à partir du dernier quart du vingtième siècle, elle reçoit une traduction véritablement politique, visible à l'échelle nationale (2.2.1). La mise en politique des déchets est un approfondissement et une diffusion de cette problématisation, qui progressivement s'oriente autour de la soutenabilité fiscale de la gestion des déchets (2.2.2), ainsi que sur les conséquences environnementales des choix sociotechniques sur lesquels elle repose (2.2.3).

2.2.1. Nationalisation de l'action publique rudologique

Les années 1970 ont été largement décrites comme le moment de la diffusion des craintes relatives aux questions environnementales et du début leur prise en charge par les pouvoirs publics (Charvolin, 1997 ; Lascoumes 1999), puis de leur codification dans le droit (Lascoumes et Martin, 1995). Il faut considérer comment cette prise de conscience s'opère sur la question spécifique des déchets, via leur « mise en politique » (Rocher, 2006, p. 35 ; Rocher, 2008). Celle-ci recouvre à la fois des aspects

organisationnels et administratifs et des dimensions légales. On remarque que si les déchets sont « rendus problématiques » de manière graduelle par l'administration à travers la production d'études et d'expertises portant sur leurs effets sur l'environnement et la santé humaine, le régime légal les rend politiques en impliquant les déchets dans des relations de responsabilités juridiques particulières.

Le ministère de l'environnement français, créé en 1971⁴³, s'empare progressivement du thème des déchets, autrefois approché de manière résiduelle par les ministères de la santé, de l'agriculture ou de l'équipement. Il faut noter que l'action publique relative aux déchets n'est pas première dans l'ordre de priorité de ce ministère nouvellement créé. Ainsi, si les « nuisances et pollutions » occupent une place importante dans son organisation administrative (Charvolin, 1997, p. 31-59), il s'agit avant tout de pollutions de l'air, de l'eau, ou de nuisances relatives aux bruits. Les déchets ne sont ainsi pas directement appréhendés en tant que catégorie d'action publique par ce découpage administratif. Le fait qu'ils puissent être générateurs de nuisance ou de pollution par leur dégradation puis leur diffusion dans les milieux naturels rend certes les déchets susceptibles d'être l'objet d'une démarche de « prévention » de ces nuisances, mais ne les constituent pas comme problème à part entière. Ainsi, nous considérons qu'il est plus juste de parler d'une « problématisation des nuisances causées par les déchets », que de « problématisation des déchets » à ce moment. Le déchet rentre cependant, par le truchement de ses nuisances, dans le champ de l'action publique environnementale. Quelques années après 1971, sur le plan organisationnel, on note l'apparition d'acteurs dédiés, sous la forme de groupements ou d'agences gouvernementales. En 1971 est créé un groupe d'études interministériel pour l'élimination des résidus solides (GEERS) et en 1976 un décret instaure l'agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets (ANRED), ancêtre (avec d'autres) de l'ADEME⁴⁴. Placée sous la triple tutelle du ministère de l'environnement, du ministère de l'industrie et du ministère de l'économie, elle se voit confier la mission d'« *engager et de faciliter des actions de récupération et d'élimination des déchets* ». Cette agence est essentiellement tournée vers des questions techniques de prévention ou de résolution des nuisances causées par les déchets.

Le 15 juillet 1975 est votée une « loi relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux »⁴⁵ qui introduit un certain nombre de principes d'importance majeure pour la définition du déchet et sa prise en charge. Parue le même jour que la directive, son premier article pose que le déchet consiste en « *tout résidu d'un processus de production, de transformation ou d'utilisation, toute substance, matériau, produit ou plus généralement tout bien meuble abandonné ou que son détenteur destine à l'abandon* ». Cette définition, dont la portée sera discutée plus tard, introduit une interprétation extensive des déchets, quasiment autoréférentielle (est un déchet ce dont on ne veut pas, qu'on abandonne ou qu'on « destine à l'abandon »), ainsi qu'une qualification permettant de le situer dans

⁴³ Précisément, le 6 janvier 1971, sous le nom de « Ministère de la protection de la nature et de l'environnement ».

⁴⁴ Décret n°76-473 du 25 mai 1976 relatif à l'agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets (ANRED).

⁴⁵ Loi n°75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux.

l'espace des activités matérielles (c'est un « résidu » de « processus »). Cette définition se révèle par la suite centrale dans les discours de l'action publique relative au déchet. Plus encore, son contenu se fait heuristique pour un certain nombre d'études académiques en droit (de Sadeleer, 2016 ; p. 124-140 ; Billet dans Thieffry, 2005, p. 10 ; Kramer dans Thieffry, 2005 ; p. 75) et en histoire (Barles, 2005, p. 10-11). On l'a dit, la loi française paraît le même jour que la Directive européenne n°75/442/CE, qui inclut la même définition du déchet. Si les termes de la loi et de la directive diffèrent (la première parle d'« abandon », la seconde de l'action de « se défaire »), il convient de reconnaître que les deux textes consacrent une approche dérélictive - pour reprendre un terme expert de l'analyse juridique – où le déchet est une chose sans valeur, sans attrait, que la loi reconnaît (et participe à constituer) comme telle. L'article 2 de cette loi prévoit que les détenteurs de déchets mais aussi et surtout les producteurs de déchets – qui ont été des détenteurs de produit en fin de vie l'instant d'avant l'acte de génération du déchet – sont tenus « *d'en assurer ou d'en faire assurer l'élimination conformément aux dispositions de la présente loi [...]* ». De manière encore plus importante, cette loi autorise l'Etat à faire « *obligation aux producteurs, importateurs et distributeurs de [produits générateurs de déchets] ou des éléments et matériaux entrant dans leur fabrication de pourvoir ou de contribuer à l'élimination des déchets qui en proviennent* » en son article 6. Dès lors, sur le fondement de ces deux articles, deux « cibles » de l'action publique relative aux déchets sont rendues possibles : le producteur de déchet, et le producteur de produit ; le second pouvant être mis dans l'obligation d'aider le premier à gérer les déchets.

La taxe sur les huiles usagées met effectivement en pratique cette responsabilité du producteur de déchets et cette responsabilisation économique du producteur de produit. En effet, L'ANRED, agence nouvellement créée est financée (entre autres) par une taxe parafiscale : la taxe sur les huiles usagées de 1975, qui oblige en France les producteurs d'huiles de vidange à financer la collecte et la gestion de ces huiles. Cette taxe est aujourd'hui considérée comme la première intervention publique visant à relier une catégorie spécifique de produits à leurs déchets. Accompagnée d'un régime d'agrément pour les récupérateurs d'huiles usagées, mis en place par un décret du 21 novembre 1979, la filière des huiles usagées est considérée par certains auteurs comme la « première REP » (Bahers, 2016, p 87), entièrement gérée par l'Etat à travers l'ANRED⁴⁶.

On retrouve en effet dans cette filière « huiles » des caractéristiques importantes de la REP telle que retrouvées à partir de 1992. D'abord, le principe de l'agrément pour les collecteurs (articles 5 et 6 du décret de 1979) introduit un droit de regard et de validation de l'administration sur ces acteurs marchands de la récupération. Il est en effet prévu qu'un « cahier des charges » soit assorti à l'agrément de ces derniers - qui leur confère un monopole de ramassage des huiles sur un territoire donné – dans lequel sont fixés les tarifs de reprise et de cession et les conditions techniques de ramassage et de stockage de ces huiles. Le même décret indique une exigence de performance : 70% des huiles usagées doivent être collectées par ces mêmes collecteurs agréés. Y est également présent le financement par les producteurs

⁴⁶ Décret n°79-981 du 21 novembre 1979 portant réglementation de la récupération des huiles usagées.

des déchets de l'activité de traitement de ces derniers. Un décret de 1986 introduit la taxe parafiscale versée par les producteurs d'« huiles de base », à l'exception des huiles issues de la récupération d'huiles usagées, à l'ANRED, elle-même chargée de reverser le produit de cette taxe sous la forme d'une subvention pour « la collecte, le traitement ou l'élimination » des huiles usagées. Les détenteurs d'huiles usagées, c'est-à-dire *in fine* ceux qui ont produit le déchet, bénéficient de cette organisation puisque le droit d'une reprise leur est accordé en conséquence directe de l'obligation de reprise conférée aux collecteurs. Enfin, cette organisation est spécifique à une filière : le régime d'agrément-financement relie des produits donnés à des déchets donnés, en affirmant clairement que les seconds ne sont que les premiers arrivés en fin de vie. En créant une « communauté » juridique redistributive (les uns paient pour les autres à un instant donné) et exclusive (d'autres catégories de produits ne peuvent financer le système, et d'autres catégories de déchets ne peuvent en bénéficier), cette organisation de la filière huiles usagées donne une première application historique de la REP. Cette affectation de la taxe est abandonnée à l'occasion du regroupement de diverses taxes environnementales sectorielles, toutes perçues et redistribuées par l'ADEME, dans la taxe générale sur les activités polluantes, entraînant une relative désaffectation des taxes concernées (Radiguet, 2016, p. 533-538).

La construction de premières règles d'attribution de responsabilités est doublement opérée par l'administration. C'est en effet elle qui crée les règles juridiques (la plupart des textes mentionnés sont des décrets), et qui se charge de les mettre en œuvre (via l'ANRED pour la collecte et le versement de la taxe, via le ministère de l'environnement pour la délivrance de l'agrément). Celle-ci mène son action dans le cadre d'un tournant législatif national et communautaire, mais construit des règles propres qu'elle impose aux acteurs privés. Si elle ne va pas jusqu'à se substituer aux collecteurs et aux traiteurs/éliminateurs des huiles usagées, elle en encadre strictement l'activité d'un point de vue technique, fixe des règles pour les échanges économiques (tarifs de collecte, tarifs de revente des huiles) et devient elle-même partie prenante de l'échange, en créant un circuit économique sous son contrôle. La place prépondérante de l'administration – dans ce cas représentée par l'ANRED et par le Ministère de l'environnement – ainsi que le caractère restreint de ce régime, qui ne concerne que les huiles usagées, nous permet de nuancer l'affirmation selon laquelle il s'agit de « la première REP ». Ainsi que posé dans l'introduction générale, et montré dans les parties 2 et 3 de ce chapitre, la REP en tant qu'objet sociologique n'existe qu'à partir du moment où elle est définie par les acteurs eux-mêmes comme un « instrument » d'action publique répondant à un problème d'envergure et lorsqu'elle prend une forme « coordonnée » qui fait intervenir à parts équivalentes l'administration et les acteurs privés⁴⁷.

⁴⁷ Relevons qu'après avoir essuyé un refus d'organisation collective par le Conseil de la Concurrence (Avis n°94-31-A du 6 décembre 1994), la filière est rattachée à la forme collective devenue dominante dans les années 2000. A compter du 1er janvier 2022, le dispositif de gestion des huiles usagées rentre sous le régime des REP collectives (article L.541-10-1 §18 du code de l'environnement, modifié par l'article 62 de la loi AGECE).

2.2.2. *Fiscalisation de l'action publique rudologique*

Cette période de mise en politique est aussi celle de l'institutionnalisation de pratiques existantes. La collecte communale des déchets, telle qu'esquissée plus haut en ce qui concerne ville de Paris, est rendue obligatoire par la loi de 1975. Surtout, elle est mise en politique à travers la question de la fiscalité, ainsi que le montre Renaud Nougazol dans sa thèse (Nougazol 2018, p. 120-123). En 1974, un rapport du GEERS indique que le financement de la collecte et le traitement des ordures par les communes est imparfaitement couvert par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) : toutes les communes n'y ont pas recours, et celles qui y ont recourt ne couvrent par tous leurs coûts par la TEOM. Cette taxe, créée en 1926 pour compenser la perte par les communes de leurs droits d'octroi sur les boissons (Billet, dans Albert 2013, p. 47), met fin à la gratuité du service de ramassage des déchets (encore appelés résidus ou immondices). Elle installe un lien, grossier, entre le fait de générer des déchets et un montant payé par les ménages. La jurisprudence ultérieure fait évoluer ses modalités d'application, en précisant que le taux de cette taxe peut varier selon les fréquences et la commodité du ramassage. La loi de 1975 permet aussi - en complément de la loi de finance de 1974 pour 1975⁴⁸ - aux communes de lever une redevance, différente de la TEOM, pour financer le service de ramassage des ordures. Alors que la TEOM est une taxe assise sur les mêmes fondements que la taxe foncière (souvent, la valeur locative des logements), la redevance d'enlèvement des ordures ménagères peut être calculée en fonction du service rendu (ici, le ramassage des ordures). Aussi, son public de destination n'est pas le même : alors que la taxe s'adresse à des contribuables, la redevance concerne des usagers. En fait, cette possibilité offerte aux communes et à leurs groupements de transformer leur TEOM en REOM vise à créer un nouveau régime fiscal de collecte des ordures ménagères. La redevance est comprise comme un moyen de relier les coûts aux recettes, et ainsi d'assurer un équilibre économique à l'activité de ramassage des ordures. Cette redevance est un premier geste dans l'économicisation de la politique environnementale relative aux déchets. D'une part, elle constitue la possibilité d'établir un lien actif entre les parties dans l'enlèvement des ordures : puisque c'est un usager qui jouit d'un service, fût-il public, la relation entre les deux est censée être consciente, connue. D'autre part, elle vise à rendre proportionnels le coût du service de ramassage des ordures et le montant payé pour celui-ci. Ainsi, c'est le fondement de la constitution d'un « coût » du ramassage des ordures qui s'esquisse ici. Plus tard, la multiplication du recours à des délégations de services publics pour sa réalisation (Rocher, 2006, p. 41), ainsi que la tendance à l'individualisation de la redevance participent à consolider la relation marchande entre usagers et prestataires de service (Nougazol, 2017, p. 28). Dans les années qui suivent 1975 cependant, la REOM est peu adoptée par les communes. Si elle n'est pas totalement « economicisée », la gestion des déchets est définitivement municipalisée sous l'effet de la loi de 1975.

⁴⁸ Article 12 de la loi n°75-633.

2.2.3. Saturation des installations et recherche de « solutions »

Les installations de traitement des déchets arrivent dans les années 1980-1990 à un niveau de saturation causé par la décorrélation entre l'augmentation de la quantité de déchets générées et celle du nombre d'installations (et de leur capacités). On se refusera à traiter ici de facteurs explicatifs généraux des mutations dans la consommation, laissant à d'autres types d'approches historiques le soin d'explorer les raisons de l'augmentation de production de déchets d'emballages. Leurs conséquences sont toutefois visibles. Le rapport portant sur les « chiffres-clés » des déchets produits par l'ADEME pour l'année 2020 revient sur la progression de la masse d'ordures ménagères (OM) produites par habitant depuis 1960. On constate que sur la période 1960-1990, cette quantité passe de moins de 300 kilogrammes d'OM par an et par habitant à plus de 300 kilogrammes (ADEME 2020, p. 26). On peut repenser ici à Brice Lalonde, cité plus haut, qui rappelait comment générer un kilo de déchet par jour et par habitant (ce qui est du même ordre de grandeur que 300 kilogrammes par an) paraissait peu durant son enfance. D'autres documents et auteurs évoquent un doublement de la production de déchets, car les chiffres varient selon que l'on prenne en compte les ordures ménagères uniquement ou qu'on y ajoute les « assimilés », c'est-à-dire les déchets de l'activité économique collectés par le service public de ramassage des déchets (Germain and Jarlier 2014, p. 11). Dans le même temps s'observe une augmentation encore plus rapide du volume de déchets produits. Celle-ci semble issue d'une tendance lourde (Barles dans Le Bozec et al, 2012, p.39), et serait quasi-exclusivement due à la multiplication des emballages – légers et volumineux - parmi les biens de consommations quotidiens.

En revanche, insistons à nouveau sur le caractère « construit » de la saturation des installations, et de manière plus générale des capacités techniques de traitement des déchets. Pour reprendre les mots de Markus Haverland, il s'agit d'une « construction largement politique de la rareté⁴⁹ » des installations de traitement⁵⁰. En premier lieu, cette construction (ou fabrique) de la rareté s'inscrit dans un cadre juridique relatif aux installations elles-mêmes, qui tombent sous le régime des installations classées pour la protection de l'environnement. Vieux de plus d'un siècle (elle a été créée en 1810), la législation relative aux établissements classés (qui deviennent « installations » en 1976) et le pouvoir administratif qui l'accompagne, ont créé un régime juridique d'encadrement des activités industrielles à risques selon plusieurs modalités (déclaration enregistrement, autorisation). Etendant le périmètre des risques pris en charge aux questions environnementales à l'occasion d'une loi du 10 juillet 1976, il étend également son champ d'action aux installations accueillant des déchets, notamment les incinérateurs et décharges. Les effets de ce régime ont été étudiés par la littérature en histoire environnementale et sciences humaines. Celle-ci met en avant les fondements libéraux de la législation de 1810, qui sécurise l'activité

⁴⁹ Traduit par nos soins : « [...] *largely political construction of scarcity* », (Haverland, 1999, p. 147).

⁵⁰ Notons que cette saturation n'est pas spécifique au cas français. Elle s'incarne, sous des formes particulières qu'il est inutile de détailler ici, dans l'ensemble des pays européens. Ainsi que le montrent les travaux à vocation comparatistes que nous utilisons (Buclet, 1997 ; Haverland, 1999), le Danemark, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Italie ou la Belgique sont tous confrontés à la question politique du devenir des déchets qui « débordent » non seulement des poubelles mais aussi des installations de traitement. Aux Etats-Unis, la « *landfill crisis* » est également un élément central durant les années 1990 (Ackerman, 1997, p. 2)

économique des industriels et vise un objectif de salubrité publique tout en consacrant l’inviolabilité de la propriété privée (Lascoumes, 2011). D’autres travaux explorent plus précisément la mise en œuvre concrète de l’inspection pour montrer le caractère bidirectionnel de celle-ci : l’administration en charge du suivi de ces installations classées pour la protection de l’environnement (ICPE), à travers ses inspecteurs, ne se borne pas à appliquer une règle mais au contraire s’inscrit dans un rapport de négociation et de discussion avec les industriels (Bonnaud, 2005 ; Bonnaud, 2021). Les « écarts » à la règles – tels qu’ils s’incarnent, on va le voir, en matière d’installations de traitement des déchets - ne sont ainsi pas de simples défaillances de l’action publique, mais font pleinement partie de celle-ci.

L’incinération commence à être mise en problème en France durant les années 1990 à partir de contestations locales de projets d’usines ou d’usines existantes. Les motifs de protestation sont compris à l’époque comme des « conflits de voisinage » où les riverains ou riverains futurs d’usines d’incinérations tentent d’obtenir l’annulation des projets ou la fermeture des usines. Quantitativement, les tonnages traités par l’incinération et le nombre d’usines augmentent fortement des années 1970 aux années 1990. A partir de 1975, le « ministère de la qualité de la vie », à travers son « service des problèmes des déchets » produit régulièrement un « inventaire des installations de traitement des ordures ménagères » (ITOM). En répertoriant le nombre d’installation et leurs capacités, il permet d’avoir un aperçu des capacités françaises globales de traitement⁵¹. La croissance du nombre d’unités d’incinération (avec ou sans récupération d’énergie) et des tonnages de déchets traités par cette voie augmente fortement jusque dans les années 1990. La première édition de l’inventaire voit Michel Affholder, directeur du service des problèmes des déchets, se féliciter du fait qu’« *une centaine d’installations de traitement existaient à la fin de 1970 [...] et à la fin de 1975, c’est près de 300 unités qui sont recensées* » (Ministère de la Qualité de la Vie 1975, p.1). Parmi ces installations de traitement, une majorité sont des usines d’incinération (146 sur 264), lesquelles traitent en moyenne 13945 tonnes de déchets par jour sur les 19728 au total (Ministère de la Qualité de la Vie 1975, p.2). Plus tard produites par la direction de prévention de la pollution et des risques (DPPR, ancêtre de la DGPR) et l’ANRED, les enquêtes ITOM de 1981, 1986 et 1989⁵² indiquent une poursuite de la croissance du nombre d’installations d’incinération et des tonnages qu’elles traitent. En 1981, l’incinération représente environ 18674 tonnes par jour en moyenne (sur 23345) et 218 unités, en 1985, environ 19 432 tonnes pour 284 unités et en 1989 environ 29290 tonnes pour 309 unités (Ministère de l’environnement 1982, p. 6 ; Ministère de l’environnement et ANRED 1986, p. 3 ; Ministère de l’environnement et ANRED 1990,

⁵¹ Jusqu’en 1989, lors du 5^{ème} inventaire, il indique également la population desservie par ces installations de traitement. Cet indicateur, abandonné ensuite sous cette forme (il revient sous l’aspect d’un indicateur global) opère un découpage implicite des territoires. Selon son mode de calcul, une même population ne peut être desservie par deux installations différentes. Ainsi, les populations desservies par chaque mode de traitement sont additionnées simplement et ensuite comparées à la population générale. De cette manière, l’enquête ITOM de 1989 affirme par exemple que 90,8% de la population est desservie par une installation. Si cet indicateur n’est pas traité en tant que tel dans notre réflexion, relevons que son existence nous éclaire la manière dont les pouvoirs publics visent la constitution d’un appareil de traitement des déchets « desservant » la population française (Rocher, 2006 ; p. 39-40).

⁵² La seconde édition de l’enquête ITOM, de 1978, n’a malheureusement pas pu être consultée.

p. 16). La stagnation des tonnages journaliers moyens observée entre 1981 et 1985 semble être due à un premier ralentissement de l'incinération sans récupération d'énergie, qui décroît de 3% sur cette période. L'incinération avec récupération d'énergie, elle, continue de croître. Rapporté à la croissance de la population, le tonnage moyen traité passe de 258 grammes par jour et par habitant en 1975 à 505 grammes en 1989, soit un quasi-doublement. Comme le résume le tableau-ci-dessous, l'incinération connaît donc un accroissement rapide entre 1975 et 1989, tant en termes absolus que relatifs.

Figure 2 : comparaison des chiffres des enquêtes ITOM entre 1975 et 1989

| Année d'enquête ITOM | 1975 | 1981 | 1985 | 1989 |
|---|-------|-------|-------|-------|
| Tonnage moyen journalier de l'incinération | 13945 | 18674 | 19432 | 29290 |
| Tonnage moyen journalier total (hors décharge) | 19728 | 28080 | 27797 | 38926 |
| Part du tonnage moyen journalier en incinération | 70,6% | 66,5% | 69,9% | 75,2% |
| Nombre d'installations | 146 | 218 | 284 | 309 |
| Quantité moyenne/habitant traitée par l'incinération en grammes | 258 | 336 | 343 | 505 |

Sous l'effet de la contestation croissante des usines d'incinérations, interprétée par les pouvoirs publics à travers le « syndrome Not In My Backyard » (NIMBY)⁵³, l'installation de nouveaux équipements est rendue difficile, tandis que des travaux sont nécessaires pour les usines dont la durée de vie excède difficilement trente ans. Ces travaux, quand ils sont conduits, coûtent cher aux collectivités locales. Les années 1990 sont particulièrement marqués par des controverses portant sur l'incinération et ses risques sanitaires (Buclet, dans Le Bozec et al, 2012, p. 81-90). Après que des taux d'émissions de dioxine élevés sont constatés sur un grand nombre d'incinérateurs français, des mobilisations se forment à leur endroit, sur fond de défiance vis-à-vis de l'expertise sanitaire officielle. En effet, un arrêté ministériel sur les seuils d'émission de dioxines paraît le 25 janvier 1991, et si ses modalités de contrôles dans l'ensemble échouent à être mises en œuvre, il fournit un fondement officiel de comparaison entre

⁵³ Le terme NIMBY a longtemps été employé pour traiter de la réticence des citoyens à l'installation de nouvelles unités urbaines causant des désagréments de voisinage alors qu'elles contribuent au bien être collectif. A l'origine popularisé par Mike Davis, pour expliquer l'opposition de certains quartiers de Los Angeles à l'installation de populations jugées indésirables à proximité, le terme a ensuite largement été utilisé pour qualifier les oppositions à des installations industrielles polluantes. Il l'a surtout été de manière péjorative, pour désigner l'égoïsme des habitants face à la nécessité d'équiper la collectivité en infrastructures de « dépollution » (usines d'incinération, stations d'épuration...)

émissions « normales » et « anormales ». L'intervention de la DPPR en 1996 marque l'ouverture de la controverse, puisque cette dernière établit le constat de non-conformité des incinérateurs français aux seuils de 1991. Les acteurs de la contestation sont des riverains des installations, des agriculteurs, des ONG environnementales (le World Wildlife Fund, Greenpeace) et des réseaux de médecins. Une organisation environnementale se constitue même à l'occasion de cette mise en problème de l'incinération : le Centre national d'information indépendant sur les déchets (CNIID), créé le 15 décembre 1997. Ce dernier engage et participe à la réalisation d'expertises (Buclet, dans Le Bozec et al, 2012, p. 85), en s'appuyant sur des formes de circulation des savoirs entre les autres acteurs de la contestation qui participent à construire un terrain « scientifique » de controverse sur la question des incinérateurs (Hajek, 2013). En 2000, l'agence française de la sécurité sanitaire des aliments (Afssa) et l'institut de veille sanitaire (InVS) produisent avec l'ADEME un rapport d'expertise concluant à l'absence de risques importants sur la santé humaine induits par le rejet de dioxines des incinérateurs (Institut de Veille Sanitaire, 2000). Ce rapport, conduit par Jean-François Narbonne, est vivement contesté dès sa sortie par le CNIID, qui pointe des biais, notamment dans le choix des groupes de population étudiées. Quelques jours plus tard, l'Afssa reconnaît ces biais, ce qui renforce l'impression d'une connaissance de ces insuffisances par l'institution, et renforce les opposants aux incinérateurs dans l'idée que les pouvoirs publics « cachent » le caractère néfaste de ces derniers. Ce n'est qu'à partir des années 2000, notamment sous l'effet de la Directive n° 2000/76/CE sur l'incinération des déchets que les installations d'incinérations commencent effectivement à être fermées. L'exemple célèbre de Gilly sur Isère (dont la fermeture le 25 octobre 2001 est suivie de l'abattage de tout le bétail vivant dans un périmètre de plusieurs kilomètres à la ronde) n'est pas le seul. Dans le même temps, les nouveaux projets sont suspendus ou annulés. Ces deux éléments participent à rendre indésirable la poursuite d'une action publique uniquement tournée vers la solution de l'incinération.

En ce qui concerne les décharges, on observe un phénomène de concentration et de légalisation des sites. Si la mise en décharge est la solution de traitement majoritaire, puisqu'elle représente 52% des tonnages en 1990 (Buclet, 1997, p. 200), elle paraît encore moins désirable que la poursuite de l'incinération. En effet, le phénomène de problématisation de la mise en décharge repose moins sur la contestation d'une technique et de la caractérisation de ses effets sur la santé humaine et animale, que sur un mouvement de formalisation de la mise en décharge, initié par les pouvoirs publics. On l'a dit, l'extension du champ d'application du régime ICPE aux zones de mise en décharge participe à faire enregistrer ces installations auprès de l'administration. Cette formalisation passe aussi par une inscription de la mise en décharge dans le système de comptage des modes de traitement des déchets. Ainsi, si cette dernière est exclue de l'enquête ITOM de 1975, on la retrouve dès la troisième enquête en 1981. Dans les chiffres officiels des enquêtes ITOM, sa croissance est encore plus rapide que celle de l'incinération ou des modes de traitements biologiques : elle augmente de 110% entre 1975 et 1985 (Ministère de l'environnement et ANRED, 1986, p. 3). Il faut cependant se garder de conclure sur le fait que cette période serait caractérisée par un développement croissant des décharges : celles-ci existaient déjà dans la plupart des cas, mais sont en fait reconnues officiellement par les pouvoirs publics, qui

cherchent à en « contrôler » l'utilisation. Sur le mode de la reconnaissance des erreurs passées, poussés par des contestations menées par les citoyens riverains de décharges non contrôlées, les pouvoirs publics commencent à prendre en charge ces dernières, pour en faire des « décharges contrôlées ». La mise en problème des décharges fait ressortir celle de la distinction entre déchets industriels et ménagers. Cette mise à distance des erreurs passées est illustrée par exemple par la prise de parole d'Hervé Billard, chef du département industrie à l'ANRED lors des 1ères « assises du déchet » en 1991. Il y propose une forme de mise en récit historique, distinguant trois périodes – aux titres significatifs⁵⁴ - qui correspondraient à autant de façon d'appréhender la mise en décharge de déchets industriels (Syndicat national des ingénieurs de l'industrie et des mines, 1991, p.42). Le mouvement de mise en conformité des décharges et de l'autre, celui des mobilisation citoyennes et médiatiques autour de la question de la dangerosité de certaines d'entre elles participent à rendre la décharge, elle aussi, non-désirée. Les contestations prennent, comme pour l'incinération, la forme de « scandales » fortement médiatisés :

« Donc on avait ce contexte-là, avec des scandales qui sont apparus dans les dans ces années-là [...] on a eu un gros scandale autour de la décharge de Montchanin, qui a sonné le glas des décharges où on mettait à la fois déchets ménagers et déchets industriels, parce qu'on s'est rendu compte qu'on faisait n'importe quoi. C'est le moment où on a découvert, c'est le moment où l'ADEME, ou l'ANRED qui devient l'ADEME, découvre et se trouve amenée à financer, parce qu'on a perdu la trace des propriétaires et des responsables des anciens dépôts de déchets industriels. Ce qu'on a appelé des points noirs. Et on a été, dans ces années-là, moi, je me souviens avoir été à une émission d'un chroniqueur TV, j'étais au cabinet, ils m'avaient envoyé parce que personne d'autre... en disant « toi, tu es à la fois moins visible politiquement et puis tu connais bien le sujet, tu vas y aller ». Je me suis pris une soirée dans une émission en direct où les gens huaient contre le représentant du ministère, contre les décharges qu'on avait laissé faire avec des déchets dangereux dedans, et cetera. Ben oui, on a découvert qu'on avait un passif énorme à solder quoi. » (Entretien avec un membre du cabinet de B. Lalonde, 4 mai 2021).

Cette « saturation des installations » d'incinération et de mise en décharge est explicitement appréhendée comme une saturation « sociale » par le Ministère de l'environnement. D'ailleurs, ses effets matériels, si on s'en tient aux chiffres produits par le ministère de l'environnement et

⁵⁴ Le fonctionnaire renvoie en effet au souvenir de « l'époque de mon grand-père : le mythe du sol épurateur » où la mise en décharge, à l'initiative individuelle d'industriels ou de communes, aurait été tout à fait incontrôlée, puis l' « époque de mon père : naissance de la décharge industrielle à vocation collective » qui s'insérerait dans une « nouvelle politique des déchets » où la décharge fait figure de mode de traitement à part entière, mais qui échoue à prendre correctement en compte la question des rejets dans l'environnement (effluents, lixiviats). Enfin, il évoque le dernier stade de cette évolution « mon époque : la période d'une nécessaire mutation », où la mise en décharge devenue l'affaire de « spécialistes » répondrait à des critères techniques et environnementaux précis, ainsi que sur la distinction nette entre déchets ménagers et déchets industriels.

l'ANRED/ADEME, ne se font que peu ressentir sur les flux d'enfouissement et de stockage. Les sites sont « mis en conformité », notamment via une intervention nationale, appelée de ses vœux par les responsables politiques locaux qui découvrent et/ou manquent de moyen pour prendre en charge leurs sites défectueux. Pierre Cornelot, maire de Montchanin en 1991, affirme que « la solidarité nationale doit jouer » (Syndicat national des ingénieurs de l'industrie et des mines, 1991, p. 52). Le concept NIMBY sert au ministre et à ses fonctionnaires à renforcer l'idée que les destinations des déchets à cette période n'est plus tolérable à l'avenir. La « prise de conscience » de l'opinion publique est ainsi employée dans le registre argumentatif comme un élément externe qui pousserait les pouvoirs publics à agir. La chose est présentée comme si les mouvements de contestation étaient à la fois absolument indépendants des effets de l'action publique rudologique et de ses formes antérieures décrites plus haut, et difficilement résolubles par une action limitée à l'encadrement des modes de traitement existants. Cette représentation du « syndrome NIMBY » étant d'autant plus utile au ministère qu'il la juge soudaine et imprévisible :

« Je dirais que dans ces années qui vont de 1985 à 1990-1992, il y a, comment dire un phénomène de d'amplification de différentes choses. Des contraintes liées à l'opinion publique, avec notamment le développement dans cette période-là, d'un truc qui depuis, n'a jamais cessé, [...] le développement de ce qu'on a appelé le syndrome Not In My Backyard, c'est-à-dire le fait que d'un seul coup, l'opinion publique qui, avant les années 1980, se souciait peu des effets, d'un seul coup, trouve que les décharges, ça commence à bien faire, ça sent pas bon, elles se remplissent, il y en a trop, il y a beaucoup de camions qui circulent. » (Entretien avec un membre du cabinet de B. Lalonde, 4 mai 2021).

Dès lors, plusieurs dispositifs sont mis en œuvre pour endiguer la croissance des flux traités par enfouissement (mise en décharge) et incinération. L'instrument fiscal est directement mobilisé pour décourager l'enfouissement, même si Michel Barnier, ministre de l'environnement en 1993, déclare aux 2^{èmes} assises nationales de déchets qu'il « pense personnellement que son montant actuel est encore trop faible pour que son internalisation ait un effet sensible » (Syndicat national des ingénieurs de l'industrie et des mines, 1993 ; p. 12). Notons qu'elle est équivalente à 20 francs par tonnes à l'époque, et qu'elle n'augmentera significativement pas avant les années 2010. La piste de la dés-incitation fiscale pour les modes de gestion des déchets rendus problématiques n'est pas exploitée, notamment parce qu'elle sanctionnerait les municipalités qui utilisent ces installations.

La double saturation, fiscale d'une part en ce qui concerne pour la taxe d'enlèvement des ordures, et sociotechnique d'autre part pour les solutions de traitement rendues problématiques, forment un contexte favorable à l'émergence d'une « nouvelle » solution d'action publique pour gérer les déchets ménagers.

3. Conclusion de chapitre

Les relations aux déchets ménagers sont progressivement prises en charge par l'action publique au cours des trois derniers siècles, avec pour principale préoccupation la gestion de ces derniers. Cette gestion nécessite d'une part de capter et de concentrer cette pollution diffuse, c'est-à-dire de collecter les déchets auprès des ménages, puis d'orienter cette pollution vers des modes de traitement différemment appréhendés selon les époques. Si certaines formes de compostage, de recyclage et d'incinération caractérisent cette gestion des déchets au XIX^{ème} siècle, sans qu'elles soient remises en question, les évolutions techniques et les choix industriels et politiques rendent ces modes de traitement minoritaires au début du XX^{ème} siècle. L'incinération devient cependant fortement plébiscitée par les pouvoirs publics, qui y voient un mode « propre » de gestion des déchets. Puis, sous l'effet de diverses contestations, qui redoublent leur discours d'une critique de l'enfouissement en décharge, c'est l'ensemble de l'action publique rudologique qui est fragilisée à la fin des années 1990. La construction sociale et politique du problème des déchets est alors principalement axée sur les modes de traitement et incidemment, sur leur financement.

Chapitre 2 : La genèse d'un arrangement politique et institutionnel

La création d'Eco-emballages en France en 1992 résulte d'une mobilisation conjuguée des pouvoirs publics et des industriels qui construisent une solution pour prendre en charge les déchets d'emballages ménagers. A la fois « traduction » (Rumpala, 1999 ; Nougazol, 2017) et déplacement de la question des déchets dans le monde des produits, l'émergence de ce premier éco-organisme est un moment fondateur de l'analyse que nous faisons de la REP. Si son inspiration d'origine étrangère, notamment Allemande, a participé à déterminer sa forme et ses principes, ce sont aussi les coalitions d'acteurs industriels qui se forment pour construire une solution *ad hoc* et spécifiquement française autour d'Éco-emballages. Cette solution conduit à minimiser les coûts à la charge des producteurs et se fonde sur la participation importante des communes et des usagers au dispositif. Enfin, elle met en équivalence l'incinération et le recyclage comme modes de « valorisation » des déchets d'emballage.

L'émergence de la REP française est également le moment de la confrontation de la REP comme nouvel instrument à un cadre politique et institutionnel général de libre-circulation des biens. En effet, il perturbe cette dernière au nom de la protection de l'environnement. C'est à ce titre que l'étude des décisions des institutions françaises et européennes garantes de la mise en application du libéralisme économique (Autorité de la concurrence, Commission Européenne, Cour de Justice de l'Union Européenne) nous éclaire sur le positionnement de la REP aux marges de ce cadre politique libéral.

Ainsi, le paramétrage de la REP française repose à la fois sur un niveau d'ambition environnementale moins élevé que son homologue allemande ou la consigne danoise, et sur un niveau d'intervention de l'Etat plus important dans la construction du dispositif.

Ce chapitre porte un regard rétrospectif sur la construction de la REP. Une telle approche nécessite notamment de mobiliser des sources secondaires, puisqu'elle repose sur les lectures des acteurs du monde social portées sur cette histoire. Plutôt que de concevoir ce recours à des sources secondaires comme un « biais » d'analyse, il permet au contraire de rapprocher la focale analytique du monde de la REP. L'histoire exposée dans ce chapitre est celle de la construction de la REP mais également une histoire par la REP, c'est-à-dire telle qu'elle est lue par les acteurs qui évoluent autour d'elle, ses soutiens (la circonscription instrumentale) comme ses opposants.

En maniant deux perspectives de lecture, externe (lorsque l'analyse s'appuie sur des sources primaires) et interne (pour les sources secondaires), ce chapitre permet à la fois de chercher à objectiver la genèse de la REP et à comprendre comment les acteurs plus récents interprètent cette histoire, ce qui permettra plus tard d'objectiver le monde actuel des REP.

Ce chapitre décrit comment la création d'Eco-emballages repose sur la construction d'un compromis mobilisant un ensemble large d'acteurs, compromis dont les caractéristiques expliquent le paramétrage

de la REP emballage ainsi formée (sous chapitre 1). Ce compromis est ensuite traduit dans un dispositif réglementaire et industriel qui acquiert son autonomie, préfigurant la fabrique de l'instrument-REP (sous chapitre 2.). Les contestations du dispositif devant les institutions du libéralisme économique interviennent en trame de fond, comme pour façonner les limites du dispositif, en tant qu'épreuves institutionnelles (sous chapitre 3).

1. Eco-emballages, un compromis institutionnel

La « mise en politique » des déchets ménagers et notamment des déchets d'emballage, telle que présentée plus haut pour la France, est communément partagée par les pays de la Communauté Economique Européenne (CEE) à la fin des années 1980. S'il existe des spécificités relatives aux tissus industriels, aux modes de consommation, à la géographie, aux systèmes politiques de décision et de compétence relatifs aux déchets ou encore aux modes de représentations de la question par les acteurs individuels et collectifs, les « grandes lignes » de la question des déchets sont les mêmes. Le niveau de consommation de biens, qui influe sur celui de génération de déchets, étant haut dans l'ensemble des pays de l'UE⁵⁵ – sa croissance étant même considérée comme désirable, puisque signe de prospérité – et les capacités de traitement étant limitées, de moins en moins désirées, l'équation en termes de flux se révèle déséquilibrée. La question qui se pose principalement, voire exclusivement, est celle de la gestion des déchets.

Cette partie retrace comment un mécanisme de diffusion, enclenché par la mise en place d'un système de consigne au Danemark, engage l'Allemagne dans la construction d'un mécanisme de marché reposant sur les industriels (1.1), lequel influence par la suite le système Français, fondé sur une coopération forte entre les pouvoirs publics et les industriels de l'emballage (1.2).

1.1. Le signal danois et l'exemple allemand de DSD, ou la création d'exceptions à la logique libérale pour l'action publique relative aux déchets.

Les années qui précèdent la création d'Eco-emballages sont marquées par l'invention de systèmes plus ou moins contraignants, dotés de fortes ambitions environnementales, en Allemagne et au Danemark. Le système danois se caractérise par un niveau d'intervention et de prescription forte de la part de l'Etat, qui apparaît comme un facteur de perturbation important du libre-échange de produits agroalimentaires. Pourtant, il déroge au droit de la libre-concurrence européen à l'occasion d'un jugement de la cour de justice européenne, ce qui permet son maintien (1.1.1). Ce fait est vécu comme un véritable signal politique pour les institutions européennes et pour les états membres. Dès lors, l'Allemagne élabore un système lui aussi ambitieux, mais garantissant une liberté plus grande pour les

⁵⁵ En France, la consommation matérielle atteint 850 millions de tonne par an en 1990, d'après l'ADEME (2020, p. 22), tandis que la production d'ordures ménagères dépasse à la même époque, et pour la première fois, les 300 kilogrammes par habitants et par an (ADEME, 2020, p. 26). Ce taux augmente jusqu'au tournant des années 2000, date à laquelle il dépasse les 350kg/hab/an, et décroît par la suite.

acteurs privés. Son relatif succès s'inscrit dans la continuité de la solution danoise, tout en présentant des garanties plus fortes de conformité au libéralisme économique (1.1.2). Ensemble, ces deux initiatives participent à paver le chemin du système français élaboré à partir de 1991.

1.1.1. La consigne danoise, un instrument de contrainte forte pour des ambitions environnementales élevées

Le premier pays européen à prendre des mesures organisant un transfert de responsabilité des consommateurs et des collectivités vers les producteurs de biens en matière de déchets d'emballages est le Danemark. Ces mesures sont essentiellement de nature réglementaire : elles n'emploient pas directement d'instruments économiques. Le 8 juin 1978, une loi rend obligatoire la consignation d'un certain nombre de boissons rafraîchissantes et de bières et dans le même temps autorise l'agence danoise de l'environnement à interdire certains types d'emballages, si elle juge que ces derniers ne sont pas désirables d'un point de vue environnemental. La visée de cette loi, assorties de mesures réglementaires, est explicite : standardiser les emballages de boisson en verre entre différents producteurs, afin de faciliter leur réutilisation après consommation desdites boisson. Ce système, révélant son efficacité sur le sol national danois pour atteindre des taux de collecte des emballages de boisson élevés, mécontente toutefois les producteurs étrangers désireux de vendre leurs boissons au Danemark. Arguant que les coûts de mise en conformité avec le système, liés soit à la standardisation des formats d'emballage soit aux modalités logistiques de mise en œuvre de la consigne, rendent cette mesure *de facto* protectionniste, ils se tournent vers la Commission Européenne pour en dénoncer le caractère non-libre-échangiste. Le dispositif est selon ces producteurs d'autant plus contestable qu'il repose sur un régime d'agrément des formats consignés. C'est-à-dire que même dans le cas où une entreprise étrangère, avec son propre format, met en place un système de consigne au Danemark, celui-ci peut être interdit au motif que le format en question n'est pas agréé par l'autorité environnementale. Celle-ci engage en 1986 une procédure pour contester la compatibilité des mesures danoises avec le droit européen, devant la Cour de justice des communautés européennes (CJCE). Elle est soutenue dans son recours par le Royaume-Uni. Surprenant les acteurs industriels et politiques, la CJCE tranche toutefois en faveur du dispositif sur le plan de ses effets, en mettant en avant le caractère « nécessaire » de la mesure pour atteindre ses objectifs :

« En ce qui concerne, tout d'abord, l'obligation de mettre en place un système de consigne et de reprise des emballages vides, il y a lieu de constater que cette obligation est un élément indispensable d'un système visant à assurer la réutilisation des emballages et apparaît donc comme nécessaire pour atteindre les buts poursuivis par la réglementation litigieuse. Au vu de cette constatation, les limitations qu'elle impose à la libre circulation des marchandises ne doivent pas être considérées comme disproportionnées. » (CJCE, Affaire 302/86, 1988, point n°13).

On reconnaît ici un raisonnement en cohérence avec le principe de proportionnalité, selon lequel l'application de mesures politiques peut avoir des effets négatifs sur l'économie si elle poursuit dans le même temps des effets positifs d'un ordre de grandeur similaire. Il est esquissé sous une forme assez claire dès le point n°6 de l'arrêt et selon lequel :

« [...] obstacles à la libre circulation [...] doivent être acceptés dans la mesure où [la réglementation est] nécessaire pour satisfaire à des exigences impératives du droit communautaire. Encore faut-il qu'une telle réglementation soit proportionnée à l'objet visé. Si un État membre dispose d'un choix entre différentes mesures aptes à atteindre le même but, il lui incombe de choisir le moyen qui apporte le moins d'obstacles à la liberté des échanges. » (CJCE, Affaire 302/86, 1988, point n°6).

Toutefois, la Cour précise dans la suite de l'arrêt que le régime mis en place ne peut effectivement pas restreindre *de jure* l'accès des metteurs sur le marché étrangers au marché danois en limitant le volume de leurs ventes. A la lecture du commentaire de l'avocat général de la Cour Gordon Slynn, qui renseigne sur le sens de la décision prise par la Cour, on comprend que la CJCE a préféré admettre que le dispositif était le moyen le plus efficace d'atteindre des objectifs de « protection élevée » de l'environnement, en l'absence d'autres dispositifs, et donc de l'accepter faute de mieux. Dans son commentaire, l'avocat général plaide pour explorer d'autres pistes à l'avenir :

« Le niveau de protection recherché doit être raisonnable : nous avons du mal à croire que les différentes méthodes esquissées dans la directive du Conseil et évoquées à l'audience – notamment la collecte sélective par les autorités gouvernementales ou l'industrie privée, un système de consigne volontaire, les amendes pour abandon de détritrus, l'éducation du public en matière d'élimination des déchets — ne permettent pas d'atteindre un degré raisonnable qui empiète moins sur les dispositions de l'article 30. » (CJCE, Affaire 302/86, 1988, Conclusions de l'avocat général Slynn du 24 mai, p. 4626).

Le fait que les pistes en question aient été seulement « évoquées à l'audience » sans être versées à l'argumentaire des requérants emporte une absence de raisonnement contrefactuel, qui aurait pu jouer en défaveur de la consigne. Ces autres méthodes, si elles sont « esquissées » dans la directive 85/339/CEE (voir plus bas), ne forment pas une offre d'outils ou d'instruments susceptibles de concurrencer la consigne sur ce point.

L'affaire des consignes Danoises envoie un premier signal important aux institutions de la Communauté Economique Européenne, ainsi qu'à ses Etats membres. L'idée défendue par le gouvernement danois est qu'en l'absence de dispositif harmonisé au niveau communautaire, les Etats membres sont libres de prendre des mesures restreignant le commerce dans la CEE si celles-ci visent notamment la protection de l'environnement. Pourtant, certains textes existent. La « directive » mentionnée par l'avocat général Slynn en 1988 est la directive de 1985 relative aux emballages de

liquides alimentaires⁵⁶. Texte à l'ambition modeste, cette directive est le fruit de 10 ans de négociations (et de neuf versions différentes) qui ne prévoit que l'encadrement des accords volontaires pour la réduction des déchets d'emballages. Fondée sur l'article 235 du traité de la communauté économique européenne, relatif à la protection de l'environnement, et non sur son article 100, qui a trait au marché unique, la directive n'est d'aucune utilité à la Cour pour juger de la conformité des mesures avec ce dernier. Son apport se limite à un rôle « informatif ». Le rapport d'audience indique comment la Commission et le Royaume-Uni affirment également que la directive de 1985 « *indique qu'il est désormais possible d'atteindre cet objectif par des moyens moins contraignants* ». (Rapport d'audience, 1988, p. 4611). L'absence de mention de la directive de 1985 dans l'arrêt, qui la prendrait comme fondement légal pour sa prise de décision, montre toutefois comment celle-ci ne dépasse pas ce rôle informatif dans la production de la décision.

Dans la typologie de Davies (2013), la dérogation, c'est-à-dire la suspension de la logique libérale prend ici la forme d'une externalité : c'est-à-dire que l'activité de récupération et de traitement des déchets d'emballages de boisson est exclue du cadre libéral par sa nature même. C'est-à-dire que les mesures prises par le Danemark sont interprétées comme relevant d'un cadre juridique et institutionnel dérogatoire au libéralisme politique. Elle est considérée à l'époque comme, incommensurable avec d'autres activités qui donneraient des éléments de comparaison. Dès lors, le cadre libre-échangiste européen, et la logique économique et conséquentialiste qui s'y rapporte, ne peuvent complètement s'appliquer dans le domaine des déchets d'emballage de boisson en 1988, car il n'existe pas encore de règles précises en la matière. La consigne danoise est donc maintenue.

En revanche, les frontières entre l'externalité, maintenue en dehors, et ce qui peut entrer dans le marché apparaissent dans la décision de la Cour. En effet, l'interdiction juridique de vendre plus de 3000 hectolitres sur le sol danois lorsque les formats de bouteilles n'y sont pas agréés ne résiste, elle, pas à l'examen de la Cour. Elle la juge non-conforme au cadre libéral, au moyen de l'article 30 du traité de l'Union Européenne. En effet, argue-t-elle, il est vraisemblable qu'un système de consigne, y compris non agréé, peut avoir les mêmes effets environnementaux qu'un système agréé. Ici, la Cour s'est accordée la possibilité, non pas de calculer directement, mais de comparer les coûts de la mesure avec ses effets :

« Toutefois, le système de reprise des emballages [ndlr : de consigne] non agréés est de nature à protéger l'environnement et ne concerne d'ailleurs, quant aux importations, que des quantités limitées de boissons par rapport à la quantité de boissons consommée dans le pays, du fait de l'effet restrictif qu'a sur les importations l'exigence de reprise des emballages. Dans ces conditions, une limitation de la quantité des produits susceptibles d'être commercialisés par les

⁵⁶ Directive 85/339/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant les emballages pour liquides alimentaires.

importateurs est disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi. » (CJCE, Affaire 302/86, 1988, point n °24).

Résumons : au tournant des années 1990, tant qu'on ne peut pas estimer le coût pour les acteurs économiques et le comparer, le confronter avec l'objectif politique environnemental, le dispositif peut échapper à son incorporation par les institutions dans le cadre libéral, libre-concurrentiel et libre échangiste. Si cette estimation est possible, et que la comparaison est effectuée, alors le dispositif peut être sanctionné, mais encore faut-il que des acteurs s'emparent du sujet. Pour cela, l'existence d'un cadre juridique suffisamment précis – à savoir une directive ou un règlement spécifique au secteur concerné – fournit un répertoire argumentatif essentiel à la contestation.

Sur le plan politique, ce jugement de la CJCE indique à la Commission Européenne, ainsi qu'aux gouvernements des autres pays de la C.E, que d'autres limitations au libre-échange pourraient exister sur le sujet des déchets d'emballage tant qu'un cadre harmonisé n'est pas créé. Le cas des « bouteilles danoises » génère un signal fort envers les autres pays membres et les institutions européennes. Ce signal est une surprise, une « stupéfaction » pour les dirigeants politiques alors en poste :

Enquêté : « *Et bon, on essayait de trouver un truc en commun, et à ce moment-là est arrivée l'affaire danoise, avec stupéfaction, parce que c'était quand même assez surprenant que la jurisprudence, finalement, donne raison au Danemark. Alors à ce moment-là, immédiatement, tout le monde s'est précipité pour faire son système.* » (Entretien avec Brice Lalonde, 24 mars 2021).

Cette surprise motive la Commission Européenne pour relancer les débats relatifs à la production d'une directive sur la question spécifique des emballages. En effet, si « *les bières étrangères ne sont pas très aimées des buveurs de bières danois* » (CJCE, Affaire 302/86, 1988, Conclusions de l'avocat général Slynn), tel n'est pas forcément le cas dans d'autres pays qui importent d'importantes quantités de produits étrangers, ou à l'inverse exportent une grande partie de leur production agroalimentaire. En étendant la réflexion à tous les emballages, la Commission Européenne comprend que le risque de limitation de circulation des marchandises peut s'étendre sur un périmètre bien plus large, menaçant ainsi les intérêts d'un nombre plus important d'industriels et d'Etats.

1.1.2. L'exemple allemand, une traduction libérale de l'impératif de gestion des déchets

Le 12 juin 1991, entre en vigueur en Allemagne une ordonnance sur les emballages. Portée par le ministre fédéral de l'environnement, Klaus Töpfer, cette ordonnance vise à rendre les producteurs d'emballages responsables des déchets générés par les emballages qu'ils mettent sur le marché. Sa mise en œuvre se déploie en trois phases. D'abord, le 1^{er} décembre 1991 est rendue obligatoire la reprise des emballages professionnels par les distributeurs, le 1^{er} avril 1992, cette obligation de reprise est étendue aux emballages dits « secondaires » et le 1^{er} janvier 1994 à tous les emballages. Dans le même temps,

une entreprise privée, Duales System Deutschland (DSD) GmbH⁵⁷ s'est constituée en prévision des obligations de l'ordonnance. La création de cette organisation repose sur une mesure dérogatoire de l'ordonnance, qui permet aux distributeurs et producteurs de s'affranchir de leur obligation de reprise d'emballages si ces emballages sont collectés et traités par une entreprise tierce, dans la mesure où celle-ci atteint des taux de recyclage suffisants. DSD organise donc un système collectif. Dans ce système, ce sont les producteurs qui financent la collecte et la gestion des déchets d'emballages par des entreprises tierces via l'intermédiaire de DSD. Lorsqu'ils participent à ce système, les producteurs paient une « licence » leur permettant d'apposer le « point vert » sur les emballages. Ce point vert⁵⁸ est censé dans le système DSD permettre de distinguer les déchets des producteurs ayant participé au système collectif de ceux qui organisent individuellement la reprise de leurs déchets, qui n'ont pas le droit de l'apposer.

Le système allemand connaît toutefois une crise liée à son succès. En effet, le signal envoyé par l'ordonnance aux industriels, collectivités et citoyens allemands est si bien reçu que la collecte d'emballages croît de manière plus importante que ce que les capacités de traitement allemandes ne le permettent. Dès 1993, DSD voit ainsi ses dépenses, qui représentent les coûts de collecte et de traitement des déchets, dépasser de loin ses revenus, qui sont assurés par le paiement de la licence « point vert ». Plusieurs facteurs sont avancés par les observateurs de l'époque pour expliquer cette crise économique. L'OCDE, qui s'appuie sur l'exemple Allemand pour cadrer les discussions dans les groupes de travail qu'elle organise sur la REP (voir chapitre 3), énumère en 1998 les enjeux du système DSD. D'abord, le fait qu'un nombre important d'emballages aient été « passagers clandestins » du système (OCDE, 1998 p. 36) aurait affecté l'équilibre strictement budgétaire de DSD. En bénéficiant de la collecte, alors qu'ils ne se sont pas acquittés des frais de licence auprès de DSD, certains emballages feraient gonfler la facture sans contribuer aux recettes. Ainsi, en payant pour moins d'emballages que ceux réellement mis en marché, les distributeurs clandestins seraient les premiers responsables. En cas de non-marquage des emballages – qu'ils s'agisse d'un oubli des metteurs en marché ou d'une stratégie volontaire de reprise individuelle de leurs emballages – les citoyens déposant dans le bac dédié à DSD des produits non marqués, seraient les seconds responsables de ce contournement de la règle du fait de leur inattention.

Au-delà de ces facteurs de mise en œuvre, d'autres éléments plus économiques sont avancés. Ils renvoient à une critique de la construction du système, qui serait sous-optimal, mal calibré. Ainsi, la non-différentiation des contributions selon les matières ainsi que les disparités entre les États fédéraux dues à l'absence de mode de calcul harmonisé pour le soutien versé aux gestionnaires des déchets (OCDE, 1998, p. 22-23), sont pensés par le gouvernement allemand comme autant de « problèmes » nécessitant une transformation du système pour le ramener à l'équilibre.

⁵⁷ Pour « Gesellschaft mit beschränkter Haftung », soit l'équivalent des sociétés anonymes à responsabilité limitée (SARL) en Allemagne.

⁵⁸ Retrouvé encore récemment sur les emballages français, et qui accumule les critiques relatives à la confusion qu'il générerait sur sa signification.

Toutefois, si elles fragilisent le système en place, ces difficultés financières sont prises en charge à partir de 1993. Alors que la dette de DSD atteint 800 millions de deutschemarks (Michaelis, 1995) le ministère fédéral de l'environnement et DSD organisent une concertation entre les acteurs pour renflouer le budget de la société, mais aussi pour ajuster certains paramètres légaux et économiques afin de rendre le système viable. La différenciation des matériaux dans le barème est introduite, de telle manière que la contribution marginale d'un emballage plastique devient en octobre 1993 dix fois plus importante que celle d'un emballage en papier : 3 deutschemarks par kilo pour le plastique, contre 0,33 pour le papier (Rouso et Shah, 1994). Si ces ajustements ne rétablissent pas dans l'immédiat la viabilité du système, ils participent à sa stabilisation et à sa légitimation, lui qui n'était qu'une alternative à la reprise obligatoire par les distributeurs.

Le fait que le ministère s'empare du sujet et y consacre des réunions et concertations de crise montre que le pouvoir fédéral Allemand cherche à garantir ce système de coordination des acteurs économiques. Alors que la solution de laisser le système DSD s'écrouler, renvoyant aux producteurs et distributeurs l'obligation de mettre en place des systèmes de reprise, aurait été juridiquement viable, et parfaitement légitime d'un point de vue libéral, c'est le soutien et la réforme de DSD qui lui a été préférée. Les problèmes d'ordre industriel, posés par le fait que l'Allemagne n'a pas les capacités de traiter (recycler) le volume de déchets collectés et triés, affectent de manière plus longue la légitimité du système. Les emballages plastiques sont particulièrement concernés par cette sous-capacité de recyclage, étant donné la faible dotation en technologies de recyclage de ces matériaux relativement nouveaux. En 1993, quatre cent mille tonnes d'emballages plastiques sont collectées alors que les capacités de recyclage avoisinent, elles, les cent mille tonnes. Dans les premières années de DSD, près de trois quarts des emballages plastiques sont ainsi exportés dans d'autres pays de l'Union Européenne ainsi qu'en Asie (principalement Chine et Asie du Sud-Est).

En parallèle, le système permet d'atteindre les taux de collecte et de valorisation prévus par l'ordonnance avant les dates fixées. Ces taux élevés sont rapidement mis en avant par l'entreprise elle-même, et circulent dans les milieux d'experts, notamment universitaire, qui s'intéressent aux déchets (Ackerman, 1997 ; Godard et Defeuilley, 1997 ; Michaelis, 1995). L'atteinte de ces objectifs environnementaux est également questionnée au prisme de son coût. La plupart des auteurs mettent en avant la forte contribution du secteur privé des emballages, qui se voit transférer le coût de la responsabilité des déchets. Ainsi, le système DSD coûte, quelques années après sa mise en œuvre, quatre milliards de marks, soit 200 marks par an et par foyer, tandis que le système français coûte moins d'un milliard de francs à la fin de la décennie⁵⁹.

⁵⁹ Etant donné les taux de change entre les deux monnaies entre 1990 et 2000, qui donnent approximativement 1 mark pour 3 francs, on peut raisonnablement affirmer que la différence est d'à peu près d'un ordre de grandeur entre les deux systèmes.

Le système Allemand bénéficie d'une certaine mansuétude de la part des institutions européenne. Alors qu'il perturbe effectivement le marché unique européen à la fois sur les marchés spécifiques des produits d'emballages – en demandant à leurs vendeurs d'organiser leur récupération - et sur les déchets d'emballages, qu'il impose des objectifs de réutilisation des emballages de boissons élevés, dont le bénéfice environnemental n'a pas fait l'objet d'une démonstration claire, la Commission Européenne ne porte pas le cas de DSD devant la CJCE. Ce « laissez-faire » de la part de la Commission est d'autant plus intrigant qu'il contraste avec la contestation du dispositif plus tard, au tournant des années 2000, sur le fondement de caractéristiques que possédait déjà DSD au début de la décennie 1990. Markus Haverland et d'autres auteurs mettant l'accent sur le comportement politiquement stratégique de la Commission Européenne expliquent que le cas des bouteilles danoises explique directement l'absence d'action politique contre DSD (Haverland, 1999, p. 171, Buclet, 1997, p. 245). La Commission, qui s'est vue déjugée par la CJCE pour une affaire encore plus évidente d'entrave à la libre-concurrence, n'aurait au début des années 1990 aucune motivation à tenter de porter une nouvelle contestation. En contrepartie, l'élaboration de la directive sur les emballages, mise en route dès 1991, est vécue comme la création d'un horizon d'une formalisation et d'une harmonisation des règles pour la mise en œuvre de politiques nationales relatives aux déchets d'emballage qui ne perturbent pas trop fortement le marché unique européen.

1.2. La France et la formation d'une coalition discursive autour d'une solution : financer les surcoûts du tri sélectif

En France, l'agenda politique et administratif est également pressé par la question des déchets ménagers, de leur quantité croissante, de la saturation des installations de traitement (Rumpala, 1999) et de l'insoutenabilité fiscale du service public de collecte des déchets. Dès les années 1980, la solution du recyclage est mise en avant comme permettant d'éviter le recours à l'incinération et à l'enfouissement et comme ayant un meilleur bénéfice environnemental. En lien avec cet objectif de promotion du recyclage, apparaît l'intérêt de collecter les déchets ménagers en flux séparés, c'est-à-dire triés. Pour faciliter la séparation des flux, c'est le choix sociotechnique du tri⁶⁰ opéré par les usagers qui est préféré, devenant un « point de passage obligé » (Rumpala, 1999, p. 608) de l'orientation de la politique des déchets vers le recyclage. Le 1er avril 1992, le décret Lalonde indique que l'organisme chargé de pourvoir à la gestion des déchets d'emballages pour le compte des producteurs doit soutenir financièrement les collectivités locales, qui ont historiquement la mission de gérer les déchets ménagers, pour couvrir les surcoûts liés au tri des emballages⁶¹. Alors que le système Allemand est « dual », qu'il double la collecte et la gestion municipale des ordures ménagères par un système séparé de collecte et

⁶⁰ Parfois appelé de façon redondante « tri sélectif » ou, lorsque le point de vue est celui de l'opérateur de la collecte, « collecte sélective ».

⁶¹ Article 6 du décret : « [...] Il fixe, enfin, les bases des versements opérés par l'organisme ou l'entreprise agréée en vue d'assurer aux collectivités territoriales le remboursement du surcoût susceptible de résulter pour celles-ci du tri des déchets. »

de gestion des emballages ménagers, le système français se superpose, c'est-à-dire qu'il vient se greffer sur le système actuel de collecte municipale des déchets ménagers finance les « surcoûts » du tri sélectif. Le choix de cette solution financière et technique s'explique par sa trajectoire institutionnelle, qui met sur le devant de la scène le ministère de l'environnement, et les principaux industriels fabricants des emballages ou des matériaux d'emballages comme inspirateurs du système (1.2.1), et qui intègre les collectivités locales comme partenaires (1.2.2), pour s'assurer de sa viabilité.

1.2.1. Lalonde, Riboud et Beffa : une construction à trois d'un dispositif original

On l'a dit, la pression qui s'exerce sur la France trouve son origine d'une part dans le processus politique européen, et l'exemple de la consigne danoise qui fait craindre aux metteurs sur le marché d'emballages l'imposition d'une solution très contraignante pour la collecte et le traitement de leurs déchets, et d'autre part dans la manifestation des effets du système dual allemand, qui collecte de nombreux déchets mais représente un coût très important pour le marché de l'emballage.

Enquêté : « *Et pourquoi ça s'est fait là ? Moi je dis qu'il y a 2 raisons. Alors d'abord je vais envoyer un coup de satisfecit à Brice Lalonde, c'est que c'était le premier ministre venant du milieu écologiste et qu'il avait, du coup, une vraie vocation à faire des choses qui fassent basculer les pratiques, voilà, donc chapeau* »
(Entretien avec un membre du cabinet Lalonde, 4 mai 2021).

Mettant en avant la personnalité du ministre de l'Environnement et la pression communautaire à mettre en place des systèmes, son explication combine plusieurs mécanismes causaux, que nous pouvons examiner successivement. D'une part, le facteur individuel et plus encore la motivation supposée d'un acteur politique sont soulignés. Brice Lalonde est ministre de l'Environnement du 16 mai 1991 au 12 avril 1992 du gouvernement d'Édith Cresson⁶². Ancien militant des Amis de la Terre, il est invité par Michel Rocard à prendre le poste de ministre de l'environnement notamment pour « faire oublier » l'affaire Greenpeace⁶³. Lors de ces quatre années d'exercice, il est confronté à la question des déchets. Il s'implique d'après ses dires dans la signature de la Convention de Bâle sur le transfert transfrontalier des déchets en 1990. Le troisième chapitre évoquera comment la Convention de Bâle, essentiellement portée par l'OCDE depuis les années 1980, est effectivement livrée à la négociation politique « dure » entre 1988 et 1990 et mobilise des personnalités politiques, dont Brice Lalonde, pour obtenir la signature des différentes parties. La préparation de cette convention s'inscrit dans un moment de problématisation des transferts transfrontaliers des déchets. Plusieurs pays développés sont ainsi critiqués pour des

⁶² Il en a été au préalable secrétaire d'état du 12 mai 1988 au 2 octobre 1990, puis ministre délégué du 2 octobre 1990 au 16 mai 1991.

⁶³ Aussi désignée comme « l'affaire du Rainbow Warrior », cet événement désigne le sabotage par les services secrets français d'un navire de Greenpeace, le Rainbow Warrior, utilisé pour mener une campagne contre les essais nucléaires français dans l'océan Pacifique, en 1985. Mettant directement en cause le président François Mitterrand et le ministre de la défense de l'époque, Charles Hernu, cette affaire a eu un retentissement médiatique et politique important, conduisant notamment à la démission du second.

pratiques d'exportation de déchets peu soucieuses du devenir de ces derniers dans des pays pauvres. À titre d'exemple, l'affaire du Khian Sea, relatée par Andrew Cooke et Wendy Shapple, implique un cargo transportant des résidus d'incinérations de la ville de Philadelphie ayant « erré » entre 1986 et 1987 dans l'Océan Atlantique à la recherche d'un pays acceptant le dépôt de sa cargaison. Cette affaire a été mise à l'index par Greenpeace après le déversement d'une partie de la cargaison de déchets en Haïti (Cooke et Shapple, 1998). Une des responsables politiques en poste à l'époque y fait référence lorsqu'elle explique son action en matière de politique de gestion des déchets :

Enquêté : « [...] à l'époque, il n'y avait aucun cadre réglementaire sur la question des déchets. Et donc les plus grandes villes d'Europe envoyaient leurs déchets n'importe où. Les déchets étaient envoyés en Afrique, avec des contrats mirifiques qui dépassaient le PIB des pays dans lesquels ces cargaisons étaient envoyées. Des trucs dingues, comme ça, totalement honteux quoi. Et je ne sais pas, il y avait même une barque qui transportait les déchets de la ville de New York (sic) et qui faisait tous les pays de l'Amérique centrale et latine, pour essayer de trouver un endroit pour se débarrasser des déchets. Des déchets ménagers hein... » (Entretien avec Brice Lalonde, 24 mars 2021).

L'explication par le membre du cabinet se poursuit et met également l'accent sur la « pression » (Haverland, 1999) reçue du fait de la mise en place des systèmes danois et allemands décrits plus haut, ainsi que le début des travaux de la Commission européenne. Les paramètres du système allemand (son niveau d'ambition élevé conjugué à son mode d'organisation plus libéral) ne sont pas dissociés l'un de l'autre dans la façon dont cette pression est reçue par les pouvoirs publics français. Ils perçoivent le modèle « rigoriste » allemand comme une menace en termes de coûts pour les industriels, mais aussi de dévaluation de l'incinération comme mode de traitement des déchets. Or, on a vu comment ce mode de traitement des déchets a été, depuis la fin de la seconde guerre mondiale, plébiscité par l'action publique rudologique pour gérer les déchets ménagers.

Enquêté : « Et puis, ce qui nous a bien aidé, c'est que les Allemands venaient de faire la même chose [...] et que ça foutait la frousse, notamment à tout le monde de l'industrie agroalimentaire française, et notamment des boissons, des eaux minérales [...] Mais ce dispositif de responsabilité des producteurs, les Allemands avaient tiré les premiers et avait tiré avec une formule [...] qui prétendait, en gros, que c'était pour que tout soit recyclé, au sens fort du terme. Et donc nous en France, on était sur un recyclage naissant et une incinération en plein développement, et notamment pour les bouteilles plastiques, voilà ou d'autres emballages combustibles. Le monde industriel a dit « ohlala, si les Allemands donnent le « la » dans l'ensemble européen, et que la Commission à Bruxelles, qui, puisque ça commençait à discuter [...], si les Allemands sont le seul modèle pour une directive européenne », c'est un modèle très rigoriste, apparemment très écolo quoi. On avait

un ministre écolo qui pouvait faire passer des choses et on avait des industriels qui se disaient « faut qu'on laisse passer des choses, sinon on va se faire manger ».
(Entretien avec un membre du cabinet Lalonde, 4 mai 2021).

Le ministre de l'Environnement réagit effectivement et s'affaire, avec son cabinet, à la mise en place d'un système français différent. Cette différence est également comprise comme un moyen de contrer le système allemand dans la mise en place de la directive européenne, afin de suggérer des instruments alternatifs pour la collecte et la gestion des déchets d'emballages. Interrogé sur le fait que le gouvernement français n'adhère pas au système allemand, Brice Lalonde explique :

Enquêté : « Et donc Töpfer, il a fait le Dual System, et nous quand on a vu le Dual system, on s'est dit quand même "ça coûte cher de faire deux fois un système, pourquoi est-ce qu'on ne ferait pas un système qui se grefferait sur le système déjà en cours avec les municipalités ? Parce qu'après tout, la responsabilité des déchets, ce n'étaient pas simplement les producteurs, au nom de la responsabilité élargie du producteur, principe de l'OCDE, c'était aussi la responsabilité des gars qui achetaient, ils n'avaient qu'à ne pas acheter quoi". Donc c'était la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, enfin le système municipal. » (Entretien avec Brice Lalonde, 24 mars 2021).

Il est ainsi possible d'expliquer le rejet de la solution DSD en France par les raisons avancées relatives à un partage des responsabilités entre producteurs et citoyens/consommateurs⁶⁴. Le responsable interrogé relie ici le dispositif à un autre outil de l'action publique rudologique, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères TEOM, chargée de faire financer les coûts du service public aux administrés. Dans les faits, le système d'Eco-emballages, tel qu'il se construit, repose en effet sur un « reste à charge » important pour les collectivités dans le financement de la collecte sélective. La production de déchets d'emballages, dans ce cadre, est couverte en partie par les finances publiques locales, et en particulier la TEOM, composante déchet de ces finances⁶⁵. Une autre hypothèse, celle du coût – qui est effectivement élevé – semble être d'importance pour comprendre le rejet du système Allemand.

L'Allemagne a-t-elle pour autant été comparée par les autres Etats membres pour la création de leur propre système, et l'élaboration de la future directive emballage ? Markus Haverland dans sa thèse propose de répondre à cette question. S'il n'étudie pas la France spécifiquement, il ne conclut pas à une influence forte des modèles entre eux pour les cas de l'Allemagne, des Pays-Bas et du Royaume-Uni

⁶⁴ Il faut cependant noter la reconstitution a posteriori qu'opère l'enquêté : ainsi que l'exposera le troisième chapitre, le principe de responsabilité élargie des producteurs et sa promotion l'OCDE n'interviennent qu'à minima à partir de 1994, date de début des travaux de l'OCDE sur la question. Plus encore, le rapport officiel de l'organisation sur la REP ne paraît qu'en 2001. L'illusion rétrospective montre la force du concept, qui permet d'interpréter des événements ayant eu lieu avant son avènement à la lumière de ce dernier.

l'inverse, il montre l'effet des facteurs nationaux, en particulier de la forme de institutions légales et politiques ainsi que les « cultures environnementales » présentes dans ces pays, pour expliquer les divergences entre modèles. Pour dépasser la question de l'influence, il recourt d'ailleurs à celle de l'apprentissage, pour montrer que les pays observent leurs voisins et en tirent des conclusions particulières pour leur propre situation. Il nous semble intéressant de se pencher plus avant sur ce processus d'apprentissage, et en particulier sur celui qui prend place entre la France et l'Allemagne.

Le système construit en France repose sur un dialogue entre les responsables politiques avec les patrons d'industries d'emballage et de production plastique. À l'inverse d'une enquête qui mettrait en lumière une intervention « cachée », des conflits d'intérêts ourdis et des confidences de couloir, relatant une histoire dans laquelle les industriels capturent l'ambition politique pour la tourner en leur faveur – et sans pour autant postuler que de tels mécanismes soient complètement à exclure – il semble que l'intervention des industriels dans le cas présenté soit au contraire très visible. Brice Lalonde en 1991 demande à Antoine Riboud, PDG du groupe BSN (ex Danone) de lui remettre un rapport à propos de la participation des industriels de l'emballage à une politique de collecte et de recyclage des déchets d'emballages. Le 27 Juin 1991, celui-ci lui remet une note très courte (5 pages), dans laquelle il présente sa solution. En se faisant le porte-voix « des industriels », il reconnaît le « *caractère d'urgence pour l'état et les collectivités territoriales* » (p. 1) de la gestion des déchets, et affirme que « *les industriels sont conscients de leurs responsabilités et ont accepté d'apporter leur contribution à une solution du problème* » (p.3), dans une formulation qui pourrait laisser présumer d'un caractère exclusivement volontaire de l'engagement des industriels. Cette posture renvoie l'idée que la source, l'envie, l'énergie initiale de la prise en charge des déchets d'emballages par un système financé ou géré par les industriels sont à trouver dans leur volonté propre. Ce faisant, elle met effectivement Antoine Riboud en position de proposer un modèle, et d'en rejeter d'autres. Il rejette par exemple d'emblée le retour à un système d'emballages en verre fondé sur la consigne : « *Il est évident que l'industrie agro-alimentaire française a mieux à faire* » (p. 2), en justifiant ce rejet sur l'argument de la perte de compétitivité qui en serait issue. Cet argument de nature commercial est repris plus loin pour, dans l'autre sens, justifier le modèle proposé : « *En outre, cette politique commerciale a l'avantage de ne modifier en rien les courants commerciaux existants* » (p. 5), démontrant la recherche d'un compromis, d'une non-intervention de l'Etat sur les marchés de l'emballage. Ce modèle mis en avant est expliqué de manière très simple, sinon schématique :

« Cette politique devra faire appel à un nouveau mécanisme de financement. Il ne s'agit pas de créer une nouvelle taxe mais une discipline dont l'Etat serait le garant. A cet effet, il serait créé entre les producteurs de matériaux d'emballages, les transformateurs et les conditionneurs un G.I.E⁶⁶ qui récupérerait auprès des

⁶⁶ Un GIE est un Groupement d'Intérêt Economique, statut juridique créé en 1967 par l'ordonnance n°67-821 du 23 septembre 1967 sur les groupements d'intérêt économique (création, but, composition, dissolution) permettant à des sociétés à but lucratif de s'associer en vue de mettre en commun un certain nombre d'activités.

*seuls conditionneurs une contribution sur chaque emballage mis sur le marché.
Cette contribution devrait être également demandée aux industriels étrangers. »*
(Riboud, 1991, p. 4).

Riboud met ainsi l'accent sur le caractère nouveau d'un tel mécanisme et désigne les responsabilités. Les organisateurs d'un tel dispositif seraient les industriels dans leur classe élargie, c'est-à-dire les producteurs, transformateurs et conditionneurs, tandis que le financement échoirait aux seuls conditionneurs. L'Etat, quant à lui, se limite à un rôle de « garant ». Cette répartition des rôles est structurante. Elle écarte les collectivités locales, en charge des déchets, qui ne seraient que les bénéficiaires d'un tel modèle, de la prise de décision. Deux paragraphes plus loin, Riboud préconise d'ailleurs un niveau de financement pour ces collectivités, qui devrait être « *comparable à celui de l'incinération propre* ». La logique de couverture des « surcoûts » est ainsi présente dès ce rapport, puisque le financement proposé vise à compenser les coûts de la collecte et du tri, impliqués par la transformation des solutions sociotechniques de traitement. Quel que soit, pour une collectivité, le ratio entre le volume de déchets incinérés et recyclés, le coût pour cette dernière serait le même, puisque ces deux solutions sont considérées comme équivalentes – plus précisément, que la solution d'incinération est prise comme fait générateur « étalon » pour le calcul du surcoût engendré. Les deux solutions sont mises dans un rapport d'équivalence sur le plan financier. On comprend assez facilement comment une telle mise en équivalence économique renvoie aux pouvoirs publics locaux, plus qu'aux industriels, la responsabilité d'orienter ensuite la gestion des déchets vers l'une ou l'autre, en assumant eux-mêmes les différences de coûts réels entre les deux modes de traitement (l'incinération étant, en général, moins chère que le recyclage).

Une fois le rapport Riboud remis au ministère en juin 1991, un deuxième patron industriel est sollicité, Jean-Louis Beffa, qui est le PDG de Saint-Gobain, également producteur et metteur sur le marché d'emballages. Ce dernier produit un rapport lui aussi court (14 pages), qui synthétise les conclusions de quatre groupes de travail mis en place par le ministère. Là où le rapport Riboud fait figure de document d'orientation très général, ce second rapport se veut relativement plus technique, plus précis, et augure ainsi le passage à un mode d'organisation réel. Ce rapport, qui reprend l'essentiel des arguments du rapport Riboud⁶⁷, énonce formellement l'idée de constituer la société Eco-emballages, sous forme de société anonyme. Aussi, il détaille le mode de contribution des metteurs sur le marché au budget de ladite société : « [...] *dans un premier temps [les contributions seront calculées] de façon uniforme pour tous les matériaux sur la base du nombre d'unités conditionnées avec une pondération en fonction du volume conditionné unitaire* », tout en précisant que : « *Cette non-différenciation du*

Cette forme ne sera finalement pas retenue pour la création d'Eco-emballages. Elle ne le sera d'ailleurs pas non plus pour tous les éco-organismes qui suivront.

⁶⁷ La mise à l'écart du système de consigne y est réaffirmée : « une approche pragmatique et réaliste du problème ne peut s'appuyer sur un retour généralisé à la consigne [...] » (p. 311) tandis que la nécessité de respecter de la libre concurrence et la libre circulation des biens est soulignée (p. 312). D'autre part, il fait la promotion de l'intérêt de l'incinération avec récupération d'énergie comme mode de « valorisation » des déchets.

prélèvement par type de matériau », alors que leur coût de collecte et de tri est différent, répond à un souci pratique et non théorique » (Beffa, 1991, p. 320).

En marquant la reconnaissance du mécanisme théorique de répartition des coûts entre les matériaux, mais en l'évitant, le rapport Beffa acte une forme d'ajustement pragmatique du dispositif par rapport à ses principes justificateurs. En effet, là où les systèmes danois et allemands mettent plus explicitement en œuvre une forme de « pollueur-payeur », ici le système est pensé comme une mise en commun très générale, qui ne prend pas directement en compte les différences d'externalités causées par chaque type de matériau.

En aval du dispositif, du côté des soutiens aux collectivités locales, la logique est la même, et le « *prix pourra être réajusté dans le temps en fonction des expériences acquises* » (p. 321) même si le rapport annonce quelques principes qu'Eco-emballages se fixe par avance⁶⁸. Par l'intermédiaire de ces deux rapports, commandés par le cabinet Lalonde à deux patrons de groupes industriels pourtant concurrents, se constitue la composante industrielle des producteurs de la coalition autour du système français. Cette composante semble tenir le rôle central, en ce qu'elle *énonce* les principes de ce système. Bien que la négociation et la construction du compromis engagent également d'autres acteurs, ce sont les deux rapports Beffa et Riboud, largement repris dans le décret du 1^{er} avril 1992, qui inscrivent en noir sur blanc la direction que prend par la suite le système français.

1.2.2. *La participation des collectivités locales*

La coalition s'étend toutefois au-delà du monde industriel stricto sensu. Les collectivités locales, responsables en dernier ressort de la gestion des déchets ménagers, participent à la négociation, puis à la mise en œuvre, du système. Par l'intermédiaire de deux associations, l'Association des Maires de France et AMORCE, les collectivités font entendre leur voix pour orienter le système en leur faveur, tout en ne remettant pas fondamentalement en cause le système envisagé par Antoine Riboud et Jean-Louis Beffa. Jacques Péliissard, alors maire de Lons-le-Saunier, apparaît comme un acteur central, puisqu'il négocie avec les industriels, et avec l'Etat, au nom de l'AMF, dont il fait partie. Il obtient que le financement à destination des collectivités provenant d'Eco-emballages atteindra 80% des « surcoûts » générés par la collecte sélective. Cette solution s'oppose au modèle Allemand où l'intégralité des coûts de collecte ainsi que certains coûts de traitement sont pris en charge par DSD. Alors qu'un modèle initial prévoit que le financement de cette activité par Éco-emballages ne soit que de 50%, les collectivités ne parviennent qu'à s'approcher du financement complet des coûts supplémentaires de la collecte des déchets d'emballage. D'après Jacques Péliissard lui-même, cette augmentation du taux de couverture des coûts est la contrepartie du fait que les collectivités demeurent

⁶⁸ Notamment le fait de ne pas reprendre les matériaux collectés par les collectivités locales à un prix égal ou supérieur à celui de la matière vierge, « *pour ne pas créer de faux déchets* », et celui de ne pas accepter de financer la collecte de déchets non-ménagers, c'est-à-dire issus de l'activité économique.

responsables des déchets ménagers d'emballages, là où le système allemand transfère y compris la responsabilité juridique aux metteurs sur le marché.

« Au-delà de ce principe traditionnel, il y a un concept beaucoup plus moderne qui est un principe d'intégration économique, d'internalisation [...]. La position de l'Association des Maires de France, que j'ai eu l'honneur de porter depuis quelques années, a été la suivante 'nous communes, nous avons la maîtrise du dispositif de gestion des déchets ménagers, mais vous, industriels au fil des années vous nous avez transféré sans notre accord des masses nouvelles et en particulier des volumes d'emballages. Vous êtes en quelque sorte co-auteurs de cette augmentation des déchets ménagers que nous, collectivités locales, nous traitons. » (Pélissard, dans Falque, 2005 p. 427).

La participation des collectivités locales est soutenue par l'AMF et Jacques Pélissard et reçoit un accueil favorable des industriels. Encore une fois, c'est par la comparaison avec le système allemand que ces derniers en viennent à penser qu'écarter les collectivités du système entraînerait des difficultés et des coûts importants. S'ils ne promeuvent pas forcément une couverture de 100% des coûts supportés par les collectivités pour la collecte des emballages ménagers, ils ont à l'esprit l'importance d'associer ces dernières dans le dispositif, et donc de leur accorder des contreparties importantes. Dans l'extrait ci-dessous, un responsable de l'industrie de l'emballage ayant participé aux négociations nous explique comment les mésententes entre les industriels gérant le DSD et les collectivités locales ont été vites perçues par les industriels français.

Enquêté : « Donc les Allemands font leur petite affaire dans ce sens-là. Ils font une énorme erreur [...] c'est à dire que dans leur ivresse de l'ultra libéralisme ils ont dit '[les collectivités] ne savent pas s'organiser, que c'est vraiment la fonction publique dans toute son horreur, donc nous les industriels, on va leur montrer comment notre métier c'est d'être efficace et de faire baisser les prix donc il est hors de question de faire un système qui s'appuie sur les collectivités locales. Elles sont trop nulles. Donc on va faire un système dual. Mais vraiment..., c'était d'une violence, au niveau des collectivités locales, qui était extraordinaire. »

VJ : « J'ai l'impression que vous vous suiviez déjà attentivement ce qu'il se passait en Allemagne à ce moment-là. »

Enquêté : « Bien sûr, parce qu'on y vendait [...] des tas de choses. Donc on ne pouvait pas se désintéresser de l'Allemagne. [...] Quand ils ont voulu, quand ils sont revenus vers les collectivités locales allemandes en disant « Ben tiens, on aurait besoin de quelques mètres carrés sur les trottoirs pour mettre nos containers et cetera », en gros les collectivités locales on dit « Ah on est des grosses feignasses ? Ah on est inefficace ? Et bien d'accord, vous savez votre truc ça coûte très cher,

parce qu'il y en a pas beaucoup de mètres carrés disponibles, et puis après il faut nettoyer, et puis il faut passer souvent pour assurer la sécurité du public... et je me souviens que le premier budget de DSD devait être, de mémoire, de 3 ou 4 milliards de Marks et qu'il y avait un milliard de Marks uniquement pour la location de mètres carrés de trottoir. Donc les collectivités locales se sont fait plaisir. » (Entretien avec un responsable de l'industrie de l'emballage, 9 avril 2021).

Le commentaire de ce responsable rejoint les observations faites par l'OCDE (voir 1.1.2), qui attribuaient aux problèmes de coordination et de tarification de la gestion des déchets l'origine des coûts important du DSD allemand. En l'absence d'entente nationale avec les collectivités locales, les responsables du dispositif ont dû négocier dans chaque Länder allemand les tarifs de la mise à disposition des infrastructures (espaces de trottoirs, de stockage etc.) favorisant ainsi la hausse de ces derniers. Les industriels français assument dans ce cas de procéder à une solution moins « libérale », en s'appuyant sur les économies d'échelle que le partage d'une infrastructure de collecte avec les collectivités locales pourrait leur faire gagner, et en faisant assumer ce partage directement par les collectivités en question.

En lien avec ce rôle opérationnel qu'elles peuvent défendre pour obtenir une participation aussi bénéfique que possible au dispositif, les collectivités jouent un rôle de traducteur des solutions techniques de tri. Les expérimentations jouent également un rôle de cadrage important dans le processus d'élaboration des solutions technologiques. L'exemple de Triselec à Dunkerque, évoqué par Yannick Rumpala (1999) est à ce titre intéressant. Soutenue par de grands industriels, ainsi que par l'ANRED, cette expérience menée à partir de 1989 par la communauté urbaine de Dunkerque vise à faire trier les déchets ménagers « recyclables » (le verre, les papiers, les cartons, boîtes de conserve et emballages plastiques) des habitants dans une deuxième poubelle. C'est sur le fondement de cette expérimentation qu'Eco-emballages s'appuiera, en y empruntant un ensemble de connaissances et de pratiques pour la mise en place d'un système reproductible à d'autres collectivités. Ayant été mis en place en 1989, soit un an avant que le dispositif DSD soit implémenté en Allemagne, Triselec montre que la solution sociotechnique du tri sélectif et de la collecte commune des emballages préexiste à ses solutions de financement. Elle n'est pas la seule : le tri mécanique, dans des centres de tri dédiés, est également expérimenté en Alsace (Rumpala, 1999). Existente donc plusieurs options sociotechniques qui forment un « répertoire » dans lequel les pouvoirs publics choisissent lorsqu'ils mettent en place Eco-emballages. On note qu'Eco-emballages, et les industriels qui le porte, participent activement au financement de ces « communes modèles », notamment celles où la collecte sélective est expérimentée. S'appuyant sur ce que Yannick Rumpala nomme un « intéressement » des citoyens (Rumpala, 1999), tandis que Kevin Caillaud y voit une « mise au travail » des usagers (Caillaud, 2018), la collecte sélective s'inscrit pleinement dans le régime de coordination et de partage des coûts du dispositif entre collectivités locales et industriels. En mettant sur pied ces expérimentations, les municipalités concernées et Eco-emballages créent un laboratoire social à ciel ouvert dans lequel sont esquissés les

modes d'organisation concret du système. C'est à partir de ces expérimentations que seront ensuite discutées les hypothèses de financement des collectivités.

La coalition fondée autour d'Eco-emballages s'appuie sur la construction d'un discours relatif à une exception française. La spécificité du modèle français se construit en miroir du modèle allemand. Plus efficace, moins cher, construit sur un modèle de concertation, Eco-emballages est pensé comme la version « améliorée » de DSD, ainsi que l'exprime Beffa quand il évoque la « voie française » :

« Une voie française pour résoudre le problème de déchets d'emballage dans le respect des règles de la concurrence et des compétences des collectivités locales est ainsi ouverte. Voie prometteuse mais également défi puisqu'il s'agira de démontrer l'efficacité d'un système fondé sur une coopération dans l'action entre les collectivités locales et l'industrie différent du système allemand reposant sur un acteur unique, responsable et en charge du problème, l'industrie. » (Beffa, 1991, p. 323).

Une fois établie, cette coalition française permet aux pouvoirs publics de susciter la création d'un nouveau dispositif, imposant des contraintes aux producteurs de produits et aux collectivités locales (dans une moindre mesure), et concourant à de objectifs de protection de l'environnement certes modérés mais plus élevés qu'auparavant.

2. Mettre en récit et légitimer l'instrument

La mise en récit du système d'Eco-emballages passe par sa construction comme solution d'action publique à un système complexe. Ce faisant, elle légitime l'instrument dans le champ de l'action publique rudologique. Opérée par ses promoteurs initiaux, cette mise en récit passe par la comparaison avec le système allemand (2.1), mis à l'écart comme une inspiration, plus que comme un véritable modèle reproductible (2.2). Enfin, elle repose sur une promotion européenne de la solution française, pour construire une légitimité externe à cette dernière (2.3).

2.1. Comparer les systèmes pour légitimer l'approche française

De nos entretiens, ainsi de la lecture des différents rapports publics sur la question, ressort l'idée que le système français est plus « modeste⁶⁹ » que le système allemand. C'est même un objectif soutenu par l'ensemble des acteurs, pour des raisons néanmoins diverses. Les industriels mettent en avant le fait que le modèle allemand est une forme de protectionnisme, ainsi que l'affirme Riboud lorsqu'il promeut son modèle de financement des surcoûts qui serait inoffensif sur le plan commercial « *a contrario des*

⁶⁹ Ainsi que l'exprime le sénateur Bernard Hugo dans son rapport sur le projet de loi de 1992 « Le système retenu par la France est plus modeste. Il prévoit que les industriels devront soit récupérer eux-mêmes les emballages des produits qu'ils vendent, soit adhérer à un organisme agréé par l'Etat, qui se chargera de cette opération contre rémunération » (Hugo, 1992, p. 44).

dispositions allemandes qui constituent volontairement une réglementation protectionniste dans le domaine des boissons » (p. 5). D'autres acteurs vantent le fait que le coût d'ensemble du dispositif français est moindre par rapport à DSD, et s'insérerait dans une optimisation globale de l'action publique. Preuve de son efficacité, ce coût moindre correspondrait à une concertation réussie entre pouvoirs publics et industriels, ainsi que le désigne le rapport Beffa : « *l'exploitation des synergies entre collectivités territoriales et industries [...] une des originalités du dispositif français* » (p. 322). Dans les faits, on constate qu'il (vise et) atteint des niveaux de collecte beaucoup plus bas, ce qui peut expliquer des coûts eux-aussi inférieurs.

Les systèmes collectifs Allemands et Français sont tous deux fondés sur l'existence d'une alternative politique. De la même manière que la mise en place du DSD en Allemagne s'appuie sur l'existence d'une clause dérogatoire dans l'ordonnance Töpfer, permettant aux producteurs et distributeurs de s'affranchir de l'obligation de reprise s'ils mettent en place un système de collecte, le décret du 1^{er} Avril 1992 insiste sur le fait que les producteurs sont tenus de « pourvoir ou de contribuer » à la gestion des déchets issus de leurs produits. La création du DSD ou d'Eco-emballages est dans les deux cas le résultat d'une option offerte aux industriels, celle de s'organiser par eux-mêmes pour répondre aux obligations qui leur incombent. Ils peuvent donc toujours refuser l'option collective (DSD ou Eco-emballages) et s'organiser seuls – on parlera de « systèmes individuels » - pour la collecte, le tri et le traitement des déchets issus de leurs emballages, ainsi que les y invitent les textes.

Cependant cette « option » de l'organisation collective est dans les faits centrale. Les systèmes individuels sont en réalité minoritaires et ce, dès l'origine de la mise en place de DSD et d'Éco-emballages. L'ensemble des commentaires politiques et médiatiques au sujet de ces systèmes sont d'ailleurs quasiment exclusivement centrés sur les systèmes collectifs. Ce fait reflète une caractéristique spécifique de la REP. En effet, l'obligation qui incombe aux industriels mettant sur le marché des emballages de pourvoir et/ou de contribuer à la gestion de leurs déchets est une politique publique contraignante. Par contraste, le fait pris séparément, pour des industriels, de s'organiser collectivement afin de financer une prise en charge des déchets issus de leurs produits est, pourrait-on dire, une action industrielle (et politique) volontaire. Dans l'ordonnance Töpfer, comme dans le décret Lalonde, ces deux modes d'organisation, l'exercice de la contrainte sur un acteur seul, et l'évitement de cette contrainte par l'organisation collective, qui répondent à une finalité strictement identique, sont rapprochés, sont liés afin que l'un réponde à la menace de l'autre. Maniant ainsi le droit contraignant pour pousser les acteurs privés à agir, les Etats allemands et français assument un rôle où les acteurs privés créent un dispositif que les Etats ne pourraient créer par leur propre action. À l'inverse, l'hypothèse d'une prise en charge entièrement publique d'un dispositif de coordination et de redistribution des ressources entre différents acteurs privés, qui serait celle d'une taxe sur les produits neufs, n'est pas explorée par les législateurs.

Les systèmes français et allemands sont fréquemment comparés par les promoteurs et les commentateurs du système français. Dans la presse, il est même rare que le premier soit traité sans que

le second soit mentionné. Dans le champ académique, et notamment celui des économistes, sont souvent opérées des comparaisons entre les deux systèmes, pour mettre en avant le caractère moins incitatif – et donc efficace - du système français :

« D'une part, les contributions indifférenciées ne permettent pas de tenir compte des différences de coûts sociaux spécifiques à l'utilisation de chaque matériau. D'autre part, avec leur faible niveau absolu, les taux de contribution ne peuvent pas agir comme un signal de prix fort pour les entreprises d'emballage. Il s'agit d'une différence importante par rapport au système allemand, DSD⁷⁰. » (Defeuilley et Godard, 1997, p. 541).

Il serait toutefois incorrect de restreindre notre analyse à cette lecture comparatiste issue du discours des acteurs eux-mêmes. Si les systèmes de collecte peuvent être comparés a posteriori, et qu'un certain nombre d'acteurs participent effectivement à partir du milieu des années 1990 à établir des « grilles » comparatives entre les systèmes nationaux, il serait faux de lisser le phénomène de construction et de diffusion historique qui semble être à l'œuvre ici.

2.2. DSD comme solution d'avant-garde fondée sur la précaution allemande

Le système allemand, plus qu'un simple élément de comparaison positive ou négative, constitue un véritable élément de cadrage des discours et des débats. Franck Ackerman, économiste américain du Tellus Institute, s'interrogeant sur la mise en œuvre d'une théorie économique du recyclage en s'appuyant sur l'histoire des systèmes allemands et français, le remarque :

« Avant de rejeter le modèle allemand, il convient de rappeler que c'est l'initiative de l'Allemagne qui a ouvert le débat sur la responsabilité des producteurs et a inspiré les solutions potentiellement plus rentables dans d'autres pays⁷¹. » (Ackerman, 1997, p. 120).

Ainsi, l'Allemagne est pensée comme l'initiatrice et l'expérimentatrice de cette application particulière du principe du pollueur-payeur. Son système tend à être vu comme un « premier jet » de l'application du principe pollueur-payeur aux producteurs d'emballages au titre de la gestion des déchets. S'il est un premier jet, sa puissance innovante a pour contrepartie le fait qu'il comporte fatalement des approximations et des erreurs. Le système allemand ne peut, dans ce cadre, être pensé comme un modèle, puisqu'il n'est pas parfait. En particulier, un certain nombre d'observateurs, de

⁷⁰ Traduit par nos soins : « *On the one hand, undifferentiated contributions do not allow for the specific social cost differences of using each material. On the other hand, with their low absolute level, contribution rates cannot act as a strong price-signal to the packaging firms. This is an important difference from the German system, DSD.* »

⁷¹ Traduit par nos soins : « *Before dismissing the German model, it should be recalled that it was Germany's initiative that opened up the discussion of producer responsibility and inspired the potentially more cost-effective alternatives in other countries.* »

commentateurs *a posteriori* mettent l'accent sur les lacunes en termes d'analyses des conséquences économiques et environnementales des options choisies par l'ordonnance Töpfer.

Les institutions fédérales elles-mêmes sont confrontées à la question de la viabilité du système allemand. L'autorité fédérale de la concurrence, amenée à se prononcer sur la question de la compatibilité de l'ordonnance Töpfer avec le droit de la concurrence, valide le dispositif au nom d'une attitude « souple », ainsi que l'exprime cet extrait de la décision, cité dans le quotidien « Die Zeit » en octobre 1993 :

« Lors de la promulgation de l'ordonnance sur les emballages, l'autorité antitrust a été confrontée à deux questions cruciales : devait-elle opposer son veto à une privatisation en principe bienvenue ? Et doit-elle faire obstacle à la mise en œuvre des objectifs de la politique environnementale dès le départ pour des raisons de concurrence ? Nous pensons qu'il fallait emprunter la voie souple de la tolérance, c'est-à-dire de l'acquiescement officiel⁷². » (Cité par Haverland, 1999, p. 252).

L'étude du choix du rejet de la solution de l'incinération est centrale pour comprendre la constitution et la réception cognitive du système allemand (et en miroir, du système français). En postulant que l'incinération n'est pas désirable, les pouvoirs publics allemands se privent d'un moyen de traitement pour les déchets collectés par le système DSD. Ils imposent par la même occasion le recyclage comme seul objectif désiré par les pouvoirs publics et donc atteignable par le dispositif.

« Ayant un bagage juridique, les fonctionnaires étaient susceptibles de mettre en œuvre les principes abstraits développés dans le premier programme environnemental. L'application du principe de précaution a été particulièrement importante : elle a déclenché et justifié des standards environnementaux élevés⁷³. » (Haverland, 1999, p. 100).

La relation entre l'emploi d'une logique de précaution et le rejet *a priori* de l'incinération, telle qu'elle est relevée ci-dessus par Haverland, est centrale pour comprendre les différences entre systèmes allemands et français. Le niveau d'ambition environnementale fort dans le premier découle selon l'auteur directement de cette modalité juridique de raisonnement, qui consiste en la mise en œuvre d'un impératif catégorique (protéger l'environnement avant même la réalisation de dégâts) en se fondant sur

⁷² Traduit par nos soins : « *Als die Verpackungsverordnung in Kraft gesetzt worden war, stand die Kartellbehörde vor zwei maßgeblichen Fragen: Soll sie eine im Grundsatz begrüßenswerte Privatisierung durch ein Veto blockieren? Und soll sie die Umsetzung umweltpolitischer Ziele aus wettbewerblichen Gründen schon im Ansatz behindern? Wir meinten, daß wir den flexiblen Weg der Tolerierung, daß heißt behördlichen Duldung, gehen sollten* ».

⁷³ Traduit par nos soins : « *Having a background in law, the civil servants were inclined to put the abstract principles as developed in the first environmental programme into practice. The application of the precautionary principle was particularly important : it triggered and justified high environmental standards* ».

des justifications conséquentialistes (protéger l'environnement pour éviter l'irréversibilité des dégâts potentiels). En France, les penseurs et les rédacteurs de la solution Eco-emballages ont plutôt une formation technique, étant pour la plupart issus des grandes écoles d'ingénieur. Si l'on accepte, avec Haverland, de reconnaître l'effet de ces formations et de ces « bagages » disciplinaires sur la forme des instruments, on comprend comment ce sont les aspects techniques et financiers qui focalisent l'attention des fonctionnaires français.

2.3. La directive emballage de 1994 : une coalition de systèmes ?

La menace d'une harmonisation européenne a simultanément motivé certains Etats membres, dont la France, à élaborer leur propre système avant de se voir imposer une solution qui ne correspondrait pas à leurs intérêts industriels et leur vision politique de la gestion des déchets, et à défendre ce même système dans le cadre de l'élaboration de la loi européenne, en vue d'imposer son propre modèle (Barbier, 2002, p. 38). Les fonctionnaires à l'œuvre dans la construction du modèle français considèrent même que leur solution est accueillie avec intérêt par la Commission européenne, qui aurait vue avec méfiance l'émergence des systèmes danois et allemands :

Enquêté : « Je pense qu'à la Commission, ils devaient être plutôt satisfaits de ne pas avoir qu'un seul modèle d'inspiration, à savoir le modèle allemand, qui était quand même en apparence très, très restrictif, et donc qui comportait des risques, [...] il comportait des risques d'obstacles à la libre circulation des produits. Ce que je sais, c'est que la Commission et les agences Européennes ont été assez vigilantes sur les tentations, je citais l'exemple du Danemark, d'aller encore, de pousser le bouchon encore plus loin en prenant des dispositions quasiment... empêcher pratiquement la vente de produits étrangers ou les soumet à des contraintes extrêmement fortes par consigne systématique des emballages, ça a été le cas des Danois qui ont été obligés de revenir en arrière. » (Entretien avec un membre du cabinet Lalonde, 4 mai 2021).

La question de l'influence des modèles nationaux sur la directive ayant été examinée par Markus Haverland dans sa thèse, notamment en ce qui concerne les modèles allemand, néerlandais ou britannique (Haverland, 1999), nous ne reviendrons pas ici sur la part que les pays pris seuls ont occupé dans la formation de la directive de 1994. De plus, nous avons illustré le cheminement politique de l'idée de faire contribuer les producteurs à la gestion des déchets d'emballages à travers les systèmes danois et allemand, pris ensemble comme facteur de pression sur le gouvernement français. En revanche, il semble intéressant de regarder comment Eco-Emballages, fort de son succès français inspiré par le système allemand, mais impliquant des coûts moindres pour les industriels, participe à donner les grandes lignes d'un modèle instrumental apte à être diffusé dans d'autres pays et dans d'autres secteurs. Cette promotion passe par la constitution de coalitions, plus ou moins formelles, qui plaident la cause d'Eco-emballages auprès des institutions européennes :

Enquêté : « *Parce qu'Eco-emballages, c'est une réponse qui va s'étendre... et Eco-emballages va faire du lobbying pour que d'autres pays adoptent le même système. Donc en fait, il va y avoir une sorte de 'club Eco-emballages', puis ensuite ils vont se mettre d'accord avec DSD en disant 'd'accord, on est différents, mais globalement, on défend la même chose. Vous avez plus de contraintes que nous, c'est pas de bol mais voilà'. Et en fait, ce système va s'imposer comme le système évident pour gérer les déchets d'emballages.* » (Entretien avec Christophe Defeuilley, 6 décembre 2021).

Cette volonté de diffusion de l'« *approche française* », jugée « *pragmatique* » et bénéficiant « *des difficultés rencontrées par certains partenaires européens* » selon Éco-emballages, représenté par Jacques Dumas en 1993 aux Assises Nationales des Déchets (Syndicat national des ingénieurs de l'industrie et des mines, 1993, p. 59) s'incarne dans les débats européens. Haverland rapporte comment la Commission Européenne, dans l'élaboration du 1^{er} projet de directive pour les emballages en 1991, hésite entre fonder son approche la recherche d'un niveau de protection environnementale (article 100) élevé et l'indication d'outil de mise en œuvre de type réglementaire, reposant sur l'article 100 du traité des communautés européennes, ou sur un texte fondé sur la poursuite du marché unique (article 130), laissant aux Etats-membres une certaine flexibilité dans leur organisation. La France, à travers son approche, fait valoir une position laissant une forte liberté aux acteurs économiques mais légitimée du point de vue environnemental par son inspiration allemande. Ainsi, les défenseurs du système français arguent que les allemands ont été orientés par le principe de précaution et ont opté pour un dispositif reposant sur l'action « volontaire » des producteurs d'emballages mais encadrés pour ce faire par des standards techniques très contraignants (objectifs de 72% d'emballages de boissons réutilisables, interdiction de l'incinération). Exposant ensuite l'incapacité présumée de ce système à donner des résultats économiques et environnementaux quantifiés, Eco-emballages se positionne comme un raffinement de cette solution, mêlant efficacité et ambition.

3. Les REP emballages en Europe à l'épreuve du droit de la concurrence et de la libre circulation des marchandises

Les deux systèmes allemand et français composent ainsi autant de motifs, de modèles institutionnels et économiques de l'alimentation d'une politique de gestion des déchets par des ressources issues de la politique des produits. Ces motifs sont formés par des jeux d'acteurs et des discours, mais également leur mise à l'épreuve concrète par le droit économique national et communautaire. On l'a vu, la catégorie discursive de la « distorsion de concurrence » forme une frontière cognitive dans les débats, c'est-à-dire qu'elle agit comme un élément de définition de ce qui est faisable ou non. Pour autant, son utilisation est stratégique :

Enquêté : « *Evidemment, c'est un discours sur la distorsion de concurrence qui n'a aucun sens mais qui passe comme une lettre à la poste, parce que tout dépend de qui le dit, et on va faire forcément confiance à des grands capitaines d'industrie pour comprendre ce que c'est l'économie.* » (Entretien avec Christophe Defeuilley, 6 décembre 2021).

De plus, cette catégorie discursive existe en relation avec un corpus juridique existant, ainsi qu'une mise à l'épreuve du dispositif face à ce droit. Le passage devant la Cour de Justice de la Communauté Européenne (CJCE) constitue un moment de la confrontation des dispositifs aux cadres généraux de politique publique de l'Union Européenne, et en particulier celui de la libre-circulation des marchandises et de la libre-concurrence. La CJCE est un acteur pivot dans l'articulation entre les motifs nationaux et le cadre général, en ce qu'elle examine la conformité des dispositions législatives et réglementaires nationales avec ce dernier. L'examen de son positionnement au fil des « affaires » relatives aux systèmes de gestion des déchets de type REP qui lui sont présentées guide toute notre analyse pour rendre compte de la coexistence de ces motifs particulier avec le cadre libre-échangiste et libre-concurrentiel. Ici, nous nous arrêtons sur les premières saisines de la CJCE relatives aux systèmes DSD (3.1) et Éco-emballages (3.2), qui ont rapidement été l'objet de contestations de la part de différents acteurs. Ces contestations émanent principalement de deux types d'acteurs : des acteurs économiques qui verraient leur activité lésée, ou qui envisageraient un préjudice causé par la mise en place d'Eco-emballages et de DSD, soit directement par l'exigence de paiement de la contribution, soit indirectement par la perte d'un avantage compétitif sur le marché des déchets, et des acteurs institutionnels tels que la Commission Européenne qui, de son propre chef, peut engager une procédure devant la CJUE pour constater la non-conformité d'une disposition nationale avec le droit européen.

3.1. Sapod Audic : le dispositif français jugé non protectionniste

Les contestations les plus rapides proviennent ainsi d'« entreprises irascibles », selon un avocat connaisseur des dossiers à l'époque (Thieffry dans Thieffry, 2013, p. 16), qui contestent de manière frontale le dispositif créé. En France, Sapod Audic, entreprise française commercialisant de la viande de volaille, et donc metteuse sur le marché d'emballages, refuse à partir de 1994 de continuer à verser la contribution qu'elle s'est engagée à payer auprès d'Eco-emballages dans le cadre des obligations générées par le décret du 1^{er} avril 1992. Sapod Audic porte l'affaire devant le tribunal de commerce, pour faire reconnaître comme illégal le paiement de la contribution pour avoir le droit d'apposer le « point vert » sur ses emballages, affirmant qu'il s'agit par là d'une « mesure d'effet équivalent à des restrictions quantitatives », soit une qualification juridique sanctionnant une intervention publique sur la libre-circulation des marchandises entre les Etats membres européens. C'est sur le terrain du protectionnisme que le dispositif est attaqué. La société se voit d'abord déboutée par son jugement en date du 14 février 1997, confirmé par la Cour d'appel le 23 janvier 1998. La société se pourvoit devant la Cour de Cassation, qui renvoie l'affaire à la CJCE pour question préjudicielle. A ce stade, l'affaire qui concernait Sapod Audic, Eco-emballages et l'Etat français voit son « public » élargi, conformément

à la procédure en vigueur, qui permet aux Etats membres et à la Commission Européenne de faire valoir leur vision du problème. Dans le contenu, le requérant déploie un argumentaire visant à rattacher le dispositif d'Eco-emballages à une « spécification technique » imposée par l'Etat, qui aurait donc nécessité sa notification à la Commission Européenne. En procédant ainsi, Sapod Audic confronte le dispositif à son origine publique puisque c'est un décret qui rend la création d'Eco-emballages possible (voire nécessaire), et à son périmètre marchand, puisqu'il génère des effets sur les caractéristiques techniques des emballages mis en marché, dont le coût doit être supporté par les entreprises. Cette stratégie juridique, du fait de sa remontée jusqu'à l'échelle communautaire, montre l'ambiguïté régnant autour du caractère privé ou public du dispositif français. Toutefois, Eco-emballages, qui dans ses contrats permet aux adhérents l'apposition du point vert, affirme que cette clause est de son seul fait, et qu'il jouit finalement d'une liberté assez grande par rapport au texte du décret du 1^{er} avril 1992. Les pouvoirs publics français semblent prolonger cette lecture :

« Le gouvernement français fait également valoir que la disposition en cause ne peut être qualifiée de spécification technique puisqu'elle fait partie d'un ensemble de modalités relatives à une prestation de services et non à un produit en tant que tel. » (CJCE, Affaire C-159/00, 2002, point n°27).

L'arrêt de la Cour de Justice de l'Union Européenne juge en définitive que le dispositif ne peut être assimilé à une mesure d'effet équivalent à des restrictions quantitatives, exemptant le dispositif d'un examen au prisme du libre-échange. La décision Sapod Audic, en ce qu'elle fait jurisprudence, inscrit un peu plus la REP dans un espace interstitiel entre le régime des accords volontaires des acteurs privés, celui du droit de l'environnement relatif à la gestion des déchets et celui de la politique des produits. Quant aux causes susceptibles d'expliquer cette décision de la CJCE, plusieurs lectures se confrontent. Cette interprétation est, aux yeux de certains acteurs, le fruit d'un hasard heureux :

Enquêté : « Mais vous verrez que dans cet arrêt, en fait, la Cour de Justice ne montre rien et donc vous décidez ce que vous voulez [...] en fait, on ne lui a pas transmis le rapport en question, et elle ne sait pas qu'il y a une partie publique du dispositif dans son arrêt. Et ça transparait. Ça transparait. Non non, c'est incroyable. » (Entretien avec Patrick Thieffry, 13 février 2020).

La lecture qu'en fait ici l'enquêté est éclairante, en ce qu'elle interprète l'exemption que formulent les juges de la CJUE comme étant le fruit d'un manque de connaissances relatives aux spécificités du système français. Sans présumer de l'issue qu'aurait eu l'arrêt de 2002 dans le cas où toutes les informations auraient été transmises, l'enquêté affirme que leur absence « transparait », autrement dit qu'elle a eu un effet sur le jugement. Cette assertion est confortée à la lecture du point n°77 des conclusions de l'avocat général de la CJUE dans l'affaire :

« La Cour n'a reçu que très peu d'informations — et n'a entendu presque aucun argument lors de l'audience — sur les effets du décret n°92-377 sur les importations,

la justification du décret et le caractère proportionné de cette justification. Le dossier ne comporte, notamment, aucune information sur la législation française en matière de gestion des déchets, sur la genèse du décret. » (CJCE, Affaire C-159/00, 2002, Conclusions de l'avocat général Jacobs du 17 janvier 2002, p. 5055).

L'explication est construite autour de l'idée que c'est dans les détails de la procédure, dans la (non) rigueur apportée par les parties à l'affaire que se niche l'exemption du régime français. Elle lui permet de rester conforme aux principes du libre-échange.

3.2. Der Grüne Punkt, le point vert allemand, une entrave à la libre-concurrence.

Outre-Rhin, le système DSD est également l'objet de contestations, portant plutôt sur la libre-concurrence. Dans l'affaire en question, on observe la construction progressive d'un discours juridique, formé au sein des institutions européennes (Commission et Cour de Justice) et par l'action de parties prenantes privées, rattachant explicitement le dispositif allemand au cadre d'action publique relatif à la commercialisation de biens. Le 2 septembre 1992, la mise en œuvre du système d'apposition du logo « point vert » (tel que celui réutilisé par Eco-emballages) – ainsi que l'ensemble du dispositif mis en place – est notifié par l'Etat Allemand à la Commission Européenne, laquelle se déclare favorable à un tel dispositif le 27 mars 1997, en invitant d'éventuelles parties intéressées à se manifester contre cette décision favorable. C'est ce que font treize acteurs industriels, faisant parvenir leurs observations à la Commission pour souligner une distorsion de concurrence causée par un abus de position dominante de la part de DSD. Ainsi que le rapporte la Commission dans une décision de 2001 :

« Les tiers dénonçaient le fait que le contrat d'utilisation du logo pouvait entraîner une distorsion de concurrence au cas où des adhérents de DSD auraient souhaité confier une partie des services à effectuer à d'autres prestataires, parce qu'ils devraient alors payer une double redevance, ce qui rendrait de telles solutions peu rentables. » (Commission Européenne, décision 2001/463/CE, point n°2).

Malgré un dialogue de quatre ans entre la Commission et DSD, cette dernière finit par décider en 2001 que le « comportement » de DSD est « incompatible avec le marché commun » (Commission Européenne, décision 2001/463/CE, article premier) et l'enjoint à mettre en place des mécanismes de différenciation pour les metteurs sur le marché d'emballage n'ayant pas recours à ses services pour la reprise ou la collecte des déchets issus de leurs produits. DSD faisant appel de cette décision auprès du tribunal de la CE n'obtient pas meilleur résultat et se voit contraint de mettre en œuvre un ensemble de mesure permettant à d'autres acteurs privés de se positionner comme concurrents. Les juges du tribunal reconnaissent explicitement que le résultat de leur décision emportera des conséquences sur l'organisation économique :

« Ensuite, il échet de constater que la concurrence entre systèmes collectifs est actuellement inexistante. Quant à l'apparition d'un second système « duel » (celui

de Landbell), dont l'autorisation serait imminente, elle dépend largement de l'exécution de la décision litigieuse. » (Tribunal, Affaire n°T-151/01, point n° 222).

Ce jugement défavorable au système du DSD montre que l'adoption par l'Allemagne d'un système reposant sur la libre organisation des acteurs économiques contraint ce dernier à observer un respect strict des règles concurrentielles. L'abus de position dominante ainsi révélé fait jurisprudence. Il est aujourd'hui considéré par les pouvoirs publics comme relevant d'une « *banalité absolue au regard du droit de la concurrence* », ainsi que l'exprime la cheffe de mission « *écologie et développement durable* » du ministère des finances, lors d'un atelier organisé par la direction générale de la concurrence, la consommation et la répression des fraudes (DGCCRF) le 18 octobre 2018 (Montalcino, 2018). Il participe à entériner l'idée que le dispositif allemand est un système libéral, portant sur la commercialisation des produits, et qu'il ne peut dans ce cadre échapper à l'estimation de ses effets sur le comportement libre des acteurs sur le marché de la commercialisation et de la récupération des déchets.

4. Conclusion de chapitre

Le chapitre 1 montrait qu'à la suite d'une longue évolution de l'action publique rudologique, prenant ses sources dans des rapports d'échanges matériels, économiques et légaux, la « mise en politique » des déchets d'emballages consistait principalement à problématiser les modes de gestion des déchets, pour favoriser le développement de certains d'entre eux. Suite à cette problématisation, et sous l'effet de l'observation des politiques voisines, la France adopte un système d'organisation fondé sur des ambitions environnementales moyennes, autour de l'incinération et du recyclage, et sur la mise en œuvre d'un dispositif hybride, conjuguant volontarisme des industriels, menace des pouvoirs publics et intéressement des collectivités locales. Celui-ci se construit en opposition et en complémentarité avec le système allemand, et bénéficie d'une opportunité politique trouvée dans la fabrique de la directive européenne de 1994 pour s'incarner comme « modèle » d'action publique.

Au milieu des années 1990, différents systèmes existent, qui répondent plus ou moins à la mise en application du principe pollueur-payeur, tout en laissant une marge importante aux acteurs privés pour s'organiser et se coordonner afin prendre en charge les déchets issus des produits qu'ils mettent sur le marché. Parfois, les systèmes nationaux de collecte et de gestion des déchets du fait des producteurs reposent sur des « accords volontaires » passés entre les industriels et les pouvoirs publics tandis que dans d'autre cas, ils s'appuient sur des règles plus contraignantes, voire des systèmes de taxation. L'harmonisation européenne de ces systèmes se soldant par une action a minima, certains espoirs de voir la Communauté Européenne détailler les modalités de mise en œuvre de ces dispositifs pré-REP,

voire de créer un cadre juridique et institutionnel dédié, sont relégués à l'attente de mesures futures⁷⁴ (Buclet 1997, p. 293-302). C'est un autre acteur institutionnel, l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE) qui, de 1994 à 2001, prend en charge l'élaboration d'une réflexion et la création d'un cadre conceptuel juridique propres à ces dispositifs. Elle intervient en effet *a posteriori* et créé en effet un cadre commun, dans lequel peuvent se ranger les dispositifs de transfert économique et de coordination pour la gestion de déchets, sous le vocable de « REP ».

⁷⁴ Les attentes en question à l'époque ne portent pas sur le fait de formuler « un cadre juridique pour les REP » mais plutôt d'en créer un qui soit relatif aux politiques de gestion des déchets d'emballages, qui forment l'essentiel des dispositifs adoptés en Allemagne, en France, aux Pays-Bas, en Belgique ou au Royaume-Uni.

Chapitre 3 : Rationalisation et légitimation de l'instrument du fait de l'OCDE

Les premières années des dispositifs pré-REP sont marquées par de fortes incertitudes, des disparités fortes entre les modèles nationaux et une harmonisation a minima par les institutions européennes (Buclet et Godard, 1997 ; Haverland, 1999). Si les dispositifs semblent répondre à des logiques similaires, notamment sur le plan juridique, il n'est pas possible à la fin des années 1990' de les rassembler sous un vocable unique. Par leur diversité de forme, de moyens, d'objectifs, de temporalité, ces dispositifs ne renvoient pas encore à une réalité socialement construite, nommée et rationalisée (Buclet 1997, p. 251).

La rationalisation de la REP, deuxième moment fondateur, suit de très près sa création à proprement parler. La prégnance d'un acteur central, l'OCDE, nécessite un retour historique sur cette organisation et sur son positionnement vis-à-vis des politiques publiques budgétaires⁷⁵. Ensuite, le travail de rationalisation mérite une attention particulière, rendue possible par la publication des actes des ateliers de travail menés entre 1993 et 1999 par l'OCDE. En portant le regard à la fois sur le caractère collectif du travail de l'OCDE, et sur la dimension historique de l'émergence de la REP comme concept, ce chapitre revient sur la fabrique de l'instrument par une organisation internationale. C'est ce moment qui participe à le rationaliser a posteriori, c'est-à-dire à le rendre objectivable, abstrait et conforme à un mode de pensée économique, facilitant sa diffusion par la suite comme instrument d'action publique légitime aux yeux des pouvoirs publics.

L'OCDE est une organisation internationale, ayant succédé à l'organisation européenne de coopération économique (OECE), principal organe de mise en œuvre du « plan Marshall » de reconstruction de l'Europe après 1945, qui regroupe un certain nombre de pays industrialisés, majoritairement en Europe, Asie et Amérique du Nord. L'activité de cette organisation réside principalement dans l'édiction d'un droit souple, ou « soft law », international caractérisé par un mode de pensée libéral, sur une gamme de sujets aussi divers que l'énergie, la santé (Brissaud, 2019 ; Brissaud et Juven, 2020), l'éducation (Grek, 2020), le développement technologique, l'emploi (Gayon, 2009), le développement urbain (Fériel, 2016) etc. Sa devise, « *Better policies for a better life* », soit en français « des politiques meilleures pour une vie meilleure », souligne l'intérêt que porte l'OCDE aux politiques publiques des différents pays, qu'elle étudie et pour lesquelles elle fournit des « recommandations ». Sa position idéologique est souvent assimilée à un libéralisme d'inspiration nord-américaine. L'OCDE se fait en effet la promotrice de la mondialisation, de la baisse des barrières au libre-échange et du recours

⁷⁵ Tout au long de ce chapitre, nous citons des publications de l'OCDE. Certains d'entre elles ne sont pas traduites en français, et ont donc été consultées en version originale en anglais. Dans ces cas, nous devrions nous référer à l'auteur comme « OECD », pour *Organisation of Economic Cooperation and Development*. Pour simplifier, nous référençons l'ensemble des publications sous l'auteur « OCDE ». Nous avons fait de même en bibliographie.

aux mécanismes de marché pour résoudre des questions politiques et sociales. Le fait que cette organisation s'empare du sujet des dispositifs de transfert de responsabilité des producteurs/détenteurs de déchets vers les producteurs de produits est un fait marquant, dont cette partie cherche à retracer les causes, les modalités et les conséquences.

Pour cela, il est d'abord nécessaire de plonger dans l'histoire propre de l'OCDE vis-à-vis des sujets environnementaux, et en particulier des déchets. Promotrice dans les années 1970' du principe pollueur payeur, qu'elle a grandement participé à diffuser, l'OCDE a en effet déjà constitué une « expertise » certaine sur les sujets environnementaux, qu'elle aborde à travers la discipline de l'économie de l'environnement, aussi appelée économie du bien-être ou économie des ressources. Cette expertise est reconnue dans les différents champs politiques et institutionnels, notamment européens, ce qui favorise le développement de la légitimité de l'organisation pour agir sur thématiques environnementales. L'OCDE met sur pied des « working groups », des groupes de travail, dédiés à la question des déchets. Le groupe sur la minimisation des déchets, créé en 1994, accueille les premières réflexions portant sur une « responsabilité élargie des producteurs », qui conduisent à l'élaboration d'un outillage technique, juridique et économique, à l'occasion de trois rapports intermédiaires, qui débouchent eux-mêmes sur la publication d'un document-guide à l'usage des décideurs en 2001. Suite à la parution de ce document-guide, un certain nombre d'institutions et d'acteurs se mettent à utiliser la terminologie et les définitions de l'OCDE pour nommer des politiques publiques existantes ou en projet. Ce faisant, ils participent à l'institutionnalisation de la REP comme instrument légitime et efficace pour financer et organiser la gestion des déchets.

Pour étudier le phénomène de rationalisation à l'œuvre, il est nécessaire de s'interroger au préalable sur ce que signifie le déplacement d'échelle et d'objet qui s'opère (sous chapitre 1). Si la thèse porte bien sur un instrument d'action publique, inscrit dans un cadre national et européen et se matérialisant par des dispositions légales, qui elles-mêmes entraînent des mutations dans l'organisation de l'économie et de la société, ce chapitre porte sur une activité essentiellement intellectuelle et bureaucratique, qui n'a pas d'effet direct sur cette organisation. Il est pour cela utile de revenir brièvement sur les travaux académiques ayant approché cet objet original en sociologie de l'action publique que sont les organisations internationales, et en particulier l'OCDE. Il faut également décrire son activité avant la REP. L'organisation ouvre en effet à partir des années 1970 son champ d'expertise à l'environnement. Dans ce cadre, elle adopte une approche fondée sur l'économie de l'environnement, courant essentiellement nord-américain de la discipline, qui oriente les recommandations de l'organisation, notamment autour de la notion de pollueur-payeur. Le thème de l'action publique relative aux déchets au niveau national apparaît tardivement, à partir de 1980. Ensuite, il s'agit d'explorer en détail la construction du concept de REP entre 1994 et 2001, en revenant sur les modes d'organisation du travail, mais aussi sur la formulation progressive d'objectifs, de points de références et d'outils analytiques, qui permettent ainsi d'éclairer la trajectoire de l'objet naissant qu'est la REP (sous chapitre 2). Cette seconde partie montre le concept est forgé de manière « inductive » à partir d'exemples existants de politiques

de gestion des déchets, plutôt que sous l'effet de déductions - ou *a minima* de projections - théoriques portant sur le problème du financement des déchets.

1. Déplacer le regard vers la « *soft law* » d'une organisation internationale

L'OCDE est souvent présente aux détours des enquêtes historiques et sociologiques portant sur la fabrique et la diffusion de l'action publique au niveau international, puisque *de facto* l'organisation est active sur un nombre important de sujets, et qu'elle promeut le partage et la diffusion de « meilleures politiques pour de meilleures vie ». Souvent, ces analyses évoquent effectivement l'influence que l'OCDE exercerait sur les politiques publiques nationales, mais ne s'attardent pas sur les modalités de cette influence, ni sur son contenu détaillé.

Pour saisir pleinement ce que l'OCDE « fait » à l'action publique en matière de gestion des déchets, et en particulier sur le sujet de la REP, nous soulignons l'intérêt d'une approche historique, qui rend compte du caractère collectif et hybride du travail de l'organisation (1.1). Les éléments de contexte ensuite délivrés permettront de comprendre comment elle est amenée à se saisir des déchets et du financement de leur gestion dans ses thématiques de travail (1.2).

1.1. Que fait l'OCDE à l'action publique ?

Pour comprendre ce que fait l'OCDE à l'action publique en général, en l'occurrence nationale et européenne, il faut admettre d'ouvrir la boîte noire de l'organisation, pour déconstruire l'illusion unitaire à son propos (1.1.1). Cependant, l'approche historique, qui permet d'entrevoir le caractère collectif de l'activité de l'OCDE, nécessite des précautions dans l'analyse (1.1.2).

1.1.1. *Ouvrir la boîte noire de l'organisation*

L'OCDE en tant qu'objet de recherche a été investie par des travaux en sciences politiques et en sociologie, qui ont cherché à expliciter les conditions de son activité, puis de son influence sur les politiques publiques nationales.

Dans un numéro spécial de la *Revue internationale de politique comparée* de 2019 portant sur les rapports publics en général, l'article introductif du dossier invite la recherche à se saisir des « configurations d'écritures » relatives à la production des rapports. Plus précisément, il s'agirait d'étudier l'influence des multiples institutions, situées aux niveaux micro (celui de l'individu rédacteur), méso (au niveau de l'organisation rédactrice) et macro (au niveau du contexte politique et institutionnel) sur le contenu et la forme des rapports publics (Caby et Chailleux, 2019, p.24). A l'intérieur de ce numéro spécial, Constantin Brissaud étudie les conditions de production d'un rapport de l'OCDE de 1985, « La santé en chiffres » et y montre comment la rédaction de ce rapport, et plus encore l'introduction d'un « lieu commun » pour les politiques de santé, est dépendant d'une triple configuration d'écriture, relative aux rapports intra-organisationnels de l'OCDE, aux jeux diplomatiques entre pays, et à l'entrepreneuriat individuel de son rédacteur principal (Brissaud 2019, p. 69). Cette lecture

multi-située du travail de l'OCDE nous invite à prendre ce dernier comme un fait social à part entière, dont l'étude ne saurait se limiter à l'examen du contenu formel que l'OCDE produit : rapports, recommandations, résolutions etc.

Concernant les effets du travail de l'OCDE, un premier constat s'impose : l'Organisation n'est pas en capacité d'exercer de contrainte financière ou légale, contrairement à d'autres organisations internationales telles que l'organisation des nations unies (ONU), le fonds monétaire international (FMI), la banque mondiale (BM) etc. Dès lors, les effets de son travail ne sauraient être étudiés au prisme des catégories juridiques usuelles⁷⁶. L'influence de l'organisation se situe en effet plutôt sur le plan des idées, des discours. Elle ne peut que « convaincre » ou « persuader » les Etats de mettre en place ses « idées politiques » (Armingeon and Beyeler 2004, p. 7). Il faut également s'interroger sur la forme que prend l'influence de l'OCDE. Si certains auteurs ont pu être tentés par une lecture unidirectionnelle, verticale, de l'influence envers les politiques publiques, d'autres cherchent à nuancer cette approche. Sotiria Grek propose ainsi de voir l'OCDE comme une « organisation frontière » (Grek, 2020) en matière de politiques d'éducation. Dans son enquête sur l'utilisation des données PISA en Suède, elle montre comment l'OCDE, plus que de fournir un savoir technocratique qu'elle rend indiscutable (les données de performance relatives aux politiques éducatives), établit un espace de communication et de collaboration entre les chercheurs en science de l'éducation et les décideurs politiques (Grek, 2020, p. 191). Sa conclusion est assez proche de la proposition de Caby et Chailleux, puisqu'elle indique que l'influence de l'OCDE est fortement dépendante du « contexte » politique et institutionnel avec lequel elle interagit. Il en est de même pour Vincent Gayon, qui estime que le modèle « émetteur-récepteur » que donne à voir l'OCDE, ainsi que le ferait un « think tank » qui conseillerait les décideurs politiques, mérite d'être repensé à l'aune de l'examen des processus d'écriture de rapports (Gayon, 2009), lesquels constitueraient encore une « boîte noire » pour les sciences sociales (Gayon, 2016, p. 23). La participation d'agents de la bureaucratie interne (les fonctionnaires de l'OCDE, rattachés au secrétariat) et externe (les fonctionnaires-experts mis à disposition par les états membres) produirait ainsi la « force sociale » des travaux de l'OCDE, par un effet de mise en relation et de co-production de ces derniers. S'appuyant sur un chapitre de Bengt Jacobsson, deux chercheurs ont tenté d'établir une typologie des effets des productions documentaires de l'OCDE (Jacobsson dans Sahlin-Andersson et Djelic, 2006; Mahon et McBride, 2009). Certaines des activités de l'OCDE seraient ainsi à ranger parmi les actions *inquisitive*⁷⁷ qui observent et évaluent, classent et hiérarchisent les politiques publiques des nations, tandis que d'autres activités seraient *meditative*⁷⁸ en ce qu'elles auraient pour effet de mettre en discussions et de déployer des paradigmes généraux relatifs aux politiques publiques. Cette distinction

⁷⁶ Nous reproduisons ici de manière caricaturale une distinction contestée : celle entre le droit dur (« hard law »), qui recouvre les règles contraignantes, mises en œuvre et contrôlées par un Etat ou un ensemble d'Etat, et le droit souple (« soft law »), qui regroupe les normes non contraignantes, soit parce qu'elles sont énoncées par des acteurs ne possédant pas des prérogatives de puissance publiques, soit lorsque que ces derniers choisissent volontairement de ne pas leur donner une force obligatoire.

⁷⁷ Ou « de recherche » ainsi que le traduisent Ioannis Lianos et Maksim Karliuk (2014, p.11).

⁷⁸ « de médiation », selon les mêmes auteurs.

relative aux effets ne saurait occulter que dans les deux cas, l'OCDE ne peut qu'influencer, sans force contraignante, les Etats. Ainsi, d'une réflexion sur les effets de l'activité de l'OCDE, on en revient à une interrogation portant sur le contenu même de cette activité.

D'autres chercheurs, plutôt en histoire, ont tout de même cherché à comprendre le pouvoir, ou en tous cas le rôle, de mise à l'agenda politique qu'occupe l'OCDE. Il s'agit pour eux de retracer, non pas à l'échelle d'un rapport unique, mais sur l'ensemble d'un « programme » - dans les termes ocdéens – ou d'une thématique, l'influence de l'OCDE sur des politiques publiques nationales. Ainsi Cédric Ferial retrace l'histoire concomitante des politiques de piétonisation en milieu urbain en France et les travaux de l'OCDE sur la question (Ferial, 2016). Il montre que l'activité de l'OCDE est un élément intermédiaire ayant permis la circulation entre l'échelle locale et nationale des idées politiques relatives à la place des piétons dans la ville. Ce faisant, il fournit une lecture plaçant l'organisation comme un « espace » d'acculturation des fonctionnaires nationaux, nous invitant par là à questionner l'ontologie même de l'OCDE, à rebours des approches mettant l'accent sur le caractère d'« acteur » de cette dernière. Cette lecture rejoint celle de Vincent Gayon, mais aussi de Rianne Mahon et de Stephen McBride (2009) qui décrivent l'OCDE comme un « forum » convoquant simultanément des unités internes (les comités) poursuivant des objectifs et des visions différentes, et des acteurs extérieurs hétérogènes (Etats, acteurs privés, organisations non gouvernementales). En particulier, l'ensemble des travaux cités reviennent régulièrement sur le rôle des fonctionnaires nationaux mis à dispositions par les Etats membres auprès de l'OCDE dans la formation des idées et des discours. Ceux-ci participent à « importer » les visions des Etats au sein d'un collectif de travail nouveau (Gayon, 2009) qui, en favorisant la recherche de consensus sur des questions politique - par nature propices à la divergence – procède à un ordonnancement particulier de ces discours.

Le travail de l'OCDE un travail collectif. Le « collectif » étant ici employé comme qualificatif et non comme substantif, il permet d'envisager comment l'organisation devient un lieu de circulations et de confrontations d'acteurs et de discours, qui s'ancrent autour d'un « problème public » - dans notre cas la gestion des déchets ménagers – et aboutissent à la production d'un consensus, d'un discours lisse et accordé, prétendant résoudre le problème posé. Le fait que ce caractère collectif soit traduit à travers le vocable de « forum », d'« organisation frontrière » ou de « configurations d'écritures » nous indique que la littérature existante prend soin d'y inclure une dimension matérielle, technique, institutionnelle, dans les phénomènes observés. Si l'OCDE est traversée par les intérêts et les motivations humaines, elle n'en demeure pas moins un espace structuré, qui donne une forme à cette circulation. Etudier la configuration officielle, c'est-à-dire l'organigramme, de l'organisation, ainsi que sa configuration *dans* le travail, c'est-à-dire à travers le détail de son activité sur un sujet donné, nous permettra également d'illustrer la particularité de cette organisation internationale lorsqu'elle est « au travail » (Gayon, 2009).

1.1.2. *Manier la perspective historique, précautions d'emploi*

La perspective historique est pertinente pour qui voudrait, comme dans notre cas, s'intéresser aux processus d'émergence d'un instrument de politique publique⁷⁹. Le rapport de 2001 portant sur la REP est le résultat d'un long cheminement à l'intérieur de l'OCDE, mais aussi à sa périphérie, dans ses relations avec l'extérieur. L'approche historique permet également de s'affranchir d'une lecture purement contingente du phénomène observé, puisque chaque étape de l'analyse descriptive permet de comprendre dans quelles conditions survient la suivante. Ainsi, nous évoquerons tour à tour l'émergence de l'environnement, puis de la gestion des déchets, puis de la REP comme objets de travail au sein de l'OCDE. Cette progression, du plus général - c'est-à-dire le « thème environnemental » - vers le particulier - l'instrument de la REP en tant que tel - est plus un résultat de l'enquête socio-historique qu'un postulat de notre démarche méthodologique. En effet, une certaine progression historique apparaît, où les travaux passés permettent de comprendre ceux qui les succèdent. Nous ne procédons pour autant pas à un découpage historique strict, étant donné que les temporalités se recoupent et se télescopent fréquemment. Par exemple, l'introduction et la promotion du « principe pollueur-payeur » dès 1972 explique en partie les réflexions portant sur l'identité du « payeur » de la gestion des déchets dans des travaux menés deux décennies plus tard sur les responsabilités des producteurs, sans qu'il n'y ait de continuum entre ces deux moments. Les fonctionnaires de l'OCDE et de ses pays membres, lorsqu'ils discutent de la REP entre 1994 et 2001, font en effet explicitement et fréquemment référence à ce principe, qui avait par le passé surtout été appliqué par l'OCDE dans d'autres domaines environnementaux : pollution de l'eau, de l'air, des sols, émissions de gaz à effet de serre etc. La question des déchets, entre les décennies 1970 et 1990, n'est pas pour autant un sujet délaissé, au contraire. On peut même affirmer qu'il y a une progression de la thématique de « gestion des déchets ». Simplement, celle-ci n'est pas une trajectoire ni cumulative ni linéaire. Les réflexions des années 1980 ne se font pas forcément sur les mêmes fondements que celles des années 1990, sans pour autant que les secondes puissent être jugées plus avancées que les premières. Dès lors, il a paru plus heuristique de suivre les objets thématiques, respectivement l'émergence des problèmes environnementaux à l'OCDE, puis le développement d'un ensemble de réflexion autour de la gestion des déchets, et enfin la genèse de la « responsabilité élargie des producteurs » comme mode particulier de financement et de gestion des déchets ménagers. La contrepartie de ce choix analytique, puisque nous n'utilisons pas de bornes temporelles pour circonscrire l'enquête, est une forte dépendance aux définitions accordées à ces objets, qui fatalement feront office de repères à la place de la trame chronologique. En prenant d'abord les objets tels qu'ils sont définis par les acteurs du monde social étudié, la focale analytique se veut également pragmatique, en suivant de près les discours des acteurs, pour saisir le sens qu'ils donnent à l'objet étudié.

⁷⁹ Plutôt que de processus, il paraît d'ailleurs plus approprié de parler de « phénomène », pour laisser de côté l'idée que l'émergence de la REP est le produit prévisible d'une suite d'actions cohérentes et liées entre elles au sein de l'OCDE.

1.2. L'OCDE, un acteur de diffusion de l'économie de l'environnement, actif depuis les années 1980 sur la thématique des déchets

L'histoire du traitement par l'OCDE des problématiques liées aux déchets s'inscrit dans son histoire organisationnelle plus longue, relative à l'environnement (1.2.1). L'apparition de travaux structurants en matière de déchets, à partir des années 1980, est le résultat d'un renforcement de l'attention de l'OCDE envers les politiques nationales, et plus généralement d'une diversification des travaux environnementaux, soutenus par des moyens croissant au sein de l'organisation (1.2.2).

1.2.1. L'économicisation des problématiques environnementales

L'OCDE est fréquemment décrite comme une des promotrices du « rationalisme économique » en tant que discours relatif à l'environnement (Dryzek, 2013, p. 123). Dans les faits, l'OCDE s'empare de différentes problématiques environnementales au début des années 1970, qu'elle relie à des problèmes économiques. Certains chercheurs ont relevé la tendance de l'organisation à traiter des « problèmes » environnementaux via des instruments économiques (Boudia, 2016). On peut relever plusieurs jalons historiques de cette « ocdéisation » des problématiques environnementales, qui souvent s'apparente à une economicisation⁸⁰.

Si l'organisation s'est en effet longtemps uniquement préoccupée de questions macro-économiques classiques - la croissance, l'emploi, le niveau d'industrialisation – elle met en place en 1966 un « comité pour la recherche scientifique » sous la direction d'une division aux affaires scientifiques, chargé de gérer deux unités : la « science policy division » et l'« environmental research division ». Plus tard, en 1969, le secrétaire général Emile von Lessep, se qualifiant lui-même de « père de l'environnement » à l'OCDE (OCDE, 2000, p. 32), initie le débat autour des « problèmes de la société modernes », parmi lesquels figurent l'environnement. A travers les travaux d'un « comité préparatoire » dédié à la question de l'environnement, le secrétariat général suggère en 1970 aux représentants ministériels des pays de l'OCDE des changements organisationnels au sein de l'organisation pour faire face à la question environnementale. Ainsi, il recommande de renforcer les groupes sectoriels déjà existants rattachés à la division aux affaires scientifiques (groupes sectoriels sur les pesticides, la pollution de l'eau et de l'air, sur les transports, sur l'urbanisation), mais également d'examiner la création de nouveaux groupes, dont un sur la gestion des déchets (« solid waste disposal management »).

Sur le fond, ces travaux soulignent également la nécessité d'inventorier et de comparer les politiques nationales fiscales en matière d'environnement. Adossée à cette injonction, le comité rappelle à l'OCDE que les taxes sont susceptibles d'entraver le commerce international, signalant sans difficulté l'*a priori* libéral-échangiste de ces travaux. Le 24 juin 1970, le conseil de l'OCDE (qui représente directement les

⁸⁰ Il faut noter que l'OCDE possède son propre récit de son histoire environnementale, développé à l'occasion d'un rapport de 2000, rédigé par Bill Long, directeur de l'environnement de 1988 à 1998 (OCDE, 2000). Ce paragraphe reprend dans les grandes lignes l'historicisation précise et documentée que fournit ce rapport.

Etats membres de l'organisation) créé un comité de l'environnement qui supplante le comité pour la recherche scientifique créé quatre ans plus tôt. Lors de l'inauguration de ce nouveau comité en novembre 1970, le secrétaire général von Lessep donne dans son allocution introductive les « types de questions » qu'il aura à examiner ». Il est intéressant de noter que les deux premiers points de la liste insistent sur l'identité du « payeur » des politiques environnementales ainsi que sur la nature des instruments mobilisés. La création du comité confirme donc l'orientation que suggérait le comité préparatoire, à savoir la focalisation sur la question de la répartition des ressources (financières, matérielles, institutionnelles) pour permettre le développement des « instruments » de politique environnementale. Ces derniers sont rangés dans trois catégories par von Lessep en 1970 : incitations, pénalités et interdictions. En Mars 1971, l'organigramme de ce comité est officialisé et suit largement les recommandations du comité préparatoire de 1970 : un sous-groupe dédié à la pollution de l'air, un pour la pollution de l'eau, un pour les politiques urbaines et un pour portant sur les substances chimiques. Un sous-comité d' « experts économiques » est également introduit. Bill Long qui raconte l'histoire de ce comité (OCDE, 2000, p. 32-42), note que ce dernier a activement cherché à nouer des alliances au sein de l'OCDE avec d'autres comités, notamment le comité dédié aux « politiques économiques ». Si ce rapprochement a relativement échoué⁸¹, un autre se révèle fructueux lorsque le comité de l'environnement produit conjointement avec le comité industriel une étude sur le recyclage et l'enfouissement des déchets en Juin 1972. Ce comité sollicite également le « Business and Industry Advisory Committee » (BIAC), organe interne de représentation des industriels et le « Trade Union Advisory Committee » (TUAC) qui représente les syndicats. L'économicisation des questions relatives aux déchets, dans un premier temps, est alors moins le fait d'une initiative interne portée par des « économistes », que du rapprochement de ces thématiques avec les questions plus générales de pilotage industriel de l'économie.

A l'extérieur, le comité tisse un ensemble de relations avec des acteurs institutionnels tels que la Communauté Européenne, les Nations Unies, l'Organisation Mondiale de la Santé et le GATT, ancêtre de l'Organisation Mondial du Commerce. Dans le même temps, le Conseil dote l'OCDE de moyens concrets pour conduire des études sur l'environnement. Il approuve en 1971 la proposition du secrétaire général de créer une direction de l'environnement à part entière, dotée de 35 fonctionnaires et d'un budget de 4,4 millions de francs français. Cette direction comporte deux divisions : la division des ressources naturelles et du contrôle de la pollution (chargée des questions sur l'eau, l'air, les pesticides et substances chimiques) et la direction de l'environnement urbain et de l'utilisation des sols. La gestion des déchets ne fait pas encore structurellement partie des enjeux adressés par l'OCDE. Ces évolutions institutionnelles traduisent le passage dans le milieu des années 1970 d'une attention envers l'environnement essentiellement réalisée à travers le prisme de la recherche scientifique « technique »

⁸¹ Traduit par nos soins : « [...] *the especially-desired engagement of the Economic Policy Committee in programme collaboration never materialised in a meaningful way.* » (OCDE, 2000 p. 41).

à une réflexion économique sur ces enjeux⁸². L'échec des premiers rapprochements du comité de l'environnement avec le comité des politiques économiques n'empêche ainsi pas le premier de faire sienne l'approche économique des problèmes environnementaux. L'un des moments de cette réorientation cognitive est la tenue d'un séminaire en Avril et Juin 1971 sur les « *Problems of Environmental Economics* » sous l'égide de l'unité d'analyse et d'évaluation de l'OCDE, qui visait à fournir un substrat de connaissances académiques en économie pour permettre au comité de l'environnement de hiérarchiser et d'orienter ses programmes. Durant ce séminaire, les travaux de l'économiste Arthur Cecil Pigou, et sa proposition de reporter les coûts de la pollution sur celui qui les génère, sont mis en avant. Dans une recommandation du 26 mai 1972 sur les « principes directeurs des politiques environnementales⁸³ », le Conseil de l'OCDE déclare adopter le principe pollueur-payeur, ainsi qu'un certain nombre de principes devant selon lui structurer les politiques promues par l'OCDE : harmonisation des normes environnementales, principe de non-discrimination entre les acteurs économiques, contrôle de conformité des produits et mesures compensatoires à l'import et à l'export.

L'approche économique est également un moyen pour le comité de l'environnement de gagner en légitimité et en reconnaissance durant la décennie 1970-1980, notamment grâce à l'appui de son sous-comité des experts économiques, qui sur les thématiques de la pollution de l'air, met en avant la capacité des outils économiques pour résoudre les questions complexes de répartition des coûts dans le cas de pollutions transfrontières (OCDE, 2000, p. 47). Ce sous-comité devient en 1975 un groupe d'experts économiques. En novembre 1974, le comité de l'environnement tient également sa première réunion ministérielle, présidée par le ministre de l'environnement Norvégien Gro Brundtland, durant laquelle il dresse un bilan sur son action depuis 1970 et donne le programme de son activité future. Quatre dimensions de l'action sont ainsi mises en avant par le comité : l'usage des subventions et des incitations financières, le recours aux « meilleures technologies disponibles », l'usage des taxes et la maîtrise des produits contenant des produits chimiques. Cette réunion est aussi l'occasion d'asseoir le caractère officiel des travaux du comité : dix « Recommandations du Conseil » sont adoptées à ce moment sur des thématiques environnementales. Plus tard, alors que le Conseil demande à ses comité de réduire le nombre d'actes qu'ils lui soumettent (pour cause d'« encombrement » au niveau général de l'organisation, causé notamment par l'activité prolifique du comité de l'environnement), le comité de l'environnement devient plus sévère lors de l'examen des textes qui lui sont soumis par ses sous-groupes.

Dès lors, l'exigence en « technicité » est accrue et les textes présentés recourant à la science économique pour évaluer les coûts et bénéfices des politiques environnementales sont valorisés. La crise pétrolière de 1973 et la crise économique qui s'ensuit à également des effets sur le contenu des travaux

⁸² Traduit par nos soins : « *Concern about economic-environment relationships dominated the discussions and work programme of the Environment Committee and Directorate* » (OCDE, 2000, p. 43).

⁸³ Recommandation du Conseil sur les principes directeurs relatifs aux aspects économiques des politiques de l'environnement sur le plan international (OECD/LEGAL/0102).

du comité de l'environnement. En 1977, Emile von Lessep s'adresse au comité de l'environnement pour constater que, confrontée à la crise économique, les politiques nationales relatives à l'environnement ont refait passer au second plan la protection de ce dernier, derrière la promotion des intérêts économiques⁸⁴. Le constat de cette tendance des pays membres, au sein de l'OCDE, expliquerait selon Bill Long l'accent mis dans les travaux ultérieurs sur l'économie de l'environnement, et en particulier sur le thème de l'énergie. A l'issue de cette décennie, le rôle et le pouvoir du comité de l'environnement sont affirmés au sein de l'OCDE. Dans le même temps, la direction de l'environnement continue de gagner en moyens et se structure progressivement autour de quatre sous-divisions, parmi lesquelles le groupe d'experts économiques⁸⁵ et l'unité d'analyse et d'évaluation obtiennent un rôle important. Les thèmes traités s'élargissent.

Dans les années 1980, le comité de l'environnement de l'OCDE se livre à une auto-évaluation des thèmes environnementales sur lesquels il considère que sa contribution est importante. Publiant en 1981 une liste de onze « *issue papers* » sur un ensemble de thèmes, il fait ressortir dans ces derniers la participation, ou non, de l'OCDE à l'amélioration de la législation et de la réglementation internationale au « problème » politique traité. Par exemple, ces « *issue papers* » énoncent qu'en matière de contrôle des émissions de gaz à effet de serre, de lutte contre les pluies acides, contre les rejets de chlorofluorocarbones dans l'atmosphère et en économie de l'environnement, l'OCDE est un acteur « clé ». A l'inverse, l'OCDE s'estime moins présente sur les sujets de gestion des ressources ou de biodiversité. Le thème de l'énergie reste un thème important des travaux du comité de l'environnement.

Plusieurs rapports relatifs aux « effets environnementaux » des infrastructures énergétiques et électriques sont publiés entre 1983 et 1985⁸⁶. L'extraction et l'exploitation du charbon à des fins énergétiques font l'objet d'un colloque organisé aux Pays-Bas en mai 1982, duquel sont issus deux rapports en 1983, portant sur les coûts environnementaux de l'usage du charbon et sur les coûts économiques de la réduction de ce dernier. Enfin, le périmètre des thèmes traités par le comité de l'environnement de l'OCDE rentre parfois en « concurrence » (ou plutôt en superposition) avec ceux d'organes spécifiques liés à l'OCDE : on peut citer le nucléaire, traité par l'agence internationale du nucléaire, l'énergie, par l'agence internationale de l'énergie, ou les transports, par le forum international des transports.

Les années 1980 sont également le moment du développement d'une capacité du comité de l'environnement à générer des données quantitatives stabilisées et standardisées portant sur l'« état de l'environnement » au sein des pays membres l'organisation. A la suite de la tenue d'une réunion

⁸⁴ Traduit par nos soins : « *Against this backdrop, it is not surprising that, in the 1976-1980 timeframe, OECD's environmental work placed an especially heavy emphasis on energy environment relationships and on strengthening the work on environmental economics.* » (OCDE, 2000, p. 54).

⁸⁵ Les trois autres étant : la sous-division aux affaires urbaines, la sous-division chargée des produits chimiques et la sous-division aux ressources naturelles et à l'énergie.

⁸⁶ Ces rapports sont publiés dans le cadre du projet « COMPASS », pour « *Comparative Assessment of the Environmental Implications of Various Energy System* ».

interministérielle du comité en mai 1979 (la deuxième de son histoire), l'accent a en effet été mis sur la dimension « évaluative » du travail de l'OCDE en la matière. Ainsi, deux types de productions apparaissent : les rapports portant sur des pays membres, ou « *country review* », et les statistiques chiffrées à vocation comparative portant sur l'ensemble des pays membres. Les deux types de production s'alimentent mutuellement, de manière à ce que les *country review* permettent à l'OCDE de mettre en place des échanges et de collecter un certain nombre d'informations détenues par les fonctionnaires nationaux, y compris ceux qui n'ont jamais travaillé avec l'OCDE. L'OCDE se targue d'ailleurs d'avoir contribué à la constitution d'une agence néo-zélandaise de l'environnement via la réalisation d'une « *country review* » du pays en 1980 (OCDE, 2000, p. 67). Dans l'autre sens, les statistiques générales permettent d'identifier les pays présentant des particularités méritant que l'Organisation y consacre une revue dédiée.

La première revue concernant le Japon est publiée en 1973, la seconde concernant la Suède en 1976. Le principe de la réalisation de revues systématique n'est acté qu'en 1992, à l'occasion d'une formalisation du processus de mise en revue d'un pays (Lehtonen, 2005, p. 165). De l'autre côté, les données et statistiques produites par ces revues sont complétées par un questionnaire, envoyé tous les deux ans à l'ensemble des pays membres. Ce questionnaire environnemental permet la constitution de la base de données environnementales détenue par l'OCDE, laquelle lui permet de quantifier les « performances » environnementales des pays. On comprend comment cette base fournit au comité et à la direction de l'environnement des ressources standardisées, harmonisées selon leurs critères, sur lesquelles ils peuvent produire une gamme variée de savoirs à vocation experte : des comparaisons entre pays, l'identification des « bonnes pratiques » environnementales ou encore la mise en exergue de mécanismes causaux à partir de données chiffrées.

1.2.2. Le développement de la question des déchets à travers le Waste Management Policy Group

La question des déchets ne s'ancre dans la structure organisationnelle qu'à partir du « second âge » de l'environnement à l'OCDE. Ce second âge correspondrait selon Bill Long à un renforcement de l'intérêt accordé à la question des instruments légaux en tant que telle (OCDE, 2000, p. 54). En effet, explique-t-il, si les premiers travaux ont consisté à promouvoir des politiques publiques sur des enjeux choisis par l'OCDE, ceux de la seconde période auraient eu vocation à s'enquérir de la « conformité » des législations mises en œuvre par les pays membres. Cette attention accrue serait selon lui une forme de réponse à la multiplication des critiques émanant des industriels portant sur le coût des politiques environnementales⁸⁷. En se positionnant sur ces enjeux, l'OCDE affirme un peu plus son rôle

⁸⁷ Traduit par nos soins : « *Major concern of OECD Member environmental policymakers in the 1976-79 timeframe was how to improve the quality, and the enforcement, of the extensive environmental legislation enacted earlier in the decade. This was, in part, in response to growing criticism from the business community over the alleged "over regulation" by governments, and the "excessive costs" of environmental policies.* » (OCDE, 2000, p. 54).

« politique » en matière environnementale, devant la posture experte et scientifique qu'elle a participé à construire dans la décennie précédente.

En 1976 est créé un « policy group » sur la question de la gestion des déchets, le « Waste Management Policy Group » (WMPG). A travers la rédaction d'un plan global pour la gestion des déchets (« comprehensive plan for waste management »), ce groupe se focalise vite sur la question des mouvements transfrontaliers de déchets dangereux, qui l'occupe jusqu'en 1988 et la publication d'une décision⁸⁸ concomitante avec la convention de Bâle signée à Genève sous l'égide du programme des Nations Unies pour l'environnement. Il demeure le sujet principal du WMPG, permettant à cette occasion la démonstration par le comité (et l'OCDE) de sa capacité à explorer des « vides » politiques, et à se faire porteur d'initiatives de régulation.

En effet, le transfert transfrontalier de déchets n'est, avant 1988, sous le coup d'aucun réglementation internationale et suscite l'inquiétude croissante des pays membres et non membres de l'OCDE. Si cette question est traitée à partir de 1976, son traitement s'accélère à la suite de la tenue de la troisième réunion de niveau ministériel du comité entre le 18 et le 20 juin 1985. Résulte de cette rencontre la formulation de trois priorités pour les travaux du comité, dont une est le développement de règles internationales en matière de transport des déchets, notamment les déchets dangereux. C'est la première fois que les déchets occupent une place prioritaire dans les travaux et recommandations officiels de la direction environnementale et du comité de l'environnement. Ici, l'OCDE considère l'absence de réglementation sur ce sujet comme justifiant l'urgence de la formulation de recommandations. Le comité de l'environnement propose ainsi dès 1986 une résolution au conseil de l'OCDE, résolution qui établit une définition des déchets dangereux, une liste de déchets autorisés à être transportés internationalement, et l'harmonisation des normes techniques de gestion et de traitement des déchets. Il est intéressant de noter que la convention de Bâle, finalement votée sous l'égide des Nations Unies mais en grande partie inspirée des travaux de l'OCDE, fait quasiment office d'exception à ce que l'introduction du chapitre postulait quant à l'absence de pouvoir contraignant de l'organisation. La convention de Bâle est en effet un traité international doté d'une force juridique (assise sur les prérogatives des Nations Unies). Si l'OCDE n'est pas *de jure* la personnalité juridique qui porte cette convention, ce sont ses travaux qui participent à la formalisation de règles relatives au mouvement transfrontalier de déchets dangereux. Bill Long dans son histoire environnementale de l'OCDE remarque qu'elle se dote également d'un pouvoir d'édiction de normes juridiquement contraignantes en matière de gestion des substances chimiques. Le rôle de ces dernières sur la régulation chimique dans l'Union Européenne a été clairement identifié par des travaux en sciences sociales et en droit (Jas dans Pestre, 2014; Martin, 2016; Martin dans Dolowitz et al, 2020).

⁸⁸ Décision-Recommandation du Conseil sur les exportations de déchets dangereux à partir de la zone de l'OCDE (C(86)64/FINAL), adoptée le 05 juin 1986.

Pour autant, le WMPG s'empare également de questions relatives aux techniques de traitement des déchets, notamment le recyclage. Ces travaux sont délimités par secteurs et sont de nature technique. Ils visent essentiellement à faire des états de l'art de ce qui se pratique en matière de traitement des déchets. Ainsi, dès 1979, deux recommandations sont adoptées par le conseil sur proposition du comité de l'environnement : l'une sur le recyclage des déchets papiers, et l'autre sur la réutilisation et le recyclage des emballages pour boissons⁸⁹. La décennie 1980-1990 reste principalement marquée par le travail portant sur le transport international de déchets. C'est à partir de 1990 qu'apparaissent certains questionnements portant sur les politiques nationales des déchets en tant que telle. L'OCDE commence à reporter les statistiques de production des déchets ménagers à partir de 1989-1990 pour un ensemble de pays. Ces derniers s'inscrivent dans une réorientation plus générale des travaux de l'OCDE vers l'échelle nationale, étudiée à travers les instruments légaux et économiques. Ainsi, le groupe pour la « minimisation » des déchets est créé à la suite d'un séminaire organisé dans la ville de Washington D.C en 1995. La création de ce groupe est concomitante et liée à l'apparition du sujet de la REP au sein de l'OCDE. Ces deux politiques sont conçues comme les deux composantes de « l'efficacité en ressource », ainsi que le rappelle Joke Waller-Hunter, directeur de l'environnement de l'OCDE, en 1999 lors d'un atelier conjoint des groupes de travail sur la REP et sur la minimisation des déchets⁹⁰. La chronologie qu'il propose renvoie ainsi côte à côte les travaux sur la REP et sur la minimisation, menés respectivement en trois phases, avec un point de départ commun, à savoir le séminaire de Washington D.C.

2. 1994-2000 : La construction d'un modèle de la REP

Notre analyse suit ainsi le découpage temporel de l'OCDE elle-même, qui distingue trois phases dans ses travaux portant sur la REP. Il n'a pas semblé pour autant nécessaire de bousculer entièrement ce découpage. En effet, comme précisé plus tôt, l'intérêt de cette partie réside plus dans la mise en lumière de la trajectoire du concept, de sa naissance à sa rationalisation, que dans la formulation d'une théorie sur le travail de l'OCDE.

Le premier acte de la naissance du modèle REP suit une dynamique inductive, en ce qu'il s'appuie sur une acquisition de connaissance via un partage d'expériences assez large, effectué par une poignée de pays « promoteurs » de leurs propres politiques publiques, dans lesquelles la REP existe aux côtés d'autres approches. Le travail de l'OCDE consiste alors essentiellement à mettre en forme ces différents retours d'expérience (2.1), en faisant ressortir certaines caractéristiques compatibles avec le libre-échange et la libre-concurrence (2.2). Ensuite, on assiste à une activité de conceptualisation à

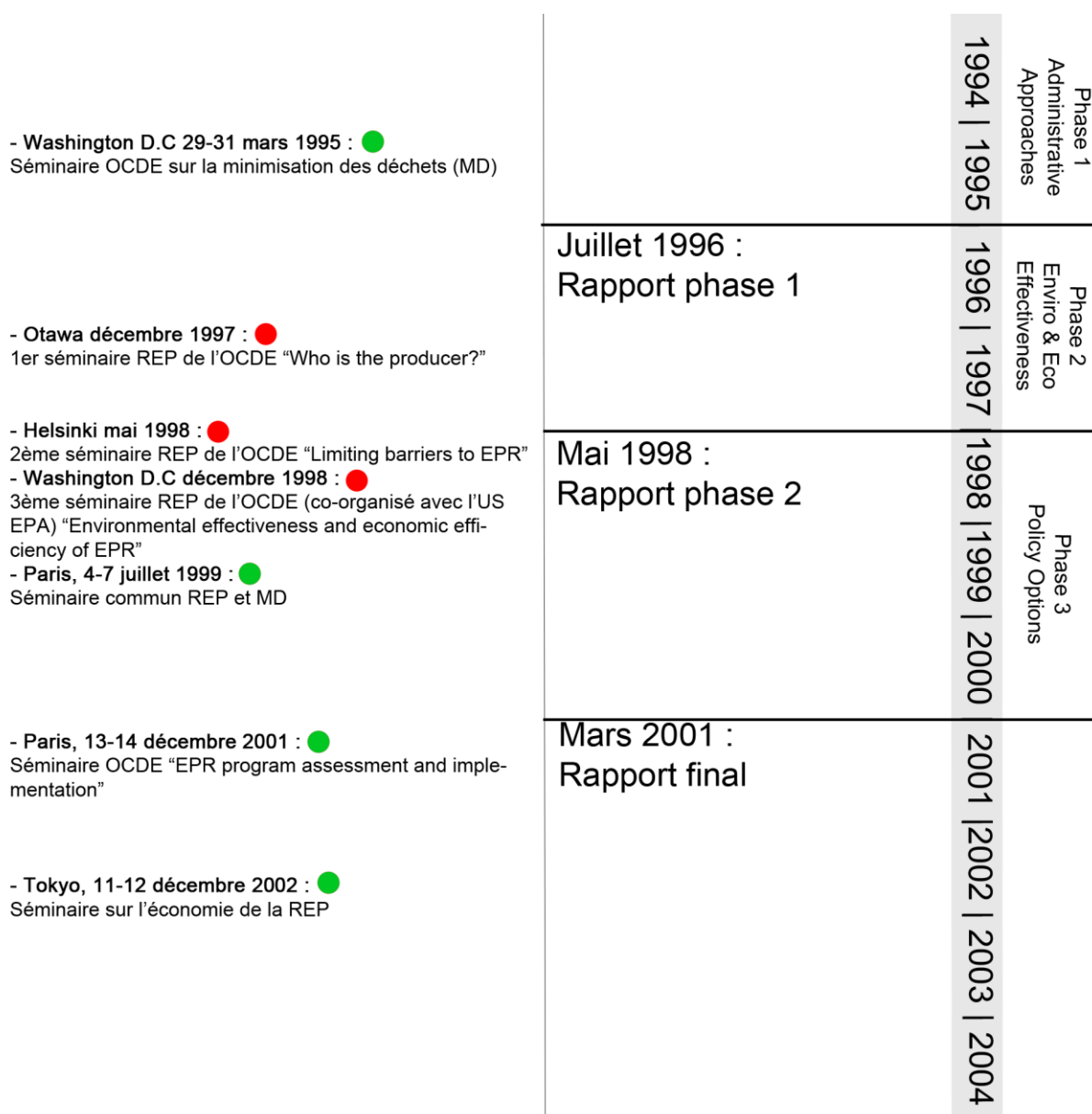
⁸⁹ Actes du conseil, respectivement C(79)218/FINAL sur le recyclage du papier et C(78)8/FINAL sur les emballages de boisson.

⁹⁰ Traduit par nos soins : « *Within the work programme of the Environment Directorate, EPR and Waste Minimisation are two of the components of a broad activity called Resource Efficiency, which in its turn, is part of the broader notion of the sustainable development of natural resources* » (OCDE, 1999a, p. 9)

proprement parler, où l'OCDE décrit les champs sur lesquels la REP peut entrer en action, et là où elle ne le peut (doit) pas, et où elle donne les outils qu'elle considère les plus adaptés à l'instrument (2.3). La mise en évidence de ce travail repose sur la consultation de documents relatifs aux travaux de l'OCDE sur cette période qui, lorsqu'ils n'étaient pas accessibles en ligne, n'ont pu être consultés du fait de la fermeture des archives de l'OCDE sur la période d'enquête. Le schéma ci-dessous synthétise la chronologie des travaux menés et des documents produits à leur issue.

Figure 3 : Documents relatifs aux travaux de l'OCDE sur la REP

(en vert, les documents consultés, en rouge, les documents non-consultés)



2.1. La forme du travail ocdéen : organiser l'existant

L'étude du premier travail de l'OCDE fait ressortir qu'il repose en grande partie sur la mobilisation de « retours d'expériences » nationaux. Ces derniers ne sont pas donnés tels quels à l'organisation, mais sélectionnés et organisés afin d'extraire de la REP des caractéristiques spécifiques : la dimension collective de son organisation (2.1.1) et son aspect « innovant » (2.1.3), qui participent à le constituer comme modèle instrumental (Grashof, 2021, p. 3) vis-à-vis d'autres instruments de gestion des déchets. Aussi, ils imposent un cadrage autour de la valorisation, plutôt que centré sur la minimisation (ou réduction) des déchets (2.1.2).

2.1.1. Les retours d'expérience au séminaire de Washington D.C. de 1995 sur la minimisation des déchets : le modèle de la responsabilisation des producteurs

A la lecture des rapports intermédiaires (OCDE, 1996c, 1998a, 1998b) et finaux (OCDE, 2001) portant sur la REP, la mention d'un moment fondateur revient systématiquement dans la diffusion de l'idée de REP et dans sa mise en débat : le séminaire de 1995 portant sur la minimisation des déchets, organisé par l'OCDE dans la ville de Washington D.C. le 29 et le 31 mars 1995. En organisant ce séminaire, l'OCDE se donne pour objectif de « *faire connaître ce qui a déjà été accompli pour réduire certains flux de déchets et d'identifier les difficultés semblables auxquelles doivent faire face les décideurs lorsqu'ils conçoivent et mettent en œuvre une politique de minimisation des déchets* » (OCDE, 1996a, p. 3). En réalité, ce séminaire de trois jours se décompose en deux temps, puisque une journée et demie est consacrée à l'examen de cinq flux de déchets « à réduire », tandis que l'autre moitié vise à questionner les outils et les politiques permettant cette réduction. Durant la première moitié du séminaire, les emballages tiennent la place la plus importante, puisque qu'une séance plénière leur est consacrée. Les quatre autres flux examinés sont les piles plomb-acide, les rebuts électriques et électroniques, les véhicules hors d'usage (VHU) et les déchets métalliques, répartis en deux sessions de deux séances parallèles (OCDE, 1996a). La deuxième moitié est dédiée à l'examen de questions portant sur les politiques publiques en tant que telles, et accueille en séance de fermeture le 31 mars une présentation dédiée à la responsabilité élargie des producteurs.

Un livre de recueil des actes de ce séminaire montre une participation importante de fonctionnaires nationaux des pays membres de l'OCDE : ceux-ci représentent un peu moins de la moitié (23/55) des intervenants, tandis les industriels forment l'autre moitié (21/55), les autres se partageant entre universitaires (7/55), et les personnels de l'OCDE (4/55). Cette forte proportion d'intervenants issus des personnels gouvernementaux, s'inscrit dans une organisation du travail assez classique au sein de l'OCDE, et des organisations internationales en général (Brissaud, 2019). Dans le séminaire de 1995, ces personnels se caractérisent par une appartenance quasi-systématique à des institutions (agences gouvernementales, ministères) dédiées à la question environnementale dans les pays membres. Les fonctionnaires issus des ministères relatifs à l'économie au sens large (industrie, commerce, finance), sont à l'inverse minoritaires : on ne les retrouve que dans la séance parallèle portant sur les VHU. On comprend comment un événement donnant une place prépondérante aux fonctionnaires d'administrations en charge de l'environnement participe à inverser le rapport de force traditionnel,

plutôt en faveur des administrations en charge des questions économiques, sur des thématiques d'action publique transverses, telles que celles relatives aux déchets. La littérature en science politique et en sociologie de l'action publique montre qu'en effet les personnels rattachés aux institutions en charge de questions environnementales sont généralement dans une position défavorable, que ce soit dans la représentation numérique stricto sensu, ou dans le poids accordé à leur parole dans la formation d'une décision (Rumpala, 2004). A Washington D.C., en 1995, comme dans l'ensemble des réunions organisées par la direction de l'environnement, les fonctionnaires de l'environnement sont donc en majorité. La surreprésentation numérique étant constatée, reste la question de l'importance des discours de ces fonctionnaires, et de leur contenu.

La séance sur les emballages qui ouvre le séminaire est présentée par Berthold Goeke, représentant du ministère de l'environnement fédéral en Allemagne et Francis Chalot, fonctionnaire du ministère de l'environnement en France. Dès les premières pages du rapport, les auteurs rappellent le cadre de la réflexion qu'ils proposent, et les objectifs qu'elle se donne :

« L'étude insiste tout spécialement sur les mesures, volontaires ou obligatoires, susceptibles d'être mises en œuvre sur un marché libre pour offrir une incitation à une réduction régulière de la quantité totale de déchets. A partir d'exemples provenant d'Allemagne, de France, d'Autriche et de Belgique, le document analyse les succès et les possibilités – mais aussi les difficultés et les risques – des mesures de réduction totale des déchets. Le nouvel instrument que constitue la 'responsabilité du fait des produits' y est traité de manière très détaillée. » (OCDE, 1996a p. 15).

En cohérence avec le cadre de pensée libéral de l'OCDE, les auteurs énoncent agir en vue de créer des instruments « sur » un marché libre, qu'ils ne remettent pas en question, et qu'ils ne cherchent pas non plus à constituer. Le marché libre est pensé comme un élément de contexte (ce qui est donné), la réduction des emballages comme le problème posé (ce qui doit être fait). Cette organisation du discours se retrouve dans toutes les contributions d'acteurs et les rapports présentés par l'OCDE : d'un côté le marché libre et la libre-concurrence, qui sont placés en trame de fond comme des évidences – ils jouent ici le rôle d'institution – de l'autre, les objectifs politiques que se donnent les Etats et l'OCDE, dans ce cas réduire les déchets. Puisqu'ils ne sont pas (encore) institués, ils peuvent être discutés, contestés, débattus. Ils font l'objet de démonstrations employant le registre de l'expertise, qu'elle soit académique, juridique ou opérationnelle. Nous reviendrons régulièrement sur cette partition entre l'institution du libre-marché et les discussions qu'elle permet en son sein.

L'extrait cité ci-dessus mentionne également quatre exemples nationaux qui sont convoqués dans le rapport accompagnant la première séance : l'Allemagne, la France, l'Autriche et la Belgique. Ces exemples constituent des retours d'expérience de la mise en œuvre d'une responsabilité des producteurs autour d'une organisation collective récoltant des contributions auprès des metteurs sur le marché de

produits emballés (les « conditionneurs ») pour financer et/ou organiser la collecte et la gestion des déchets d'emballages. Le rapport sur les emballages officiellement dédié à la réduction de ces derniers fait porter l'essentiel de son exposé sur les systèmes de REP collective. La remontée d'informations sur les moyens de réduire les déchets est clairement sélective. Les deux auteurs du rapport se font également tour à tour défenseurs de leur modèle de REP⁹¹, défense dont on note que la forme est très proche de certains argumentaires industriels. Par exemple, à la page 49 du recueil du rapport, une série d'arguments vantant les caractéristiques d'un système REP efficace tel que le système allemand sont, au mot près, les mêmes arguments que ceux présentés dans la discussion qui suit la présentation du rapport par Wolfgang Schutt, consultant et représentant d'Intec GmbH⁹², qui a par ailleurs participé à la rédaction d'un guide non-officiel pour la mise en place de l'ordonnance allemande de 1991, notamment pour le maintien de la conformité de cette ordonnance avec le droit européen (Fishbein et Azimi, 1994, p. 31). Au-delà de cette intrusion du discours privé, ou du moins de ce partage d'argumentaire, Francis Chalot et Berthold Goeke détaillent en annexe les caractéristiques techniques et légales des quatre systèmes allemands, autrichien, belge et français, sur le format d'une présentation à plat, c'est-à-dire successivement. Si le lecteur avisé peut y trouver les points de similitudes et de différences entre les systèmes – sur le taux de couverture des coûts de la collecte et la gestion des déchets, sur les catégories de déchets, sur les caractéristiques juridiques de l'organisation collective à qui les metteurs en marché délèguent leurs obligations – celles-ci ne sont pas comparées formellement. La REP collective n'est pas prise en charge sur un mode comparatif mais plutôt inductif. Chaque système constitue une unité d'observation qui est détaillée par les acteurs qui l'ont mis en place.

Le séminaire est clos par la présentation du rapport intermédiaire de Michelle Anders, représentante de l'agence environnementale étasunienne (US EPA) et consultante pour l'OCDE, portant sur la « Responsabilité Elargie des Producteurs ». Celle-ci, en rappelant sa méthode de travail en introduction, illustre tout à fait le caractère inductif des premiers travaux de l'OCDE sur la question :

« Ce rapport [...] se fondera sur deux sources d'informations : les documents communiqués par les points de contact au sein des gouvernements de pays Membres, et les informations obtenues par le biais d'entretiens avec les représentants de divers groupes d'intérêts dans les pays où des programmes de RP sont actuellement élaborés ou mis en œuvre. » (OCDE, 1996b, p. 216).

⁹¹ Pour rappel : en 1995, le système autour de DSD existe depuis 1991 en Allemagne, tandis qu'en France Eco-emballages a été mis en place à partir de 1993. Dans le cas Allemand en particulier, le système s'y est fortement développé entre-temps, traversant même une crise financière en 1993. Les pouvoirs publics ont acquis sur leurs systèmes des connaissances assez robustes pour les présenter comme des modèles, à la fois à partir de leurs caractéristiques juridiques et de leur concrétisation sur le plan économique et industriel.

⁹² Firme allemande productrice d'équipements industriels de chauffage et de recyclage.

Les gouvernements sont la source première de connaissance sur ces systèmes REP⁹³, puisqu'ils sont interrogés via leurs « points de contact » de l'OCDE, y compris pour les Etats dont les systèmes sont seulement en projet. Cette saisine du sujet par des échanges avec les gouvernements conditionne fatalement la sollicitation des acteurs privés. D'une part, ces acteurs, parfois constitués en groupes d'intérêts, ne peuvent participer aux travaux de l'OCDE que dans le cas où un Etat dans lequel ils ont une activité a mis en place un système REP. D'autre part, cette sollicitation également des relations de l'acteur industriel avec l'Etat en question, elles-mêmes dépendantes d'un ensemble de facteurs parmi lesquels l'importance de l'activité économique concernée, de la visibilité de cette activité, et surtout de la structure générale des relations entretenues par cet Etat avec le secteur industriel. L'étude de la liste des contributeurs au séminaire de Washington fait d'ailleurs ressortir la présence d'un certain nombre d'individus représentant des acteurs privés (21 sur 55). Ces derniers sont systématiquement originaires de pays dont les pouvoirs publics participent en tant qu'intervenants dans l'une des sessions du séminaire (Italie, Canada, Allemagne, France, Royaume-Uni, Etats-Unis). On observe ici une pratique de l'invitation double qui consiste pour les pays membres, et leurs fonctionnaires invités ou sollicités par l'organisation, à participer aux travaux en compagnie d'une ou plusieurs entreprises nationales. Ainsi, un fonctionnaire ayant participé aux travaux de l'OCDE rappelle y être allé avec la structure en charge du système français, Eco-emballages :

Enquêtée : « En fait, moi j'ai participé aux travaux de l'OCDE, j'ai participé avant sur d'autres travaux sur la minimisation des déchets. Ce sont des choses qui sont un tout petit peu antérieures, de 2-3 ans, aux travaux plus particulièrement sur la REP qui ont complété, qui sont venus compléter de l'OCDE sur la question de la minimisation des déchets... minimisation des déchets qui était, pour beaucoup, le développement du recyclage et de la prévention. »

VJ : « C'est vrai que j'avais vu ça, le waste minimisation program... »

Enquêtée : « Et donc, c'est au cours de ces travaux-là, je me souviens bien d'ailleurs d'y être allé avec des gens d'Eco-emballages, qu'est apparu aussi l'intérêt de la thématique de responsabilité élargie des producteurs, et que l'OCDE en a fait une... une thématique en tant que telle. » (Entretien avec Alain Geldron, ancien responsable économie circulaire à l'ADEME, 9 mai 2020).

Les représentants français, ainsi conviés en compagnie d'Eco-emballages, se rendent à ce séminaire pour défendre leur modèle de financement collectif par les producteurs de la gestion des déchets. Toutefois, cette double invitation ne doit pas conduire à analyser les gouvernements comme seuls

⁹³ On notera aisément le glissement terminologique du rapport de l'OCDE de M. Anders de la « responsabilisation des producteurs », mentionné sous l'acronyme « RP » dans l'énonciation du projet initial en 1994, vers la responsabilité élargie des producteurs, sous l'acronyme « REP », qui constitue le titre du rapport présenté en 1995. Ce changement dans la terminologie n'est en rien anodin : nous reviendrons dessus dans la partie 2.2.1.

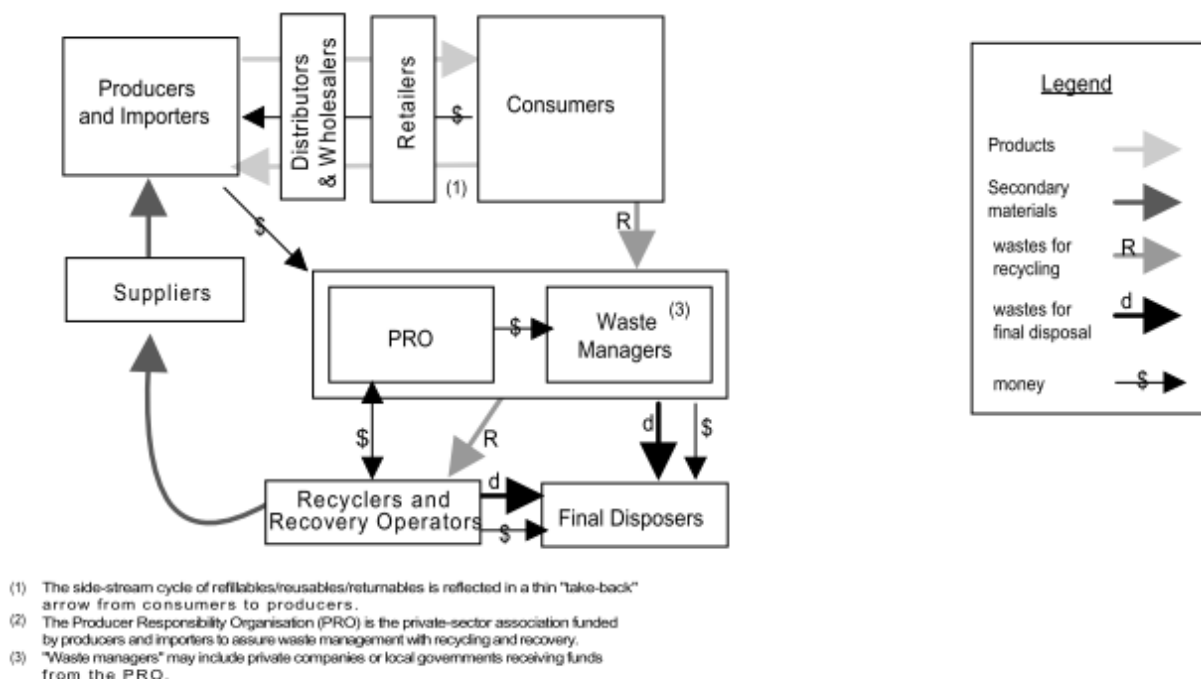
détenteurs de l'expertise et des savoirs relatifs aux « modèles » de REP. Le premier chapitre, et d'autres travaux (Buclet, 1997 ; Haverland, 1999) nous rappellent comment l'émergence de systèmes coordonnés, en Allemagne comme en France, est aussi en grande partie du fait de l'entrepreneuriat politique des industriels. Ainsi, si les fonctionnaires des pays membres de l'OCDE servent de point d'entrée au secrétariat et à la direction de l'environnement pour collecter des connaissances relatives aux systèmes existants, il faut considérer cette transmission comme une seconde circulation des savoirs. Ceux-ci ont déjà été forgés, discutés et stabilisés dans des arènes nationales, voire européennes dans le cadre des discussions relatives à la directive emballage de 1994 (Haverland, 1999, p. 165-203).

Tout au long des travaux de l'OCDE, plusieurs systèmes nationaux existants sont abordés. Ainsi, les Pays-Bas, les Etats-Unis, le Japon, la Suède, la France, l'Autriche ou le Canada sont évoqués comme des exemples de pays membres ayant mis en place des systèmes apparentés à la REP. Parmi ces cas servant d'exemple, l'un d'eux se caractérise par sa présence systématique, tandis que les autres sont ponctuellement abordés. En effet, le système de REP collective allemand, appelé DSD pour *Duales System Deutschland*, se différencie des autres par son évocation fréquente et par le degré d'attention qui lui est accordé. Le deuxième chapitre nous a montré comment, en isolant l'évolution des REP du rôle de formalisation et de circulation de l'instrument opéré par l'OCDE, l'ordonnance « Töpfer » du 12 juin 1991, anticipée par la création de DSD le 24 juillet 1990, avait donné un point de référence autant qu'un signal politique pour l'élaboration ultérieure de systèmes nationaux de responsabilisation des producteurs. Pour autant, cette spécificité du système allemand est d'abord chronologique, et explique avant tout le phénomène de diffusion de politiques publiques. Elle n'explique pas, seule, le fait que la REP allemande devient progressivement la référence sur laquelle portent la plupart des discussions expertes relatives à la REP.

Les travaux de l'OCDE ont d'abord un effet simple sur l'emploi du qualificatif « REP » pour désigner le système DSD, puisqu'une monographie de l'OCDE de 1993 sur les instruments économiques évoque déjà le « Duales System » allemand, sans le définir précisément. Ensuite, ils ont un effet sur la manière dont ce dernier devient un modèle, dont sont précisés l'objet d'application, la forme légale et les moyens de sa mise en œuvre. L'objet d'application des REP est défini comme le secteur industriel sur lequel les différents dispositifs s'appliquent. Il est aisé de constater que les premiers secteurs à faire l'objet d'une action publique de type REP sont les secteurs de l'emballage.

Figure 4 : Les flux matériels et économiques dans une REP d'après OCDE (1998)

Material and Capital Flows in an EPR System

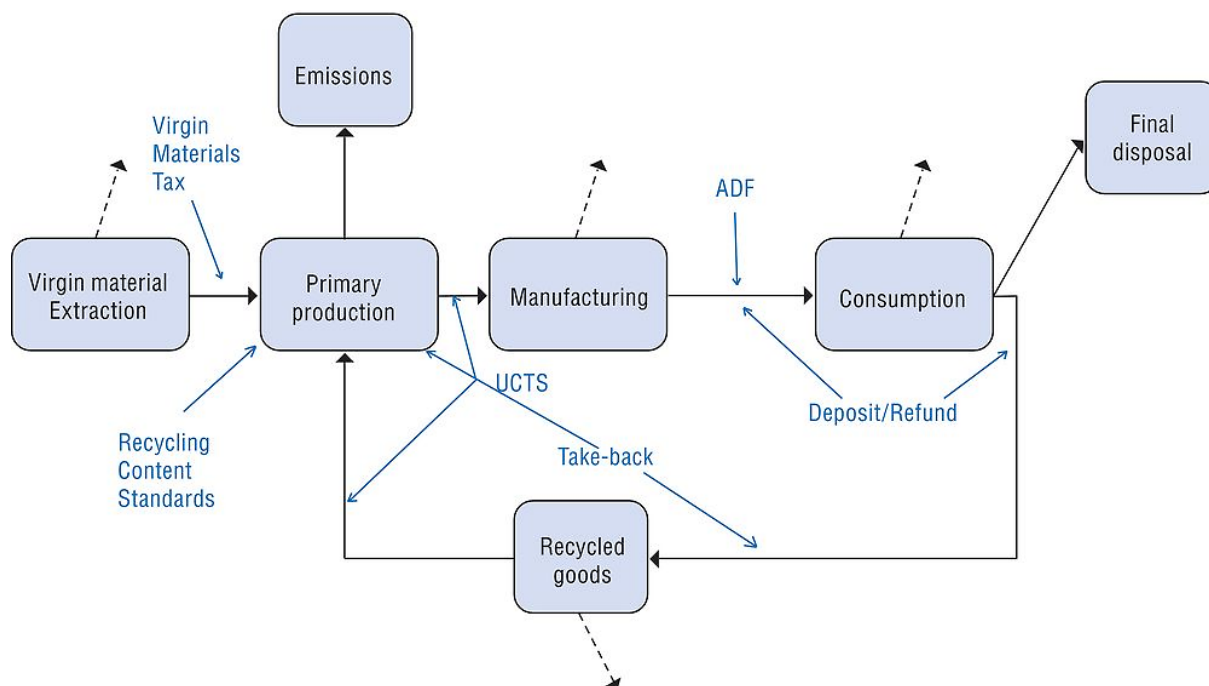


Sur la forme légale que peut prendre la REP, il peut être important de rappeler la dichotomie que propose l'OCDE entre « accords volontaires » et « mesures contraignantes » concernant les dispositifs de responsabilisation des producteurs. Le caractère innovant mis en avant par les différents rapports précédant le manuel de 2001 s'exprime systématiquement comme l'idée de d'abord contraindre les producteurs à atteindre des niveaux de collecte et de recyclage élevés, c'est-à-dire fixer collectivement une ambition politique, puis à les autoriser à s'organiser collectivement pour mettre en place un système collectif. Dès le rapport de la deuxième phase, les recommandations générales relatives à la mise en place d'une REP suivent exactement cette présentation de l'outil, qui reproduit fidèlement les contours du DSD Allemand (OCDE, 1998a, p. 9). La figure ci-dessus (OCDE, 1998a, p. 12), qui présente dans

ce même rapport un modèle générique de « flux matériels et de capitaux » dans un système de REP, donne à voir un schéma d'organisation en réalité très proche de celui du DSD.

On peut, pour constater que ce schéma renvoie spécifiquement à un REP collective de type DSD, le comparer avec d'autres schémas ultérieurs, qui rendent compte d'une diversité plus large des modes d'organisation. Par exemple, on peut le comparer avec celui du le manuel actualisé de 2016 qui donne à voir, dans son « panorama » de la REP, le second schéma suivant (OCDE, 2016, p. 22) :

Figure 5 : Les différents schémas de REP d'après OCDE (2016)



Cette prégnance du modèle allemand s'explique de différentes manières. D'abord, on l'a dit, la participation des pouvoirs publics allemands intervient tôt (dès le séminaire de Washington), puis tout au long de la préparation du rapport de 2001. Ensuite, le modèle allemand est le plus avancé en termes de mise en œuvre, ce qui explique que les retours sur l'efficacité de ce dernier sont plus riches et jugés plus crédibles que les systèmes en cours de création.

Les retours d'expérience opérés par les pays membres de l'OCDE qui ont mis en place des systèmes de REP forment un substrat d'informations sur lequel les auteurs des rapports successifs de l'OCDE s'appuient pour discuter de la REP. Ce substrat est ordonné et commenté par les pays qui le produisent, notamment lors du séminaire de Washington D.C. de 1995.

D'abord, l'étude menée par Michelle Anders, présentée au séminaire et publiée en 1996, porte sur sept pays : l'Allemagne, l'Autriche, les Etats-Unis, la France, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède. Cette sélection de pays, déjà, emporte certaines conséquences sur les systèmes de REP étudiés dans le rapport. Concrètement, elle ne présente que des systèmes de REP organisés autour d'une entité collective

de producteurs. Cette sélection ne tient pas compte du caractère obligatoire ou volontaire de ces derniers. Si l'Allemagne (et dans une certaine mesure, la France) forme ce qu'on considère aujourd'hui l'idéal-type de la REP collective, des pays comme les Pays-Bas ou le Royaume-Uni n'ont, à l'époque, mis en place aucun système contraignant d'organisation de la responsabilité des producteurs (Haverland, 1999). Pourtant, ils ont mis en œuvre des démarches concertées avec les producteurs de produits, visant à faire contribuer ces derniers au financement et la collecte de la gestion des déchets, voire à la réduction de l'empreinte environnementale des emballages dès la conception dans le cas des Pays-Bas.

On peut également remarquer l'absence du Danemark, qui, on l'a dit, a mis en place dès les années 1980 un système de consignes de emballages pour boissons. Si celui-ci n'est pas un système reposant sur une organisation collective, il pourrait rentrer dans le périmètre de la responsabilité élargie des producteurs. Sa prise en compte dans ce que M. Anders nomme des systèmes de « responsabilisation des producteurs », ou RP, aurait été tout à fait possible dans la mesure où celle-ci inclut sous cette dénomination les systèmes de consigne, ou encore les redevances sur les produits, affectées à la gestion des déchets (OCDE, 1996a, p. 220). Ces systèmes sont d'ailleurs étudiés dans une autre monographie de l'OCDE datant de 1993. Celle-ci se veut être l'étude de la mise en application d'instruments économiques dans un domaine spécifique de la protection de l'environnement : la question des déchets d'emballages. Préparée par Hans B. Vos, déjà auteur en 1989 pour l'OCDE d'un rapport sur les instruments économiques, coécrit avec Johannes B. Opschoor, un économiste néerlandais, cette monographie insiste sur les instruments utilisés au Danemark et aux Etats-Unis (OCDE, 1989 ; 1993). Il se trouve que les instruments étudiés sont précisément ceux que Michelle Anders évoque, en faisant référence aux travaux de 1993, dans son rapport de 1996. Il s'agit notamment des redevances sur produits, définies comme « *des taxes à la production qui viennent s'ajouter au prix des emballages* » (OCDE, 1993, p. 24) et les systèmes de consignation, qui seraient des redevances sur produits particulières, car remboursées. D'autres types d'instruments sont mentionnés par Hans B. Vos : la taxation des matières vierges, les redevances sur les déchets, les redevances à l'unité sur les déchets, les permis négociables et les compensations pour recyclage. Là aussi, les systèmes néerlandais ou britanniques, mentionnés plus haut, se rapprochent de tels mécanismes et ne sont pourtant pas mentionnés par M. Anders en 1996.

Pour comprendre les ressorts de cette sélection de cas, le fait que l'Autriche et de la Belgique aient été retenues comme cas d'étude peut nous éclairer sur la construction d'une théorie de la REP à laquelle le rapport se livre. Il distingue en effet les « vieux » systèmes de RP, principalement incarnés par les systèmes de consignes ou de taxe/redevances, et les « nouveaux » mécanismes de REP, caractérisés par l'organisation collective des industriels autour d'une entité formée par eux. Ainsi en est-il de DSD en Allemagne, d'Eco-emballages en France, mais aussi d'Alstoff Recycling Austria en Autriche et de FOST PLUS en Belgique. Ces deux derniers systèmes, au moment de l'écriture du rapport, sont encore en cours de formation (ou de mise en œuvre). Sans chercher à dire que le contenu du rapport de Michelle Anders *explique* une pré-sélection des pays, nous pouvons au moins remarquer la présence de ces quatre

cas d'études, particulièrement similaires quant à la forme de REP qu'ils mettent en œuvre, et qui se trouveront par la suite être des « modèles » nationaux de REP, fréquemment cités dans la littérature experte et étudiés sur le plan universitaire.

2.1.2. *Aller au-delà de l'ordre du jour ocdéen : des instruments pour la valorisation plutôt que la seule réduction des déchets*

Ensuite, les participants au séminaire de Washington D.C. de 1995 paraissent s'émanciper volontairement du thème proposé par ce dernier, puisqu'ils débordent le cadre de la « réduction » des déchets stricto sensu pour traiter de leur gestion via le recyclage et la récupération. Ce débordement se fait à travers l'introduction d'une distinction entre la réduction comme « limitation » des déchets, c'est-à-dire comme réduction des quantités de déchets produites en absolu et la réduction comme réduction des déchets finaux, ceux qui « doivent être éliminés » s'ils n'ont pas été valorisés par ailleurs. Dans la première vision, peu importe si l'intégralité des déchets sont valorisés, l'important étant qu'il y en ait moins produits chaque année⁹⁴. La deuxième vision est plutôt défendue par les industriels : « *Selon un point de vue que soutiennent particulièrement les représentants de l'industrie, le seul critère à retenir est celui de la réduction des déchets devant être éliminés.* » (OCDE, 1996a, p. 36).

Ici, la problématique principale est de savoir comment est caractérisé l'acte de valorisation, c'est-à-dire l'inclusion, ou non, des modes de traitement tels que l'incinération (avec ou sans récupération d'énergie) ou l'enfouissement dans ce qui relève de cette valorisation. En effet, plus le périmètre de la valorisation est large, plus celui des déchets à éliminer est restreint, et vice versa. Dès lors, si l'incinération sans récupération d'énergie est par exemple assimilée à de la valorisation, un pays pourrait prétendre réduire ses déchets à éliminer en faisant incinérer l'intégralité de ceux qui sont combustibles. Sans admettre souscrire complètement à la vision de la réduction promue par les industriels (la seconde option), les auteurs du rapport du séminaire décident de prendre en compte la réduction-valorisation comme étant complémentaire de la réduction comme limitation de la production de déchets :

« Il est unanimement admis que la limitation et le recyclage des déchets d'emballage ne sont pas des concepts opposés, mais au contraire complémentaires. L'établissement d'objectifs ambitieux en matière de recyclage pourrait, si les coûts sont répartis en fonction du principe pollueur-payeur, créer une forte incitation économique à éviter les emballages superflus. Un système de cet ordre – qui est celui, par exemple, voulu par l'Ordonnance allemande sur les emballages ou, dans

⁹⁴ De nos jours, on désigne cette interprétation de la réduction des déchets comme étant de la « prévention ». Cette façon de compter la minimisation des déchets demeure fortement dépendante de la manière dont est caractérisé l'acte de production du déchet, qui repose en France sur la « volonté de se défaire » de l'objet.

*une moindre mesure, par la France – incite en outre à éviter les déchets*⁹⁵. » (OCDE, 1996a, p. 37).

Selon le raisonnement présenté ici, les coûts du recyclage et de récupération des déchets d’emballages deviendraient des externalités économiques internalisées dans le prix des produits par des systèmes tels que le DSD Allemand ou Eco-emballages en France. Dès lors, l’incitation induite par l’augmentation de prix agirait sur les producteurs de manière à ce que ces derniers réduisent les emballages de leurs produits, participant à une réduction de la quantité absolue de déchets générés. Il est intéressant de noter que le rapport de Hans B. Vos, cité par le rapport de 1996, discute également de l’adéquation des instruments selon les objectifs poursuivis. En fin de rapport, l’auteur souligne clairement les liens qui existent selon lui entre type d’instrument et le mode de gestion des déchets favorisé. Il se livre ainsi à un appariement entre instrument et mode de gestion, où la réduction à la source est permise par des taxes ou redevances sur les matières premières et les produits ; la réutilisation, encouragée par les systèmes de consignation ; le recyclage favorisé par les systèmes de compensation et l’incinération stimulée par les redevances sur les déchets (OCDE, 1993a, p. 44). Ce propos trace une relation d’affinité entre les ambitions environnementales poursuivies et les modalités de la contrainte que les pouvoirs publics exercent sur les acteurs économiques. Ainsi, on peut voir comment la REP telle que promue dans le rapport de 1996 se situe selon ses auteurs au-delà des instruments économiques déjà listés et mis en typologies à différentes occasions. La REP, elle, permettrait de prendre en charge en même temps la valorisation et la réduction à la source, jugées « unanimement » compatibles par le biais d’une internalisation des externalités fondée sur des objectifs élevés de valorisation.

Dès les premiers travaux, dès 1995 donc, s’installe l’idée que pour poursuivre certains types d’ambitions environnementales, certains instruments, parmi lesquels la REP, sont préférables. Plus encore, pour faire face à l’ambiguïté entre les différentes versions de la réduction des déchets, les acteurs présents au séminaire de Washington D.C. et les auteurs du rapport de 1996 préfèrent ne pas trancher, assurant que la REP permet de contribuer aux deux, de manière non contradictoire.

2.1.3. Une lecture « dialectique » de la REP d’après le compte-rendu de la situation allemande

Cette caractéristique – l’adaptabilité aux objectifs politiques – est interprétée comme un avantage de l’instrument, dont la légitimité est renforcée par le fait qu’il est présenté comme fondamentalement innovant.

Dans le premier rapport présenté au séminaire de 1995 de Francis Chalot et Berthold Goeke, on l’a dit, un certain nombre de systèmes sont présentés, de manière relativement détaillée et technique.

⁹⁵ La question de la complémentarité entre les différents types de réduction des déchets traverse les débats portant sur la REP et les politiques de gestion des déchets en général. On la retrouve aujourd’hui articulée autour de la tension entre « prévention » et « gestion » des déchets, parfois même entre « décroissance » et « croissance ». Nous verrons dans les chapitres suivants que cette tension est constitutive de l’instrument-REP, et on infèrera volontiers sa présence à l’ambiguïté des discours retracés ici.

Néanmoins, on peut trouver dans l'organisation de la présentation une certaine lecture historique, qui est empreinte de dialectique, en tout cas de déterminisme historique. En effet, après avoir listé les instruments existants pouvant participer à la réduction des déchets d'emballages⁹⁶, les auteurs présentent les « *solutions politiques actuelles* » (OCDE 1996a, p. 48) qui sont en fait les REP collectives telles que déployées en France et en Allemagne. Ils proposent une lecture évolutive des législations relatives à la réduction des déchets, en distinguant trois stades. Le premier stade serait celui de la fixation d'objectifs de réduction, de récupération ou de recyclage de déchets sur la base d'accords volontaires. Ce stade aurait été celui des années 1970 et 1980, et serait caractérisé par une non-atteinte des objectifs fixés par cette concertation entre pouvoirs publics et industriels. De là, l'insatisfaction découlant de cette non-atteinte pousserait les gouvernements à prendre des législations dures de type « command-and-control » pour obliger les entreprises à certains comportements, voire interdire certains produits. Une illustration de ce stade serait l'ordonnance allemande du 1^{er} décembre de 1989 imposant la mise en place d'une consigne pour les emballages de boissons en plastique. Sans qu'il soit mentionné dans le rapport, on peut aussi penser ici au système Danois de standardisation des contenants assorti d'une obligation de consignes pour les emballages de boisson. Cependant, ce genre de mesures se révèlent selon Goeke et Chalot marquées une inefficacité économique, dans le sens où elles pénaliseraient de manière excessive certains acteurs, et accorderaient des avantages indus à d'autres. En risquant de causer des distorsions de concurrence, elles fragiliseraient aussi les états-membres par rapport aux accords commerciaux de l'OMC et de l'UE. Le cas de la contestation de la consigne danoise devant la CJCE exposé au chapitre 2 nous montre qu'à tout le moins, le risque a pu exister dans l'esprit des acteurs publics. Le troisième stade, celui des « solutions actuelles » arriverait enfin comme résolution des insuffisances du premier stade (inefficience) et du deuxième (inefficacité). En combinant mais aussi en dépassant les deux stades qui le précèdent, ce troisième stade verrait l'émergence de systèmes fondés sur l'autonomie des industriels dans leur organisation, mais orientés vers des objectifs rendus potentiellement contraignants par l'existence de sanctions légales en cas de non-atteinte de ces derniers. Les auteurs reconnaissent ainsi que l'existence de sanctions potentielles est une condition nécessaire à l'effectivité des mesures prises par les industriels : « *Le secteur de la distribution au détail et l'industrie ne prennent des mesures effectives pour atteindre ces objectifs de réduction que lorsque les entreprises sont individuellement menacées de sanctions spécifiques ou de handicaps économiques en cas d'échec de ces efforts [...]* ». Cependant, la liberté d'organisation permettrait à ces derniers de trouver, par leur propres moyens, la solution la plus efficace pour atteindre les objectifs fixés : « *Il est plus efficace⁹⁷ d'offrir au secteur de*

⁹⁶ Treize types d'instruments sont présentés : les accords volontaires, l'information du public, la collecte par les autorités locales, le soutien financier de l'Etat pour le recyclage, les obligations d'étiquetage, les obligations de reprise et de recyclage, les obligations de restitution pour le consommateur, les obligations de mise en place de consignes, les taxes et droits sur les emballages, la fixation de quotas sur le marché, la fixation de pourcentages d'incorporations minimaux, l'interdiction de certains emballages.

⁹⁷ Nous distinguons dans notre analyse les termes d'efficacité (ou inefficacité) et d'efficience (inefficience) comme s'appliquant respectivement au stade 1 et au stade 2 de la lecture que nous appelons dialectique que font les auteurs de l'évolution des politiques de réduction des déchets. En effet, la notion d'efficacité renvoie à la propension à atteindre un objectif fixé, tandis que celle d'efficience indique l'emploi du meilleur moyen d'atteindre cet objectif.

la distribution au détail et à l'industrie la possibilité d'atteindre ces objectifs de réduction que de mettre au point des réglementations nationales détaillées pour chacun des secteurs de l'emballage » (OCDE, 1996a, p. 49). Cette liberté accordée aux industriels permettrait l'émergence de solutions innovantes, tel que le transfert des responsabilités individuelles des metteurs sur le marché à une entité collective.

Cette historicisation dialectique des instruments politiques de réduction des déchets d'emballage renferme une lecture à la fois valorisante pour la solution de la REP collective – puisque celle-ci est une innovation, permise par des apprentissages politiques - et incidemment déterministe, car le schéma en trois phases porte sa propre cohérence et semble indépassable. De façon plus concrète, cette historicisation emporte des effets sur le discours relatif au contenu du modèle de la REP. En effet, depuis que le deuxième stade est dépassé, la REP ne saurait se résumer à une extension des responsabilités des producteurs telle que pourrait l'être la consigne. Elle contient quelque chose de plus, dont la spécificité se niche dans la liberté d'organisation des industriels pour mettre en place un système collectif. Notons que le caractère innovant de la REP collective dépeint par les auteurs est présumé être le fait des pouvoirs publics et des industriels, puisque dans le cas de DSD comme d'Eco-emballages, l'idée même d'une organisation collective chargée d'assumer les responsabilités individuelles des industriels était présente avant la rédaction et la publication des textes réglementaires (Ordonnance Töpfer et Décret Lalonde). Précisons que cette lecture dialectique de l'innovation, comme un phénomène devant advenir par la force des choses dans les pays confrontés à cette succession d'instruments, est fortement questionnée par phénomènes de diffusion, d'imitation et d'observation mis en avant lors du chapitre précédent.

Cette présentation de la REP collective comme foncièrement nouvelle et comme résultat de l'apprentissage des politiques passées est ensuite réemployée à dessein dans les rapports intermédiaires de l'OCDE sur la question. On la retrouve par exemple dans le deuxième rapport en 1998, pour mettre en avant l'efficacité d'une REP devant des programmes volontaires :

« L'histoire des programmes de REP pour les emballages montrent que des REP entièrement volontaires ont un succès limité dans la suppression des subventions (sic⁹⁸) de l'Etat envers le secteur privé pour l'élimination des emballages. Par exemple, la loi allemande de 1991 a suivi un arrangement volontaire de 1986, la loi française de 1992 a suivi une loi de 1975, et la loi belge de 1993 a suivi un accord précédent entre gouvernement et l'industrie⁹⁹. » (OCDE, 1998a, p. 13).

Le lecteur remarquera que dans les extraits cités, les enjeux du stade 1 sont plutôt assimilés à l'effectivité (ou ineffektivité) et ceux du stade 2 à l'efficacité.

⁹⁸ La version anglaise fait référence à des « incentives », et non à des « subsidies ». Il faut lire « incitations ».

⁹⁹ Traduit pas nos soins : « The history of EPR packaging programmes has shown that entirely voluntary EPR arrangements will tend to have limited success in eliminating the governmental subsidy to the private sector for the disposal of packaging. For example, Germany's 1991 law followed a voluntary approach under a 1986 law, France's 1992 law followed a 1975 law, and Belgium's 1993 law followed an earlier voluntary agreement between government and industry. »

Qualifier l'instrument d'innovant permet d'établir de nouvelles promesses, c'est-à-dire de récits relatifs à sa capacité à produire des effets répondant à un problème de politique publique (ici, la minimisation des déchets, aussi ambiguë soit-elle). Cette lecture fait surface lorsqu'on interroge l'un des rédacteurs du rapport de 2001. Elle emporte également des effets sur le plan structurel, puisqu'en définissant ce qui forme l'innovation – l'intervention d'acteurs privés coordonnés pour transférer les coûts des producteurs vers les gestionnaires des déchets, sous contrainte des pouvoirs publics – elle accorde une place privilégiée à certains acteurs, tout en écartant d'autres, dans la mise en place du dispositif. Si l'instrument est innovant (Grashof, 2021) quand il est privé et sous menace publique, alors il permet au pouvoir publics de faire valoir leur intervention par la menace, comme une forme de faveur envers les industriels, tout en permettant à ces derniers de se donner un rôle volontaire dans la mise en œuvre d'une politique.

C'est dans cette phase décisive que la REP acquiert ce qui constitue par la suite sa caractéristique principale comme instrument : la répartition des rôles qu'elle met en scène entre pouvoirs publics et metteurs en marché, et le caractère innovant et raisonné de cette répartition.

2.2. Conceptualiser et outiller l'instrument

Une fois les promesses fondamentales de l'instrument posées, le travail de l'OCDE a consisté à montrer que les outils qui permettent de mettre en œuvre, puis d'observer et d'évaluer les résultats de l'instruments doivent être correctement calibrés. En effet, comme évoqué dans le chapitre 2, la REP est constituée en Allemagne, puis en France comme une dérogation à des obligations plus fortes, par exemple celle de mettre en place un système de retour de leurs produits devenus déchets (souvent envisagé sous la forme d'une consigne). Une concurrence potentielle avec d'autres instruments existe alors.

Lors de leur création, les systèmes REP sont formellement motivés comme des outils permettant d'atteindre certains objectifs chiffrés en matière de collecte et traitement des déchets. On retrouve cette idée dans les travaux de l'OCDE. Si en effet la validation de la REP sur son principe forme une partie des argumentaires déployés, la justification de son existence passe aussi selon l'OCDE par l'évaluation de son efficacité. Plusieurs outils de mesures, qui prennent la forme d'indicateurs chiffrés, participent ainsi à construire la « testabilité » (« *triability* ») de l'instrument (Grashof, 2021). Il n'est d'ailleurs pas anodin de voir le directeur de l'environnement à l'OCDE, Joke Waller-Hunter, affirmer lors du quatrième et dernier atelier de travail organisé à Paris en 1999 que la création d'un indicateur de mesure de la prévention des déchets est une condition même de sa réalisation concrète¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Dans la lignée de la dimension évaluative (« *inquisitive* ») du travail de l'OCDE en matière environnementale, un rapport de 1988 portant sur les politiques de réduction des déchets pose cet objectif de quantification, qui doit passer par l'élaboration de modes de calcul harmonisés pour les pays membres, en matière de déchets.

Pour parfaire la conceptualisation de l'instrument, l'OCDE procède à un alignement des lexiques qui révèle en fait un alignement des discours sur ce dernier (2.2.1). Elle démontre également sa compatibilité avec le cadre libéral dans lequel s'inscrivent les politiques publiques de régulation des déchets et des produits (2.2.2). Concernant la testabilité de ce dernier, les modes de calculs du niveau de production de déchets et de taux de collecte, de traitement, d'incinération ou de recyclage deviennent ainsi autant des moyens d'évaluation des REP qu'une finalité en tant qu'ils justifient l'existence et le maintien éventuel de ces dernières. L'existence d'une tension entre l'objectif politique posé et les résultats obtenus est médiée par cet outil du calcul, qui permettra selon les acteurs des travaux de l'OCDE de juger si l'instrument est pertinent ou non (2.2.3).

2.2.1. *La terminologie de l'instrument : Une responsabilité élargie, étendue, ou partagée ?*

Les différentes dénominations que la REP endosse au cours de son élaboration par l'OCDE varient. Au cours du séminaire de Washington D.C. de 1995, elle est désignée comme « responsabilité du fait des produits » (OCDE, 1996a, p. 15) par la plupart des participants, auteurs de rapports et intervenants. La dernière session voit apparaître l'utilisation du vocable « responsabilité élargie des producteurs ». Si on peut attribuer cette première utilisation officielle à l'auteur du rapport de la première phase des travaux de l'OCDE, Michelle Anders, notons que l'US EPA, dont elle est issue, recourt plutôt à l'appellation « responsabilité élargie du produit » (Lindhqvist et Lifset, 1997 ; Davis et Wilt, 1997). Cette dernière argumente longuement dans le rapport mentionné pour plaider pour une responsabilité élargie, puisque la responsabilité « du fait du produit » ou « du produit », si elle n'empêche pas dans l'absolu la mise en œuvre d'une responsabilisation (des pouvoirs publics, des distributeurs, des importateurs, des producteurs), n'indique pas le caractère « débordant » de cette responsabilité. Thomas Lindhqvist, souvent crédité pour avoir formulé le terme en suédois dès 1990, rapporte également que le caractère « élargi » ne convenait pas aux industriels représentés à travers le comité des industriels (BIAC) au sein de l'OCDE, qui poussent pour le terme de responsabilité « partagée » (Lindhqvist, 2000, p. 54). Le rapport de la deuxième phase valide le vocable de responsabilité « élargie et partagée des producteurs ». L'idée du partage de la responsabilité des déchets est pourtant, sous la plume de Michelle Anders, désignée comme le fait du passé car relevant d'une politique des déchets exclusivement envisagée au prisme de la post-consommation :

« Le modèle de responsabilité pour les produits après consommation (c'est-à-dire pour les déchets) utilisé dans les pays Membres de l'OCDE à la fin des années 80 était celui de la responsabilité partagée. Les autorités nationales fixaient de grandes orientations stratégiques que les collectivités locales devaient appliquer dans les limites de la marge de manœuvre que leur laissait la politique nationale. Les contribuables (transformés en consommateurs dans les stratégies de REP) assumaient la charge financière de l'application de cette politique. » (OCDE, 1996c, p. 18).

On peut comprendre le retour de la responsabilité partagée par l'utilisation du terme « élargie et partagé » dans le rapport de la deuxième phase comme un compromis. Le terme de « responsabilité partagée » seul renvoie au partage des coûts et des responsabilités entre pouvoirs publics nationaux, collectivités locales et les citoyens. Dès lors, l'introduction des acteurs industriels producteurs ou importateurs de biens constitue, on l'a dit, l'essentiel de l'innovation relative à la REP. Plus qu'un déplacement vers une responsabilité exclusive du producteur, qui écarterait de facto les responsables historiques de la gestion des déchets, la REP aurait vocation à être une responsabilité élargie (aux) producteurs. C'est ainsi que le rapport de la deuxième phase en rend compte, en prenant soin d'expliquer que :

« Sans diluer la responsabilité ultime des producteurs, la responsabilité élargie doit être partagée. Cependant, la notion de 'responsabilité partagée' est utile seulement si les rôles et responsabilités individuels des différents acteurs (incluant les autorités nationales, les producteurs, les importateurs, les organisations collectives de producteurs, les consommateurs et les autorités locales) sont désignées de manières non-ambiguë et mutuellement exclusive, dans la mesure du possible. » (OCDE, 1998a, p. 48).

Enfin, le rapport final de 2001 reprend de manière claire le vocable « Responsabilité Élargie des Producteurs » dans son titre, fixant ainsi les débats terminologiques. Il entérine ainsi une version où l'accent est mis sur l'extension de la charge de responsabilité des producteurs.

Ce qu'apprennent ces hésitations dans le cadre travail organisé par l'OCDE autour de la REP ne tient pas tant de la curiosité grammaticale que d'un véritable positionnement qui se construit par rapport à l'attribution de la responsabilité. Plusieurs visions s'affrontent en effet sur un continuum partant de la « responsabilité du produit », qui ne donne quasiment pas d'orientation particulière en matière de politique des déchets, et allant jusqu'à la « responsabilité des producteurs », qui elle ne renferme que l'idée que la responsabilité relative à la gestion des déchets doit incomber aux producteurs. Sur ce continuum, on trouve du côté du pôle « responsabilité du produit » celui de « responsabilité élargie du produit » qu'emploie l'EPA, le vocable le plus largement ouvert à liberté d'organisation et de responsabilisation indiquant seulement le déplacement de l'attention du déchet vers le produit, et la « responsabilité élargie des producteurs », indiquant que les producteurs vont être concernés par cette responsabilisation, plutôt du côté de la « responsabilité des producteurs ». Si cette gradation est reconstituable a posteriori dans l'analyse, les termes intermédiaires se caractérisent par une certaine indétermination. Ainsi que le confie Thomas Lindqvist lors d'un entretien mené le 4 juillet 2019, le terme suédois « *förlängt producentansvar* » qu'il proposait en 1990, traduit en anglais par « extended producer responsibility » a probablement reçu un accueil favorable à l'OCDE du fait de sa polysémie. A la fois agrandissement et élargissement, le mot « extended » permet une utilisation flexible du terme de REP, que l'on veuille insister sur l'internalisation plus grande des externalités liées aux déchets (c'est l'agrandissement de la responsabilité comme augmentation des ambitions), ou sur leur socialisation,

leur extension au-delà des acteurs historiquement obligés (élargissement de la responsabilité comme distribution de la contrainte).

2.2.2. *Construire une REP compatible avec le cadre libéral*

La délimitation des frontières de la REP est l'enjeu central des premiers travaux de l'OCDE. Après avoir organisé une circulation de l'information relative aux modèles existant, l'organisation travaille à la création d'un modèle compatible avec les logiques de libre-échange et de libre-concurrence qu'elle défend. Pour ce faire, elle construit, ou plutôt organise la construction, de l'instrument par ses frontières légales-techniques. Ces frontières constituent des éléments discursifs relatifs à des définitions légales et/ou techniques définissant où agit l'instrument. Il s'agit de définir le périmètre, la profondeur et la forme de son action, autrement dit son « monde » d'intervention. Au-delà de ses frontières, l'instrument n'est plus légitime pour agir, et plus que cela il n'est pas constitué pour. L'analyse déployée ci-dessous rend compte des effets restrictifs mais aussi permissifs de l'établissement de frontières. Les différents rapports, les séminaires organisant des débats et les études livrées par les parties prenantes participent en effet majoritairement à élargir ce que peut faire la REP, comparativement aux politiques publiques traditionnelles de gestion des déchets. Une des caractéristiques de ce travail d'établissement de frontières.

Dans d'autres domaines, l'OCDE promeut assez largement des instruments de politiques publiques de type libéral, c'est-à-dire qui cherchent à ne pas contrevenir, ou le moins possible, au libre-échange des marchandises et à la libre-concurrence entre les entreprises, à l'intérieur des « économies de marché » qu'elle entend participer à développer. Qu'en est-il en ce qui concerne la REP ? Comme étudié dans le deuxième chapitre, les premiers systèmes danois, allemands et français font effectivement l'objet de contestations auprès des institutions de l'Union Européenne sur le fondement de l'idée qu'ils perturbent le marché unique européen. S'il ne s'agit pas ici de trancher sur la réalité de cette perturbation, il apparaît qu'au sein des travaux de l'OCDE les systèmes concernés font également l'objet de soupçons quant à leur compatibilité avec le cadre politique promouvant une économie libérale.

Ils concernent d'abord les éventuelles conséquences de la mise en œuvre de REP sur le libre-échange. La REP, en rapprochant deux régimes d'échange, celui des produits et celui des déchets, pourrait perturber l'ensemble en ajoutant des restrictions au premier tout en développant le second. En effet, l'attention portée envers la conception et la mise en marché des produits est susceptible de changer les conditions de commercialisation de ces derniers (OCDE, 2001, p. 65). De l'autre côté, le régime commercial des déchets, limité par la convention de Bâle en ce qui concerne les déchets dangereux, pourrait connaître une augmentation des quantités et un changement dans la qualité des déchets échangés entre pays. Ces suspicions sont présentes dès le séminaire de Washington D.C. en 1995, sous la plume de Francis Chalot et de Berthold Goeke :

« On ne peut toutefois pas exclure la possibilité que certaines réglementations dans le domaine de l'emballage aient des incidences sur les échanges »

transfrontières, même si elles sont également appliquées aux entreprises nationales et étrangères [...] Il conviendrait plutôt de mettre en œuvre des solutions relevant de l'économie libérale, grâce auxquelles, comme l'ont montré les expériences de l'Allemagne, de la France et de l'Autriche, il est possible d'obtenir sans difficultés majeures la participation des entreprises étrangères et/ou des importateurs. » (OCDE, 1996a, p. 55).

L'expression de craintes reste cependant cantonnée à ce passage cité, qui marque une forme d'optimisme quant à la capacité des instruments « relevant de l'économie libérale » à contrecarrer ces conséquences néfastes. La question du type d'« incidences » que pourraient causer les REP est explorée dans le rapport écrit de Michelle Anders. S'appuyant sur les résultats d'un atelier de juillet 1993, elle classe les perturbations que peuvent engendrer les systèmes de REP vis-à-vis du commerce international dans trois catégories : la discrimination des produits importés, les barrières techniques et le subventionnement des matériaux recyclés. Les préconisations sur lesquelles l'auteure s'appuie sont celles de l'organisation mondiale du commerce (OMC) relatives aux normes de produit. Or, ces développements portent les frontières légales de la REP au-delà du régime des déchets, puisqu'ils concernent la circulation internationale des produits. Il ne s'agit pour M. Anders pas tant de réguler la circulation des déchets que d'agir sur celle-ci par l'entremise d'une régulation des produits. Toutefois, sans se prononcer de manière définitive sur ces trois risques identifiés, M. Anders prend soin de noter l'absence de recours juridiques pour discrimination fondés sur les règles de l'OMC qui auraient été formés depuis l'apparition des REP. Son rapport, rédigé en 1996, ne pouvait non plus connaître les affaires européennes Sapod Audic et Der Grüne Punkt, portées devant la Cour de Justice des Communautés Européennes autour des années 2000. Ces recours juridiques, à la temporalité plus longue que celle de la conceptualisation de la REP, n'influent dans un premier temps pas sur cette dernière. L'autrice souligne également que les REP échappent à la contestation juridique en matière de normes technique et de subventionnement au recyclage. En réalité, elle note l'absence de travaux spécifiques sur la question, tandis que de manière plus générale les questions relatives à la protection de l'environnement et au libre-échange sont abordées dans d'autres travaux de l'OCDE :

« Les questions générales de concurrence et celles des échanges et de l'environnement ont fait l'objet d'échanges de vues au sein des groupes de travail de l'OCDE. Pour l'heure cependant, les stratégies de REP n'ont pas constitué un thème de discussion spécifique. » (OCDE, 1996c, p. 43).

Au fil des rapports, ce cadrage légal perdure. Le rapport de la seconde phase des travaux de l'OCDE, rédigé par Fabio Vencini, reprend exactement ces trois classes de perturbations (OCDE, 1998a, p. 38). L'examen de la compatibilité des systèmes REP avec ces normes se fait majoritairement au prisme de leurs effets. L'opération intellectuelle est de nature conséquentialiste : l'interrogation porte finalement moins sur ce que la REP craint en principe vis-à-vis des règles de l'OMC, que sur ce qu'elle trouvera dans les faits comme points de friction avec le libre-échange et la libre-concurrence. Ce mode d'examen

de la compatibilité de la REP avec le cadre libéral explique qu'en effet les interrogations se font plus saillantes une fois que des effets économiques sont révélés. Dès lors, l'absence de production de données standardisées et accessibles à l'OCDE relatives à la question de l'influence économique d'une politique relative aux déchets sur les marchés de produits peut être un facteur explicatif de l'affirmation de la compatibilité de la REP avec le cadre libéral. C'est aussi au moment de la contestation de différentes mesures ou modalités de mise en œuvre de la REP devant les autorités de la concurrence nationales ou la CJCE que sont produites des démonstrations de l'influence économique de la REP sur les marchés de biens manufacturés. Ces deux facteurs expliquent qu'en 1998, sur les trois catégories de « risques » identifiées par M. Anders, F. Vancini ne semble pas remarquer d'effets de nature à perturber fondamentalement le libre-échange :

« En conclusion, il semblerait que les politiques et programmes de REP ne soulèvent pas de problèmes relatifs aux échanges immédiats, évidents et de grande envergure. Une vigilance sera néanmoins requise pour s'assurer que les REP ne créent pas d'obstacles non nécessaires ou arbitraires ou des discriminations non justifiées qui protégeraient l'industrie domestique¹⁰¹. » (OCDE, 1998a, p. 40).

Seul le subventionnement des matériaux recyclés pourrait avoir selon lui causé des effets importants par le passé, mais la tendance serait à la diminution de ces effets du fait du développement de l'industrie du recyclage dans l'ensemble des pays (OCDE, 1998a, p. 39).

Le rapport final de 2001 explore plus en détails ces enjeux. Sur la discrimination envers les produits importés, l'exemple d'un système d'obligation de reprise au Canada est mobilisé pour illustrer la discrimination « implicite » qui découle d'une mesure a priori applicable à tous les produits. Puisqu'il est logiquement très coûteux aux importateurs de mettre en place un système de consigne pour réemploi dans un pays éloigné, la mesure discrimine dans les faits ces importateurs, alors qu'ils sont en droit égaux aux producteurs locaux. *« Le message principal est qu'un programme de REP qui confère en pratique un avantage compétitif indu aux producteurs locaux est susceptible d'être contesté »¹⁰²* (OCDE, 2001, p. 69). La REP est donc pensée dans ce cas comme une solution, plus qu'un problème, lorsqu'elle est liée à la mise en place d'un système collectif. Ainsi, si la consigne et l'obligation de reprise peuvent discriminer de manière implicite les exportateurs, la participation de ces acteurs étrangers à un système collectif national de type REP permettrait de compenser les coûts logistiques supplémentaires engagés par les acteurs en question (OCDE, 2001, p. 66). Globalement, l'OCDE adopte systématiquement la même attitude en ce qui concerne les risques de perturbations commerciales : elle

¹⁰¹ *« In summary, it would seem that EPR policies and programmes do not give rise to immediate, obvious or large-scale trade problems. Vigilance will be required however to ensure that EPR policies do not create unnecessary obstacles to trade or arbitrary or unjustifiable discrimination that affords protection to domestic industry. »*

¹⁰² *« The overall message is that an EPR programme that in practice confers an undue competitive advantage on local producers could be vulnerable to challenge. »*

renvoie les Etats membres, à qui elle s'adresse, aux normes de l'OMC et l'ensemble de ses préconisations en matière de liberté commerciale. Ces normes sont rappelées sous la forme d'une « checklist » que devraient élaborer et cocher les états membres qui mettent en œuvre des REP (OCDE, 2001, p. 83). Cette checklist appelle à investir les questions de la prise en compte des importateurs (parmi les producteurs) et de leur accompagnement (OCDE, 1998a, p. 37), de la progressivité dans la mise en œuvre et de la prévention des perturbations du marché des produits dues à des spécifications techniques. L'OCDE ne se prononce pas sur la conformité des modèles de REP, présentés dans son rapport, avec ces normes de l'OMC. Elle se limite à les lister et à citer les articles de l'accord sur les obstacles techniques au commerce de l'OMC de 1979¹⁰³.

De l'autre côté, les réponses aux enjeux relatifs à la libre-concurrence sont plus explicitement assumées par l'OCDE. En particulier, c'est le modèle collectif de la REP qui est suspecté de pouvoir fausser la concurrence sur différents marchés. Les sociétés comme DSD ou Eco-emballages, plus tard nommées éco-organismes, sont en effet l'émanation d'une organisation collective de producteurs. C'est d'ailleurs le caractère collectif (il ne s'agit pas d'une stratégie industrielle individuelle) et exclusivement privé (les pouvoirs publics n'y participent pas directement) qui fonde la pertinence de la REP selon l'OCDE : respectivement pour l'optimisation des coûts qu'elle permet via les économies d'échelles et pour sa capacité à promouvoir une autorégulation par les industriels, jugée plus adaptée et flexible. Pour autant, la forme que prend ce collectif pourrait être rapprochée de celle des « trust » ou cartels qui voient plusieurs producteurs s'entendre de manière formelle pour contrôler un marché, par exemple en fixant des prix, ou des quantités de production. Dans le cas de la gestion des déchets, les producteurs de biens pourraient trouver dans l'organisme collectif un moyen de « maîtriser » une « part importante du flux des déchets municipaux » (OCDE, 1996c, p. 38). Dès lors, ils seraient en capacité d'influencer à la baisse le prix payé pour le recyclage. Dès 1996, Michelle Anders relève que les organismes, selon qu'ils sont directement en charge de la gestion des déchets ou simplement financeur des surcoûts engagés par les collectivités pour la collecte et le traitement de leurs déchets, ne sont pas identiquement exposés au risque de perturbation de la libre-concurrence. Le second cas de figure serait en effet moins dangereux du fait que les organismes ne contractualisent pas directement avec les opérateurs, leur conférant un pouvoir de marché moindre. Enfin, le dernier risque relevé est celui l'apparition de « coûts d'exploitation » excessifs de la part de l'organisme collectif.

Les réponses formulées à ces risques sont contenues dans l'idée qu'il suffit aux pouvoirs publics de mettre en œuvre des dispositifs de contrôle des organismes collectifs. Le fait que souvent, un organisme en charge d'un secteur de REP soit seul à opérer sur ce dernier ne semble pas constituer le principal problème. L'OCDE restitue directement la voix des Etats qui participent aux travaux :

¹⁰³ Organisation mondiale du commerce, (1979). *Accord sur les obstacles techniques au commerce*.

« La plupart des administrations nationales et des producteurs semblent avoir décidé que, pour gérer les produits après consommation issus de sources non industrielles, il n'est peut-être pas nécessaire que les organismes soient en concurrence pour obtenir les coûts opérationnels les plus bas et empêcher les restrictions directes de la concurrence. » (OCDE, 1996c, p. 37).

L'opposition à la constitution d'un « monopole » se fait moins forte que l'injonction à contrôler attentivement comment ces organismes se comportent avec d'une part les collectivités (pour prévenir le risque qu'ils soutiennent insuffisamment la collecte des déchets) et d'autre part les entreprises de traitement (pour prévenir celui qu'ils rémunèrent insuffisamment le recyclage ou l'incinération des déchets). Fabio Vencini prend à ce titre l'exemple de l'Allemagne qui, confrontée à ces problèmes de « cartellisation » qu'il juge classiques¹⁰⁴, prend quelques années après la mise en place du système DSD plusieurs mesures de « correction ». D'un côté, elle interdit aux organismes en charge des emballages industriels de s'occuper des emballages ménagers et vice versa. De l'autre, elle écarte les industriels du recyclage de l'actionnariat ou simplement de la gouvernance de ces organismes pour éviter que les déchets facilement recyclables soient vendus à des prix avantageux pour ces acteurs.

Le problème posé dans ce second cas est l'exact inverse de ce que prévoit Michelle Anders dans le paragraphe précédent. Dans le cas cité par F. Vencini, la collusion entre les organismes collectifs et les recycleurs avait permis aux seconds d'obtenir des déchets dits « valables », c'est-à-dire possédant une valeur de marché, à prix nul, ce qui constituait une entrave à la libre concurrence sur le marché des matières usagées. Tous les déchets collectés n'étant pas considérés comme « de valeur », puisque leur coût de recyclage est supérieur à leur coût de revente aux producteurs d'emballage (et donc leur valeur de marché négative), cette mesure ne concerne que certains segments (emballages en verre et en aluminium notamment). Elle est pourtant appliquée à tous les emballages comme règle générale. Ce contraste entre le cas général du prix du recyclage, évoqué par M. Anders et le cas spécifique du prix des matériaux recyclables « valables » amené par F. Vencini, place la question de la libre-concurrence en relation directe avec celle du développement économique et technologique. Les auteurs des rapports mentionnent ainsi à de nombreuses reprises le caractère évolutif des risques concurrentiels, selon la structure des marchés concernés dans les pays dans lesquels sont mises en place des REP. La dimension corrective des mesures suggérées par Michelle Anders, et rapportées par Fabio Vencini, est ensuite définitivement assumée par le rapport de 2001. Ces dernières doivent permettre d'éviter de perturber la concurrence sur le marché des produits et sur les marchés du traitement des déchets. D'abord, la concurrence sur le marché des produits se rapporte à ce que les auteurs des rapports de la phase 1 et de la phase 2 désignaient comme la perturbation des échanges commerciaux. Elle est principalement évitée par l'organisation de conditions d'entrée justes et équitables pour les importateurs de biens. Sur les

¹⁰⁴ Traduit par nos soins : « *Anticompetition concerns do not appear to be different for PROs than they are for other trade associations that routinely engage in contracting for their memberships. In many countries, such dangers are managed by awareness and avoidance of what constitutes illegal conduct.* » (OCDE, 1998c, p. 38).

marchés des déchets, le rapport mentionne explicitement les pouvoirs de monopsonne ou de monopole que peuvent exercer les organismes collectifs, achetant les déchets collectés en-deçà des prix pratiqués dans un « marché concurrentiel » et vendant au-delà de ce dernier. L'idée est que la correction permet de garantir des conditions égales d'accès aux marchés, peu importe ensuite le comportement des acteurs sur le marché¹⁰⁵. A l'idée de correction est adjointe celle de « progressivité » dans la mise en place des systèmes REP (OCDE, 2001, p. 82).

En définitive, les travaux de l'OCDE forment au fil des rapports l'idée que la perturbation des échanges commerciaux et de la concurrence est un enjeu réel, multiforme, complexe, mais qu'il est surtout évaluable et gérable par les pouvoirs publics désireux de mettre en place des systèmes REP. Les différents auteurs de ces rapports livrent ainsi un objet compatible avec le cadre économique libéral. En écartant très vite l'idée que la REP serait incompatible par principe avec ce cadre, et en mobilisant l'essentiel de leur attention sur ses effets concrets, ils participent à rendre l'instrument sinon légitime, au moins légitimement analysable au prisme du libre-échange et de la libre-concurrence. Par un procédé de décomposition des questions, ou risques, qui peuvent se poser relativement à la REP, ils apportent un ensemble de registres de réponses mobilisables (les règles de l'OMC, l'intervention des autorités de la concurrence) pour les pouvoirs publics. Sans trancher définitivement sur ce qu'ils reconnaissent comme un objet trop divers et trop évolutif pour délivrer un modèle unique de REP, ils embrassent un ensemble de questionnements auxquels ils jugent qu'il est possible de répondre.

On devine cependant aisément que le modèle idéalement compatible avec ce cadre libéral selon l'OCDE est celui de l'organisation collective, qui ne pose pas tant problème en termes de concentration de part de marché tant que, précisément, elle ne devient pas un acteur à but lucratif. Tant que l'organisme collectif, se borne à égaliser les coûts (de la gestion des déchets) avec les recettes (issue des contributions) et propose des conditions d'échange économique égale pour l'ensemble de ses partenaires, c'est-à-dire les metteurs en marché comme les prestataires de la gestion des déchets, celui-ci devrait pouvoir exister en compatibilité avec les règles de libre-concurrence et de libre-échange.

2.2.3. *La continuité de la gestion des déchets à travers le choix d'une unité de mesure*

Faut-il compter les déchets en fonction de leur masse ou de leur volume ? Cette interrogation est posée dès l'introduction du séminaire de Washington D.C. Historiquement, les taux de collecte ou de traitement des déchets calculés par l'OCDE le sont à partir de la masse de ces derniers (OCDE, 1993a) et toutefois certains participants manifestent sinon un désaccord, du moins une incertitude quant à la pertinence de cet indicateur pour refléter les préjudices environnementaux, sociaux ou économiques liés aux déchets. En effet disent-ils, la principale gêne causée par les déchets concerne la place qu'ils prennent, c'est-à-dire leur volume, que ce soit dans l'espace public ou dans l'environnement. C'est un des enjeux principaux de la collecte publique de ces déchets : les récipients de collecte, de la poubelle

¹⁰⁵ Traduit par nos soins : « *Once again, competition for the market rather than in the market should still generate competitive outcomes.* » (OECD, 2001, p. 82)

parisienne aux bacs de tri de la fin du XXème, s'ils sont pleins, découragent le dérélicteur à y déposer ses déchets et conduisent rapidement à des phénomènes d'entreposage sauvage à proximité, ou non, du récipient en question. A l'inverse, la prise en compte de la masse plutôt que du volume souligne le coût du transport des déchets et de leur traitement. Par exemple, la masse des déchets peut constituer un facteur de risque pour les décharges concernant l'intégrité géologique du terrain qui les accueille. Enfin, d'autres participants aux travaux estiment qu'un comptage par « unité » permettrait de rendre compte de manière fidèle des résultats de la mise en place de REP : « *Dans le cas de la réduction des déchets au minimum, le moyen le plus indiqué consiste peut-être à mesurer la quantité de déchets par quantité unitaire de produit.* » (OCDE, 1996c, p. 14). Ce comptage par unité s'inscrit en effet plus aisément dans une approche de réduction « en amont » des déchets, puisqu'il rend compte de la baisse de la consommation en termes d'utilité pour les consommateurs. Surtout, les différents modes de comptage favorisent certains secteurs industriels, et en défavorisent d'autres. Le tableau ci-dessous synthétise les trois modes de comptabilité des quantités de déchets évoqués, et leurs différentes caractéristiques.

Figure 6 : Modes de comptabilité des quantités de déchets, principales caractéristiques.

| Modes de calcul | Masse | Volume | Unité |
|---|-------------------------------|------------------------|---|
| Activité concernée | Transport | Stockage | Commercialisation |
| Externalité soulignée | Rejet de gaz à effet de serre | Occupation de l'espace | Intensité en ressource de la satisfaction des besoins |
| Exemple de type de déchets problématisés | Verre, métaux | Plastique, cartons | Déchets électroniques |
| Promu dans | 2001 Fénérol et Adams | 1996a Goeke et Chalot | 1996c M. Anders |

Dans les faits le débat n'est pas arrêté entre ces trois options dans le rapport final de 2001. Si l'on se penche sur l'utilisation concrète de différents modes de calcul dans le rapport de la deuxième phase, centré sur des retours d'expériences, on remarque l'utilisation majoritaire mais non exclusive de la masse comme unité de mesure. Pour rendre compte de l'« efficacité environnementale » des REP allemande et néerlandaise, Fabio Vancini s'appuie en effet sur les chiffres fournis par les autorités de ces deux pays montrant des réductions du poids des déchets emballages incinérés ou enfouis. Il n'est pas surprenant de voir que ces administrations fournissent des chiffres en lien avec leur propre objectifs politiques nationaux. En effet, les dispositifs de gestion collective des déchets mis en place en 1991 aux Pays-Bas et en Allemagne sont systématiquement assortis d'objectifs de réduction de l'enfouissement

et de l'incinération (sans récupération énergétique), d'augmentation de la collecte et du traitement (incinération avec récupération d'énergie, recyclage) ou de la réutilisation. Ceux-ci sont calculés selon le poids des emballages (Haverland, 1999, 44-50). En définitive, ces conventions de comptabilité de l'OCDE sont partagées avec celles d'autres institutions, nationales ou communautaires. Le mode de comptabilité dominant, des années 1990 à aujourd'hui, reste le poids.

Un autre enjeu de la comptabilité des déchets est celui de sa mise en rapport avec les autres indicateurs économiques. Michelle Anders, dans le rapport de la phase 1, préconise de calculer les taux de collecte et de traitement « toutes choses égales par ailleurs », c'est-à-dire en écartant les fluctuations liées à la croissance du PIB ou autres changements économiques qu'elle estime ne pas être en rapport avec la réduction des déchets. Concrètement, ce mode de calcul revient à considérer que les variations des quantités de déchets produits, des taux de collecte ou de valorisation de ces derniers, doivent être estimés de manière relative. Si, par exemple, le niveau de consommation de matière augmente de 5%, et que dans le même temps le niveau de production de déchets de 4%, il est dans cette lecture raisonnable d'affirmer que la production des déchets a baissé, comparativement à la croissance plus générale de la consommation.

Se dessine dans ce mode de calcul l'idée que l'effort de réduction des déchets, auquel concoure la REP, est un effort de type marginal, qui cherche à minimiser la génération de déchets par unité de consommation. Ainsi, en écartant la mesure du PIB dans sa recommandation de calcul, elle en fait paradoxalement l'une des composantes de l'objectif des REP : celle d'une décorrélacion entre la croissance économique et le volume de déchets problématisés¹⁰⁶. Anders pose la corrélation entre la quantité de déchets générés et la richesse d'un pays comme un fait indiscuté¹⁰⁷, qu'il conviendrait de modifier par l'action publique : « C'est ainsi qu'une corrélation étroite a pu être établie entre le PIB et les taux de production de déchets ; la dissociation de ces indicateurs témoignerait de l'efficacité de la stratégie » (OCDE, 1996c, p. 44). Elle exprime cependant un certain malaise quant à la méthode exacte de calcul qui permettrait d'écarter ces fluctuations économiques :

« Il est difficile de déterminer des méthodes commodes qui ne faussent pas les données, et il faut montrer une grande ingéniosité pour adapter les chiffres de manière à prendre en compte les fluctuations économiques et autres facteurs sans lien direct avec la stratégie examinée. » (OCDE, 1996c, p. 44).

¹⁰⁶ L'emploi du vocable « problématiser » nous permet d'embrasser l'ensemble des calculs taux qui peuvent être concernés par cette décorrélacion. A chaque périmètre de « modes de gestion » des déchets correspond en effet un taux : le taux de déchets générés pour un objectif de prévention, le taux de déchets collectés pour un objectif de gestion, le taux de déchets valorisés pour un objectif de traitement, ou le taux de déchets recyclés pour un objectif de recyclage.

¹⁰⁷ A l'inverse par exemple de la position de Berthold Goeke et de Francis Chalot dans la session introductive du séminaire de Washington D.C.

Notons que ce mode de calcul correspond au modèle de REP Allemand, qui impose des objectifs élevés à ses industriels mais concède que leur calcul se fait une fois qu'on leur a soustrait l'augmentation de la quantité de déchets générée par la croissance économique. Ce n'est pas le cas des Pays-Bas, qui dans son accord de 1991 sur les déchets d'emballages fixent des objectifs en termes absolus, c'est-à-dire calculés selon les chiffres des mises en marché (le dénominateur dans le calcul du taux de génération de déchets, de recyclage ou d'incinération) de 1986. A cet égard, il faut relever la poursuite de la croissance économique constitue l'un des principes fondateurs de l'OCDE¹⁰⁸.

3. Conclusion de chapitre

La mise au travail de l'OCDE sur les systèmes d'organisation de la gestion des déchets ménagers incluant la participation des produits neufs, au tournant des années 2000, produit un concept : la REP. Cette conceptualisation est une rationalisation dans la mesure où elle ne vient pas seulement nommer mais se charge de justifier et de légitimer ces approches, notamment en employant un mode de raisonnement économique pour « cadrer » la logique instrumentale de la REP. L'orientation néoclassique de l'instrument, dans la lignée intellectuelle de la tradition de l'économie du bien-être, ou économie de l'environnement, donne à la REP une forme, un périmètre et une portée particulière, qui influent sur son utilisation postérieure. Toutefois, ce dernier relève moins d'un recours à l'économie en tant que discipline académique permettant une construction théorique formelle de l'instrument¹⁰⁹, que de la participation de quelques économistes venant « éclairer » les débats mais aussi et surtout du portage politique par les Etats participants au travail de l'OCDE de dispositifs ayant déjà incorporé des idées d'instrumentation par le marché. Surtout, cette légitimation par un mode de raisonnement économique s'accompagne d'autres procédés, comme le fait de rendre les dispositifs « pilotables » en préconisant l'harmonisation des règles de comptabilité des déchets, ou le fait de les présenter comme nécessairement modernes et innovants.

En élaborant les « promesses fonctionnelles » de cette REP, l'OCDE participe à en faire un « instrument » dans la boîte à outil des pouvoirs publics désireux d'agir dans ce domaine (Grashof, 2021). La REP est conceptualisée, rendue abstraite, à l'issue de la publication du rapport de 2001. Venant confirmer notre hypothèse de travail portant sur le rôle des discours et idées dans la formation de l'action publique, le travail idéationnel et conceptuel de l'OCDE ne saurait toutefois s'expliquer sans

¹⁰⁸ « [les Membres conviennent, tant individuellement que conjointement] *de suivre des politiques conçues pour assurer la croissance économique et la stabilité financière interne et externe, et d'éviter que ne se développent des situations qui pourraient mettre en danger leur économie ou celle d'autres pays* » (Article I de la convention de Paris du 15 décembre 1961).

¹⁰⁹ Si le rapport de 2001 est le principal document de promotion de la REP, qui participe de manière décisive à sa légitimation et sa diffusion comme instrument d'action publique, il faut relever que, 3 ans plus tard, l'OCDE publie un rapport dédié à la question économique, où elle se livre précisément à cette formalisation de l'outil. Ledit rapport est une compilation d'articles produits par des économistes académiques, qui répondent aux canons de la discipline : explicitation des hypothèses de travail, formalisation mathématique, positionnement par rapport à la littérature existante etc.

constater son ancrage dans les dispositifs tels qu'ils existent. On a vu comment les modèles français et allemands, ainsi que d'autres, participaient à cadrer ce travail et à l'orienter selon des lignes de différenciations qui font de la REP un concept peuplé de sous-catégories, de modèles et typologies en tout genre, chargés de caractéristiques variés et promettant des effets variés sur l'action publique rudologique. Venant clore la première partie de notre thèse, ce chapitre laisse augurer la réflexion sur les effets de la REP sur l'action publique française, que nous déploierons dans les chapitres suivants.

Conclusion de la première partie

La première partie de cette thèse a montré comment la REP devient progressivement un instrument de gestion des déchets. Cet instrument fixe des ambitions environnementales et désigne un mode d'organisation économique reposant à la fois sur la contrainte publique et l'auto-organisation des acteurs privés pour y parvenir. Dans le détail, il a également été montré que le périmètre et l'intensité de ces ambitions dépend en grand partie de la façon dont les pouvoirs publics ont historiquement cherché à répondre au « problème » des déchets ménagers. Ainsi, l'action publique rudologique se fonde en France sur un recours majoritaire à la collecte municipale, et à l'enfouissement et à l'incinération comme modes historiques de prise en charge des déchets. Au tournant des années 1990, les externalités environnementales générées par ces modes de traitement des déchets étant publicisées et « mises en politiques », les pouvoirs publics se saisissent du recyclage comme nouveau procédé technologique évitant ces externalités. C'est cette problématisation des modes de traitement et plus généralement de la collecte des déchets ménagers (particulièrement les emballages) qui place les pouvoirs publics dans des dispositions favorables à l'accueil de nouveaux instruments de financement répondants à cette problématisation.

Au tournant des années 1990, la pression exercée par l'arrivée de nouvelles législations et réglementations dans des pays européens obligeant les producteurs de produits emballés à participer activement à la collecte et au traitement des déchets d'emballages encourage la France à mettre sur pied son propre dispositif. En effet, la formation d'exceptions au cadre libéral de circulation des marchandises, au Danemark et en Allemagne, et leur relative pérennité, donne à la France une raison pour construire son propre dispositif. Sur le fondement d'un processus négocié avec les industriels emballeurs, les pouvoirs publics suscitent la création d'Eco-emballages, premier organisme collectif de financement des « surcoûts » engendrés par le tri et le traitement des déchets ménagers. La particularité de ce mode d'organisation, comparé aux systèmes allemands ou danois¹¹⁰, est à trouver dans le niveau de la contrainte exercé par ces pouvoirs publics dans la mise en œuvre de ce dispositif. En s'appuyant sur des relations entre l'industrie agroalimentaire française et les pouvoirs publics, ainsi que sur la proactivité de certains dirigeants de cette industrie, le système mis en place repose largement sur l'auto-organisation et la régulation concertée de ce financement.

En fin de compte, le modèle français gagne de l'importance lorsque l'instrument est rationalisé sous l'effet de l'OCDE. Le modèle de REP à la française, qui a en commun avec les modèles allemands ou belge le fait qu'il repose sur une organisation collective d'industriels, prend le pas sur les modèles de responsabilité individuelle qui ont pu être mentionnés ou mis en œuvre dans certains pays. Si l'exception au cadre libéral est rendue « normale » par son traitement par l'OCDE, qui implique un ensemble

¹¹⁰ Que l'on aurait également pu comparer aux systèmes italiens, belges, anglais ou néerlandais, mais dont l'influence s'est révélée moins importante.

d'épreuves de mises en compatibilité avec la pensée économique, elle demeure atypique par son caractère collectif et négocié.

Partie II. La vie de la REP : institutionnalisation et contestations

La prolifération des filières REP dénote à la fois une stabilité dans la forme instrumentale choisie et une adaptation aux situations industrielles et économiques propres à chaque type de déchets pris en charge. C'est ce qui fonde la caractéristique instrumentale de la REP.

Dès lors, l'adaptation et la diffusion de l'instrument rencontrent des enjeux politiques différents de ceux qui ont caractérisés son apparition. Son paramétrage initial, mettant en jeu un financement des collectivités locales pour la poursuite d'objectifs d'incinération et de valorisation, est alors fragilisé. Simultanément, la logique profonde de la REP demeure. Elle ne cesse de faire contribuer, au sens large, les producteurs de produits à la gestion des déchets issus de leurs produits, sur le fondement d'une organisation libre à laquelle l'Etat fixe des objectifs. Si l'on se demande dans quelle mesure ces principes instrumentaux permettent la modification des paramètres de la REP, on observe qu'elle est finalement très circonscrite dans ses modes de mise en œuvre.

Pour le démontrer, il faut d'abord étudier comment REP répond aux injonctions croissantes de prise en charge de problèmes environnementaux causés par les déchets et par les produits qui leur préexistent. Sous l'effet de mobilisations militantes et de l'intégration (d'une partie) de leurs revendications par les gouvernements, l'action publique affirme poursuivre des ambitions environnementales plus élevées. L'économie circulaire, comme projet politique et économique, est porteur d'une variété de ces ambitions. Ensuite, les modes de mise en œuvre de la REP diffèrent. La structure administrative et économique sur laquelle repose la filière des emballages est en effet spécifique à ces déchets. Lorsque la REP s'étend à d'autres catégories, le système est différent. Par exemple, la collecte des déchets de biens d'équipements, comme l'électroménager ou l'ameublement, est prise en charge via un système de collecte municipale via les réseaux de déchetteries, et privé, reposant sur la reprise de produits en magasins. Leur traitement est lui aussi opéré selon des modalités différentes : du tri jusqu'à la valorisation, ce sont d'autres types d'infrastructures qui gèrent ces déchets. Ces modifications dans les systèmes de gestion vont de pair avec les modes de structuration des REP en elles-mêmes. Les deux exemples cités se caractérisent par leur caractère opérationnel : ce sont les éco-organismes qui passent contrat avec différents prestataires (parfois publics) pour organiser la collecte et la gestion des déchets.

Cette partie interroge ainsi les limites de l'instrument dans sa portée. Cette interrogation porte sur les différentes initiatives prises pour lui faire « remonter la hiérarchie des déchets », c'est-à-dire pour répondre à des ambitions environnementales plus élevées que l'incinération et le recyclage. On a retenu deux cas qui mettent en jeu cette modification des finalités de l'instrument. Le premier concerne des modifications des règles de fonctionnement budgétaire des éco-organismes. Concrètement, il examine comment sont pensées et mises en œuvre les variations des éco-contributions qui s'appuient sur

différents critères d'internalisation des externalités environnementales. Ces modulations pourraient être perçues comme des moyens internes à la REP pour réorienter cette dernière vers de nouveaux objectifs. Le chapitre qui leur est consacré montre qu'elles produisent essentiellement une politisation marginale des REP, sans modifier structurellement les objectifs qu'elles poursuivent. Le second exemple est un cas de modification sectorielle des objectifs environnementaux et sociaux de la REP. Dans la filière des textiles, linges et chaussures, la REP est mise en œuvre de façon à favoriser fortement le réemploi et la réutilisation de ces produits. Or, cette orientation fortement marquée envers des objectifs environnementaux élevés est contestée sur son principe même. Une procédure juridique d'assimilation du dispositif à une aide d'Etat montre comment la présence trop marquée des pouvoirs publics dans la définition des ambitions de l'instrument peut être critiquée par le droit. Si la filière échappe de peu à sa remise en cause structurelle, cet exemple confirme que les principes fondateurs de l'instrument maintiennent ce dernier dans une mode de paramétrage contraignant.

Alors que le premier exemple montre comment la redéfinition d'objectifs environnementaux est pensée et mise en œuvre à travers le pouvoir d'auto-organisation des éco-organismes, le second souligne qu'il est difficile pour l'Etat de trop participer à cette redéfinition des objectifs. Ainsi, cette partie donne à voir comment la vie de l'instrument est en grande partie déterminée par ses caractéristiques institutionnelles et à son histoire, qui ne lui permettent pas de proposer un rehaussement des ambitions environnementales sur le fondement d'une intervention plus marquée des pouvoirs publics.

Chapitre 4 : Mise sur agenda de l'éco-modulation. Faire des bonus-malus pour augmenter l'ambition de l'instrument

Le champ lexical des REP ne saurait être exhaustif sans la mention des « éco-modulations ». Cette dénomination renvoie à la fixation de variation des contributions payées par les producteurs en fonction de critères supplémentaires par rapport au barème des contributions de base.

Par exemple, la filière des déchets d'équipement d'ameublement établit le montant des éco-contributions des meubles en fonction de leur masse dans son barème initial : en 2021, un meuble en bois « standard » pris en charge par Eco-mobilier (l'un des deux éco-organismes de la filière) de 1kg à 2kg fait payer une éco-contribution de 0,14€ hors-tax, tandis qu'un modèle entre 40kg et 60kg paye 4,42€ hors-tax¹¹¹. Toutefois, si les deux mêmes meubles se trouvent être constitués à plus de 75% en masse de bois massif certifié ou de métal, ces éco-contributions baissent et atteignent respectivement 0,09€ hors-tax et 2,67€ hors-tax. Ces baisses des éco-contributions sont appelées des éco-modulations « bonus ». Dans l'autre sens, si ces mêmes meubles se trouvent être constitués de plastique, les contributions montent respectivement à 0,17€ hors-tax et 5,58€ hors-tax. Ce sont dans ce cas des éco-modulations « malus ».

Dans l'un et l'autre cas, ces techniques de variation des éco-contributions viennent s'ajouter au calcul initialement opéré par l'éco-organisme. Surtout, elles sont prévues (leur taux) dans le cahier des charges des éco-organismes, contrairement à l'éco-contribution qui est laissée à l'initiative de l'éco-organisme. Dans le cas présenté, ces éco-modulations sanctionnent la mauvaise, ou à l'inverse récompensent la bonne recyclabilité des produits. Elles s'inscrivent donc en cohérence avec l'objectif principal des REP, à savoir favoriser la valorisation future des déchets issus de ces produits.

L'apparition de l'éco-modulation est un des renforcements tardifs de la REP. Jusqu'en 2009, les éco-contributions en France varient uniquement selon les catégories de biens et selon la masse ou le volume des produits. Ces variations participent essentiellement à transférer les coûts de prise en charge des externalités environnementales relatives à la valorisation des déchets : elles augmentent si le produit est lourd, volumineux (pour compenser les coûts de transport), ou s'il est composé de matières difficiles à recycler ou à incinérer. Elles ne varient cependant pas en ce qui concerne les autres caractéristiques susceptibles de causer des externalités : présence de produits chimiques toxiques pour l'environnement, produits se dégradant plus ou moins vite, participant à l'épuisement des ressources naturelles etc. Ainsi, les producteurs sont peu distingués les uns des autres sur le plan des externalités dépassant le strict coût environnemental de la gestion des déchets (ou coût de « fin de vie des produits »). Si la REP a permis

¹¹¹ D'après le barème des contributions donné pour 2021, sur le site internet d'Eco-mobilier.

d'organiser des filières de traitement des déchets avec un succès relatif, le constat de son échec à inciter les producteurs à concevoir des produits moins polluants en général, et pas seulement au regard de leur fin de vie, est largement partagé (Cour des Comptes, 2020). Faire porter ses ambitions environnementales au-delà de la fin de vie des produits est un des objectifs poursuivis par l'éco-modulation.

La modulation des contributions se rattache à une critique économique de la REP (Walls, 2006). Les discours experts portant sur la REP, notamment ceux provenant de l'OCDE, soulignent que cette dernière est incomplète en tant qu'instrument économique tant qu'elle ne réalise pas avec précision l'internalisation des externalités pour laquelle elle a été créée (OCDE, 2004, p. 55). Dans les travaux experts mentionnés, cette inquiétude exprimée quant à la réalisation correcte de l'internalisation est souvent mise en lien au caractère collectif de l'instrument. Par contraste, ce problème se poserait moins pour des systèmes de responsabilité individuelle des produits. En effet, lorsque la REP est collective, rattacher la responsabilité à un acteur individuel nécessite plus de raffinements, puisque pour faire changer les coûts globaux du traitement des déchets, un acteur industriel ne peut qu'agir marginalement sur les caractéristiques matérielles de ses propres produits dans une filière. En l'absence de dispositifs d'évaluation de sa contribution marginale aux coûts collectifs, ses efforts de réduction des externalités peuvent rester invisibles, et donc non valorisés. A un principe cardinal doit s'ajouter un principe ordinal : après avoir catégorisé les produits, il est nécessaire d'en qualifier et d'en classer les « vertus » pour appréhender et gérer les externalités qu'ils génèrent. Le paiement de la contribution suit donc moins un principe incitatif que budgétaire.

Pour rendre la REP plus incitative, l'internalisation se joue donc au niveau particulier, et concerne l'externalité d'un produit pris seul pour réintroduire dans la responsabilité collective une responsabilité plus individuelle, relative à la marque, au producteur. C'est bien ce risque que le Conseil de la Concurrence pointe dans son avis de 2005 sur le décret de mise en œuvre de la filière DEEE¹¹², ainsi que le montre l'extrait ci-dessous :

« S'agissant des conditions de concurrence entre producteurs, un risque potentiel existe ainsi que tous les producteurs ne participent pas au financement proportionnellement à leur production, comme le veut la directive. Plus globalement, une inadéquation du montant prélevé par rapport au besoin à financer pourrait apparaître et mettrait en péril le lien institué entre la contrainte faite à la personne pour la protection de l'environnement et la participation de celle-ci aux frais pour sa résorption, à la base de la directive. » (Conseil de la Concurrence, 2005, p. 30).

¹¹² Avis n° 05-A-07 du 31 mars 2005 relatif au projet de décret concernant la prévention et la gestion des déchets des matériels électriques et électroniques.

Selon cette lecture, la modulation est également un moyen de faire porter le niveau de contrainte à un niveau proportionnel et « juste » pour les producteurs individuels. Dans ce cadre, on peut s'attendre à ce que les pouvoirs publics, s'ils suivent une démarche libérale informée par la théorie économique, promeuvent fortement la modulation des contributions.

La modulation est un sujet d'articulation entre le niveau d'ambition environnementale et niveau d'intervention des pouvoirs publics sur le marché. Plus un système de REP comporte de systèmes de modulation des contributions, plus il contraint les producteurs à mesurer, à reporter voire à afficher les caractéristiques de leurs produits, pour en payer le prix. Ces caractéristiques sont mesurées lorsque l'ambition en matière d'action publique environnementale se diversifie et cherche à accroître le nombre et l'ampleur des externalités sociales et environnementales qu'elle prend en compte. Là où le chapitre précédent montrait que la contrainte libérale s'exerce à travers le « risque juridique » que coure la REP comme dispositif d'action publique, on avance ici que c'est dans la structuration même de l'instrument (et de sa circonscription instrumentale) que se joue une seconde fois cette contrainte.

Ce chapitre montre que, si la modulation permet effectivement la reconnaissance de certaines externalités qui dépassent les seules externalités liées à la fin de vie des produits, cette reconnaissance est quasiment sans effets directs sur le marché, puisqu'elle recouvre des montants trop faibles et des modalités d'application trop complexes (Micheaux et Aggeri, 2021). De plus, la mise en œuvre des modulations demeure soumise à un impératif de justification économique, c'est-à-dire à la mise en scène des procédures de quantification des dommages environnementaux/sociaux causés ou évités par les critères de modulations proposés. Ces deux facteurs atténuant fortement la portée des modulations découlent directement de l'instrument lui-même.

Ce chapitre présente, de manière descriptive, les différents critères d'éco-modulation présents dans les REP françaises, qui pourraient laisser croire à la réorientation de l'instrument vers de nouveaux objectifs environnementaux (sous-chapitre 1), caractérisés par un certain flou quant à leur hiérarchie et à leur partage par l'ensemble des acteurs. Pour expliquer cette réorientation incertaine, le chapitre revient sur l'histoire conceptuelle et politique de la modulation (sous-chapitre 2). Ce faisant, il montre qu'elle ne peut être considérée que comme une « repolitisation » à la marge de l'instrument, mais qu'elle n'implique pas de véritable nouvelle articulation entre les moyens et les fins poursuivis par l'action publique (sous-chapitre 3).

1. L'éco-modulation, un outil pour poursuivre de nouveaux objectifs d'économie circulaire ?

En France, l'éco-modulation se matérialise par des modifications des modalités de calcul des contributions versées par les producteurs aux éco-organismes. Elle s'inscrit donc dans une architecture de calcul et de gouvernance desdites contributions qui distingue différents « niveaux » de variation. Par

exemple, un responsable au sein du pôle économie circulaire de l'ADEME décrit les 3 niveaux qu'elle perçoit :

Enquêté : « Si on veut décrire l'éco-modulation, je pense qu'il y a trois niveaux : le niveau zéro, le niveau qui est celui de base, de fait, les tarifs amonts... »

VJ : « Le barème donc ? »

Enquêté : « Oui, les barèmes amonts. Ensuite, vous avez l'éco-modulation de niveau 1 qui est, par exemple dans les D3E, c'est la présence de mercure, la présence de retardateurs de flamme bromés, des critères simples hein... sur un critère physique mesurable précisément, puis après vous avez des critères de niveau 2 qu'on va retrouver sur la notion, par exemple, de type éco-label, sur du multicritère. » (Entretien Alain Geldron, ancien responsable économie circulaire à l'ADEME 9 mai 2020).

Dans cette description par niveaux, deux critères de distinction sont en fait appliqués. Le premier sépare le niveau zéro des niveaux 1 et 2, c'est celui du fondement institutionnel de calcul ; la différence dans le mode de tarification de la contribution. Alors que le barème « de base » est une grille tarifaire appliquée à tous les produits, et est payée sans nécessiter d'action particulière de la part du metteur en marché, le second mode de tarification est celui des modulations à proprement parler : il ne s'applique qu'à certains produits sanctionnés ou récompensés, et doit être dûment justifié au regard des caractéristiques concernées. Le second type de distinction sépare les niveaux zéro et 1 du niveau 2, c'est celui du fondement empirique du calcul. L'enquêtée perçoit une différence entre les caractéristiques observables et mesurables des produits et celles qui sont données par un dispositif extérieur, qu'il s'agisse d'un label ou d'une norme, qui joue le rôle d'intermédiaire dans la « quantification » de la caractéristique en question. Par la suite, nous nommerons éco-modulations tous les procédés de variation de contributions relevant des niveaux 1 et 2 ici mentionnés.

L'éco-modulation telle que pratiquée en France est une sanction, ou une récompense, censée être rattachée à l'existence de caractéristiques spécifiques des produits. Celles-ci sont liées directement à l'objectif formel de la REP : le transfert des coûts liés à l'internalisation des externalités, qui lui-même relève d'un mode de raisonnement économique fondé sur la recherche d'un optimum de marché. Dans une lecture néo-classique, le marché est censé, via le signal-prix, permettre l'ajustement du comportement des différents acteurs. Ici, le mécanisme s'adresse aux metteurs en marché, pour que ces derniers internalisent les coûts cachés dans les produits qu'ils adressent au consommateur. Cet optimum de marché est d'abord jugé au regard des coûts économiques du traitement des déchets, c'est-à-dire que seules les qualités « perturbatrices » ou « facilitatrices » de la gestion des déchets sont valorisées (1.1). Cependant, on assiste à partir de 2010 à une extension, un débordement du périmètre des qualités susceptibles d'être prises en compte par la variation des contributions (1.2). Le développement de ces

critères de variation des contributions versées aux éco-organismes fait ressurgir des contradictions relatives aux buts poursuivis par les REP, tant les critères divergent et parfois même s'opposent.

Cette partie s'efforce de présenter l'ensemble des critères appliqués, sans forcément insister sur ces dynamiques contradictoires, qui sont traitées dans la deuxième et la troisième partie. Elle s'appuie sur un travail de collecte historique et systématique des critères de modulation employés à travers le temps dans les différentes filières REP collectives françaises. Ont été distingués les critères de tarification inclus dès le barème initial (le niveau « zéro » décrit par l'enquêtée plus haut), et ceux faisant l'objet d'une modulation spécifique. Huit filières sont concernées : les emballages, les papiers graphiques, les piles et accumulateurs, les équipements électriques et électroniques (séparés en 2 filières : ménagers et professionnels), les textiles, linges et chaussures, les équipements d'ameublement (également séparés entre ménagers et professionnels). Cette collecte est synthétisée dans un tableau inséré en fin de partie.

1.1. La modulation pour la fin de vie des produits

Les premiers motifs de variation des contributions reconnus et intégrés aux systèmes de REP en France se rapportent à la fin de vie des produits, c'est-à-dire à leur état de déchet. Ceux-ci s'inscrivent directement en lien avec l'objectif principal de la REP : faire supporter une partie des coûts de gestion des déchets aux producteurs¹¹³. Ces coûts de gestion des déchets peuvent être décomposés en plusieurs postes : la mise en place d'une infrastructure de collecte (bacs de collecte, déchetteries), la collecte en elle-même, le regroupement et le transport des déchets, leur tri et leur valorisation. Sur cet ensemble de postes budgétaires, certaines caractéristiques des déchets sont plus ou moins susceptibles d'y contribuer. Par exemple, leur poids influence beaucoup les coûts de collecte et de transport, en particulier à travers la consommation de carburants de véhicules effectuant ces déplacements, tandis que leur volume est décisif sur les coûts d'infrastructure (dimensionnement des bennes, des centres de tri etc.). Plus le poids ou le volume des produits est important, plus les coûts mentionnés augmentent et ainsi le besoin en financement. Aussi, ces deux caractéristiques, le poids et le volume, constituent les principales métriques employées pour évaluer la quantité de déchets générés chaque année (voir 2.2.3 du chapitre 3). Elles sont en lien direct avec l'objectif poursuivi par les pouvoirs publics de pilotage de leur production de déchets et de leur traitement. C'est à partir d'elles que les pouvoirs publics constituent les barèmes initiaux des filières REP, c'est-à-dire que ces caractéristiques (masse ou volume) sont directement incluses dans la méthode de calcul de la contribution versés par les producteurs. C'est également à partir d'elles que les produits sont distingués les uns des autres en premier lieu. Le poids est la principale caractéristique employée dans les filières REP françaises, à l'exception de la filière des papiers graphiques qui voit sa contribution calculée à partir du volume des produits mis sur le marché.

¹¹³ On l'a dit, la REP ne procède pas à une internalisation directe des externalités environnementales. C'est en fait un instrument de transferts des surcoûts du recyclage et de l'incinération induits par l'internalisation des externalités environnementales reconnues à travers les normes environnementales et sanitaires de ces techniques de valorisation.

Les types de matériaux qui composent les produits devenant déchets influencent également le coût de traitement de ces derniers. Ces différences concernent essentiellement le recyclage, pour lequel les techniques varient fortement selon le matériau traité. Ainsi le verre, dont la technique de recyclage est maîtrisée de longue date, fait supporter moins de coûts nets aux recycleurs, et nécessite donc des soutiens faibles de la part des éco-organismes ayant la charge de produits contenant du verre (principalement les emballages). A l'inverse, les différents plastiques entrant dans la composition des emballages, des équipements électroniques et électriques ou des équipements d'ameublement sont peu, voire très difficilement recyclables, et nécessitent ainsi de forts soutiens de la part des éco-organismes, que ce soit pour financer des techniques de recyclage coûteuses, ou en l'absence de solution de recyclage, pour payer l'incinération, plus chère que le recyclage. A partir de ces différences, deux filières distinguent les produits selon leur composition dans leur barème des contributions : la filière des emballages et celle des équipements d'ameublement. A titre d'illustration, la contribution au poids des produits en verre est environ 30 fois inférieure à celle des produits en plastique dans la filière des emballages (CITEO, 2021, p. 4). Ce rapport est de 1 pour 3 si l'on compare l'acier et les plastiques dans la même filière.

Les critères de différenciation des contributions relatifs à la fin de vie des produits sont donc inclus dès l'élaboration du barème initial. Cependant, on peut trouver d'autres critères qui s'y rattachent dans les techniques de modulation des différentes filières. Il peut s'agir de sanctionner les éléments « perturbateurs de recyclage » susceptibles d'entraîner des coûts supplémentaires pour les recycleurs : on trouve ainsi ces critères de « malus » dans toutes les filières observées, à l'exception des textiles et des batteries et accumulateurs. Par exemple, les contributions versées pour la mise sur le marché de réfrigérateurs et congélateurs à usage ménager subissent un malus de 20% si les produits en question contiennent des fluides frigorigènes dont le pouvoir de réchauffement global est supérieur à 15¹¹⁴. Ce malus vise à répercuter les coûts supplémentaires induits par l'activité dite de « dépollution » à laquelle doivent procéder les opérateurs de la gestion de ces déchets pour éviter la dispersion de ces fluides dans l'atmosphère. De manière générale, la présence de retardateurs de flammes bromés (RFB) est fréquemment sanctionnée dans cette filière, en ce que ces composés chimiques sont largement employés pour réduire le risque d'incendie liés aux appareils électroniques, mais qu'ils présentent des risques sanitaires et environnementaux avérés¹¹⁵. Dès lors, le recyclage des appareils en contenant est rendu plus coûteux, du fait de l'exposition des travailleurs de l'industrie de la gestion des déchets à ces substances

¹¹⁴ Ce pouvoir de réchauffement global (PRG) est défini par la Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), pour des durées données. En ce qui concerne ce critère, il s'agit du PRG à 100 ans, c'est-à-dire le pouvoir de réchauffement, exprimé en équivalent CO₂, 100 ans après que la substance a été relâchée dans l'atmosphère. Les données du PRG sont fréquemment réévaluées (à la hausse) par le GIEC.

¹¹⁵ Les RFB font souvent partie de la catégorie des « polluants organiques persistants » (POP), un certain nombre d'entre eux sont suspectés d'être des perturbateurs endocriniens. Si la sous-catégorie des phényles polybromés, que l'on trouve fréquemment dans les équipements électriques et électroniques, est encadrée par la directive « Restriction on Hazardous Substances » (RoHS) et des taux maximaux de présence dans les produits, il n'en n'est rien concernant les autres sous-catégories de RFB, bien que ces derniers soient présents dans les déchets électroniques. Un rapport de 2018 de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques, l'INERIS, indique un certain nombre de lacunes concernant les connaissances relatives à la présence des RFB dans les DEEE (Rebischung, 2018).

lors de la mise en œuvre des techniques de broyage et de séparation des déchets. Aussi, étant donné que ces RFB peuvent se retrouver dans la matière recyclée, selon les usages qui sont fait de cette dernière, ils peuvent faire courir des risques importants à l'environnement ou aux humains.

A l'inverse, certaines modulations bonus favorisent les produits intégrant des matières recyclées. C'est le cas dans l'ensemble des filières observées, hormis les piles et accumulateurs et les équipements d'ameublement. Par exemple, la REP des TLC octroie une réduction de la contribution de l'ordre de 50% si les vêtements, les chaussures ou les linges incorporent au moins 15% de matière recyclée. Les producteurs réclamant ce bonus doivent fournir plusieurs documents, parmi lesquels un certificat de recyclage, et des preuves de leurs fournisseurs de matière première (fil et matière tissée). Ce bonus vise à « subventionner » indirectement l'activité de recyclage, en rendant la contribution des produits qui en sont issus moins chère que celle des produits non-recyclés. Ce dernier exemple est un cas limite, où la logique de transfert des coûts liés à l'internalisation des externalités de la gestion des déchets passe par un nombre non-négligeable de dispositifs (certification du recyclage, traçabilité des procédés dans l'ensemble de la chaîne de valeur) et de mécanismes économiques (reports des coûts évités par le recyclage sur les produits).

L'ensemble des critères présentés s'aligne peu ou prou avec l'objectif de promotion de la valorisation des produits arrivés en fin de vie à travers la REP. Qu'il s'agisse du barème de base, ou des critères de modulation appliqués ensuite, la différenciation des contributions jusqu'ici poursuit bien une ambition environnementale modérée (la valorisation des déchets) à travers l'outil de la REP. La sous-partie suivante propose de lire ce qui, dans les critères de modulation pratiqués en France, n'est pas directement relié à la poursuite de l'objectif de transfert des coûts de la valorisation des déchets, mais au contraire de nouvelles ambitions environnementales.

1.2. La modulation pour prendre en charge de nouvelles ambitions environnementales et sociales

Dans de nombreux autres cas, la modulation des contributions dans les filières REP se rapporte à des objectifs dépassant la simple internalisation des coûts de la fin de vie, comme la défense des intérêts des consommateurs. Certains critères visent en effet à favoriser la phase d'usage des produits, en prolongeant leur durée de vie ou en facilitant l'utilisation. Ces critères dépassent bien l'objectif initial d'internalisation de la valorisation.

Par exemple, en raisonnant comme si le coût de traitement était parfaitement internalisé, le fait qu'un produit dure plus longtemps ne change rien à l'équilibre de la filière : dix produits d'une durée de vie d'un an paieront dix fois la contribution, tandis qu'un seul produit d'une durée de vie de dix ans ne la paiera qu'une fois. Le raisonnement n'est donc pas celui du transfert de coûts. Il s'agit de prendre en compte l'internalisation des coûts environnementaux de l'utilisation de ressources (non reflétés dans les coûts de valorisation) mais aussi la défense des intérêts des consommateurs. Celles-ci sont adressées par

des critères relatifs aux possibilités de réparation ou d'évolution des produits ou encore d'interopérabilité entre le produit et d'autres éléments. Par exemple, la présence d'une entrée de chargeur standard permet d'éviter un malus de 100% en ce qui concerne la contribution des téléphones portables dans la filière des équipements électriques et électroniques. Les luminaires employant des ampoules à technologie LED, dont la consommation d'énergie est beaucoup plus basse que les ampoules à incandescence, sont aussi valorisés, par un bonus de 20%. De manière générale, un ensemble de critères permettant l'obtention de bonus ou d'éviter un malus se rapportent à la réparation des produits électriques et électroniques. On en dénombre une dizaine, ayant trait à la mise à disposition de documentation technique, de pièces détachées, ou même à la « démontabilité » de l'appareil. Par exemple, les producteurs de téléviseurs obtiennent un bonus de 20% sur leurs éco-contributions s'ils prouvent qu'ils peuvent assurer la « mise à disposition des pièces indispensables à l'utilisation de l'équipement pendant au moins 5 ans et mise à disposition d'une documentation technique auprès des réparateurs habilités électriquement ». Ces critères de promotion de la réparation entretiennent une forte familiarité avec ceux d'un autre outil d'action publique : l'indice de réparabilité. Le prochain chapitre, qui porte sur cet outil, montre comment la promotion d'objectifs environnementaux dépassant la fin de vie des produits est plus facilement légitimée en dehors de la REP dans la fabrique de l'action publique.

La problématisation de l'extraction des ressources naturelles est une autre dimension employée dans la construction des critères. Dans la filière des papiers graphiques, il se rattache essentiellement à la gestion durable des forêts sous la forme de références à des labels connus : PEFC, FSC et l'écolabel européen. Si la variation est relativement faible (5 %) il est intéressant de noter qu'il s'agit d'un malus, c'est-à-dire que la contribution est augmentée de 5% si le producteur n'apporte pas la preuve que ses produits sont labellisés. Dans cet exemple particulier, il nous a été rapporté que le cahier des charges de l'éco-organisme dans cette filière poursuit un objectif de sanction des « déviants » dans une filière où l'ensemble des producteurs semble s'être déjà conformé au label (Nay, 2017, p. 142).

L'autre filière qui valorise la gestion « durable » des ressources forestières est celle des éléments d'ameublement, où les meubles composés à plus de 95% de bois massif certifié reçoivent un bonus. Notons toutefois que critère s'adresse également à la « recyclabilité » des produits, ainsi que l'explique Eco-mobilier dans son document de présentation des modulations de 2016, pour justifier que les panneaux de bois également certifiés n'aient pas droit au même bonus :

« La granulométrie des particules de bois massif après broyage est plus importante que celle de leur équivalent en panneaux dérivés de bois. C'est pourquoi les produits en bois massif sont plus facilement recyclables que leur équivalent en panneaux dérivés de bois. » (Eco-mobilier, 2016, p. 7).

Dans le même document, l'éco-organisme donne même les raisons pour expliquer pourquoi il ne prend pas en compte d'autres dispositifs de labellisation (NF Environnement et l'Ecolabel européen), au-delà des labels PEFC et du FSC qu'il utilise pour prouver la « certification » du bois massif utilisé.

Dans cette rhétorique, l'éco-organisme affirme rejeter une éventuelle responsabilité envers la question de la phase de vie des produits, et donc de la poursuite d'ambitions environnementales autres que la valorisation des déchets :

« [A propos de NF Environnement et l'Ecolabel européen] Ces deux écolabels permettent au consommateur de distinguer les produits les plus respectueux de l'environnement au regard de leurs impacts environnementaux tout au long de leur cycle de vie. Des critères complémentaires permettent également de garantir l'aptitude à l'usage de ces produits. L'agrément d'Éco-mobilier, et par conséquent celui de l'éco-modulation, concerne exclusivement la fin de vie des éléments d'ameublement, ces référentiels n'ont pas été retenus parmi les critères d'éco-modulation du barème 2016. » (Eco-mobilier, 2016, p. 7).

La modulation se fait ici le relais d'autres dispositifs fondés sur la garantie du renouvellement des ressources forestières. Elle s'inscrit ainsi dans le « niveau 2 » décrit par l'enquête plus haut. Toutefois, on constate une contradiction apparente entre le refus de dispositifs ayant trait au « cycle de vie » du produit (NF Environnement et l'Ecolabel) et la reconnaissance d'autres dispositifs qui concerne en réalité ce même cycle de vie (le PEFC et le FSC). Par ces procédés rhétoriques, et surtout la possibilité de choisir les modes d'évaluation des caractéristiques des produits pour la modulation, l'éco-organisme conserve une marge de manœuvre dans le choix des outils de labellisation qu'il peut employer.

Enfin, certains critères d'éco-modulation sanctionnent la présence de substances jugées dangereuses pour la santé humaine et pour l'environnement, ainsi que noté dans la partie précédente. Uniquement en vigueur dans les D3E, ces mesures visent à encadrer les risques sanitaires liés à des substances telles que les retardateurs de flammes bromés ou le mercure. Si ces mesures visent à réduire les coûts engendrés par l'exposition des travailleurs de la gestion des déchets, elles concernent également les consommateurs qui, en contact fréquent avec ces produits, peuvent subir leur dangerosité.

A cette présentation rapide des différents types de critères, il convient d'ajouter deux nuances. Premièrement, les critères sont parfois ambigus quant à leur contribution à l'objectif politique environnemental. L'incorporation de matière recyclée, par exemple, si elle rétribue certes le recyclage à « t-1 », elle sanctionne également le recyclage à « t+1 », puisque la matière recyclée est moins pure que la matière neuve, et ne peut donc prétendre à un recyclage d'aussi bonne qualité que le recyclage de matière vierge¹¹⁶. La logique du soutien économique à l'activité de revente de matière recyclée s'oppose ici à celle de l'internalisations des coûts de l'activité de recyclage elle-même. De plus, les matières recyclées sont réputées plus lourdes que les matières vierges, augmentant par la même occasion les coûts et les externalités environnementales liés au transport des produits et à la collecte des

¹¹⁶ Cette impossibilité de régression infinie du recyclage est un des points clefs de l'école économique écologique (Georgescu-Roegen, 1971), qui se distingue de l'économie de l'environnement au prisme de laquelle la REP est habituellement étudiée.

déchets. La modulation affectée à l'incorporation de matière recyclée¹¹⁷ est parfois contestée sur le plan économique, dans les filières D3E, TLC et papiers graphiques (OCDE, 2021, p. 21). Bien que toutes deux relatives à la fin de vie des produits, les deux catégories de modulation que sont la recyclabilité des produits et l'incorporation de matière recyclée donnent à voir certaines préférences pour la mise en œuvre du soutien à l'activité de recyclage. Tandis que la première bénéficiera plus aux acteurs économiques du recyclage, la seconde profitera aux « incorporateurs » et aux négociants en matière recyclée.

Aussi, en matière de recyclabilité, il n'existe pas de hiérarchie claire et constante entre les matières. D'une part, leur valeur de recyclabilité est dépendante des marchés « amont » et « aval », c'est-à-dire de la demande en produits fabriqués à partir de matières recyclées, et des capacités techniques de leur traitement en fin de vie. D'autre part, c'est parfois plus l'hétérogénéité d'un produit qui pose un problème que la présence d'une matière ou d'une autre. Par exemple, la présence résiduelle de PVC dans les éléments d'ameublement fait l'objet d'une demande de malus de la part des associations de collectivités, mais, notent-elles, si plus de 95 % du meuble comporte du PVC, alors l'élément peut être détourné de la filière de traitement bois vers la filière PVC et il n'est plus justifié de le sanctionner comme « perturbateur de recyclage » (Observation d'une CFREP, 5 juillet 2019). L'externalité, ou le surcoût, causés par la présence d'une matière dans un produit au regard du recyclage varient ainsi selon le contexte technique et économique de la collecte et du recyclage en eux-mêmes. On comprend que la modulation, comme la REP, n'est pas un outil direct d'internalisation. Au contraire, parce qu'elle n'est en réalité qu'un outil de transfert de coût, la modulation de la contribution repose sur un ensemble complexe de dispositifs et de relations économiques qui cadrent la valeur accordée à certaines caractéristiques des produits. Ces éléments sont parfois difficiles à appréhender pour les pouvoirs publics chargés de contrôler la mise en œuvre des REP.

Enfin, les critères peuvent se contredire entre eux : la focale « déchets » peut entrer en contradiction avec d'autres objectifs environnementaux. En 2008, Alain Geldron, chef du département « REP » à l'ADEME, reconnaît l'existence de contradictions potentielles entre les critères de modulation qui touchent à la fin de vie des produits et ceux qui concernent d'autres externalités liées à leur cycle de vie :

« La modulation de l'éco-contribution sur des critères de fin de vie ne doit pas être contradictoire avec les impacts environnementaux aux autres stades du cycle de vie que sont l'utilisation et la production. » (Geldron dans ADEME, 2008, p 14).

On retrouve ici l'idée que les modes d'instrumentations de la REP doivent être hiérarchisés, dosés, selon le but que le décideur (qui est plus administratif que politique ici) attribue à la REP. Cette idée est

¹¹⁷ Notons également qu'elle poursuit les mêmes objectifs que l'imposition d'un taux minimum d'incorporation de plastique recyclé dans les emballages de boisson, prévue par la directive sur les plastiques à usage unique de 2019.

en partie liée à une vision reposant sur un « déterminisme écotechnique », largement partagé dans les débats relatifs à la durabilité des biens de consommation (Guien, 2019, p. 61-64), qui substitue la figure du producteur de produit à celui de l'ingénieur, concepteur de produit. Celui-ci est perçu comme agissant sous la contrainte technique des « impacts » inévitables de ses produits, qu'il peut tenter de minimiser en réalisant des « arbitrages » (OCDE, 2021, p. 29), mais qu'il ne peut chercher à supprimer complètement. Dès lors, la poursuite de multiples objectifs environnementaux à travers l'outil de la REP et de la modulation est hiérarchisée par les pouvoirs publics, qui admettent que la fin de vie des produits conserve le primat sur les autres.

Figure 7 : Tableau récapitulatif des dates d'apparition des différents types de critères d'éco modulation selon les filières REP

| | | Embal-lages | Piles et accumu-lateurs | DEEE ména-gers | DEEE profes-sionnels | TLC | DEA ména-gers | DEA profes-sionnels | Papiers graphi-ques |
|------------------------------------|--|--------------------------|------------------------------|----------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------------------|----------------------------------|---------------------|
| Internalisation de la valorisation | BAREME DE BASE | Poids Matière (6) Unités | Poids Chimie | Poids Catégories (9) | Poids Catégories (10) | Poids Catégories (13) | Poids Matière (4) Catégories (3) | Poids Matière (4) Catégories (4) | Taille Unités |
| | FACILITATION OU PERTURBATION DU RECYCLAGE | 2011 2012 | | 2009 2014 | 2020 2021 | | 2017 2020 2020 2020 | 2015 2017 2020 2020 | 2013 |
| | POIDS | 2012 2014 | | | | | | | |
| | INCORPORATIO N DE MATIERE RECYCLEE | 2013 2019 | | 2014 | 2020 2021 | 2013 2017 2018 | | | 2013 2018 |
| Intérêts des consommateurs | DUREE DE VIE | 2012 2014 | 2015 2019 2019 2022 | 2009 | | 2018 | | | |
| | INFORMATION GESTE DE TRI | 2012 2016 | | | | | | | |
| | PIECES DETACHEES ET DOCUMENTATI ON | | | 2014 2014 | | | | | |
| | STANDARDI -SATION / LOGICIELS | | | 2009 2014 2014 | | | | | |
| | MODULARITE | | | | | | 2017 | | |
| Protection de l'environnement | INCORPORATIO N DURABLE | | | | | | 2017 | 2017 | 2013 2016 |
| | CONSUMMATIO N ENERGETIQUE | | | 2009 | | | | | |
| Sanitaire | SUBSTANCES DANGE-REUSES | | 2015 2015 | 2009 2009 2014 | 2020 2021 | | | | |
| Catégorisatio n exogène | LABEL | | | | | | 2017 | 2017 | 2013 |

Code couleur : Malus > 25% ; Malus < 25% ; Bonus < 25% ; Bonus > 25%

Les dates indiquées sont celles de la première apparition d'une modulation dans la filière.

Les données ont été collectées à partir des cahiers des charges des filières, disponibles sur le bulletin officiel du ministère de la transition écologique, des sites internet des éco-organismes et d'entretiens menés avec des responsables d'éco-organismes.

Plurielle et ambiguë, la modulation semble difficilement objectivable d'un point de vue économique. A s'en tenir aux types de modulations pratiquées au moment de notre enquête, il est impossible de dégager une logique d'ensemble qui justifierait que l'action publique promeuve ce type d'instrumentation. S'il est difficile d'y trouver l'application d'une rationalité économique, un regard historique et institutionnel permet de resituer la manifestation d'une rationalité sociologique, comme fondement et moteur du déploiement de l'éco-modulation en France.

2. Une appréhension conceptuelle progressive : la modulation dans le discours expert de la REP.

La différenciation des contributions a été présentée dans la partie précédente comme un procédé de perfectionnement de l'internalisation des externalités par la REP. En adoptant ce point de vue économique, on a pu décrire et classer les différents registres dans lesquels s'inscrivent critères de modulation appliqués dans les filières françaises.

Dans ce cadre, on peut s'attendre à ce que l'OCDE, le principal acteur de rationalisation de l'instrument, fasse mention de la modulation dans ses travaux. Pourtant, son premier rapport de 2001 laisse de côté cette question et l'OCDE ne s'empare que plus tardivement de la question des modulations (2.1). Elle suit en fait la même chronologie que la problématisation française de la REP collective (2.2), qui s'inquiète moins de la différenciation des contributions que de la mise en œuvre rapide et efficace d'un dispositif finement calibré d'un point de vue économique (2.3).

2.1. La modulation selon l'OCDE : indécision et coûts de transaction

Si la REP est formalisée d'un point de vue théorique dès la fin des années 1990, l'éco-modulation peine à exister dans le cadre de cette formalisation à l'origine. Thomas Lindqvhist, dont on a souligné le rôle dans la rationalisation de la REP dans le chapitre 3, remarque dans sa thèse soutenue en 2000 l'incertitude entourant la différenciation des responsabilités financières relatives aux produits au sein d'un organisme collectif. Il ne voit comme solution possible à cet enjeu de différenciation que la restitution *a posteriori* des contributions trop élevées. Cette solution n'envisage que le cas où les coûts supportés par les gestionnaires de déchets se révèlent moins importants que les sommes versées par les producteurs, autrement dit le cas d'une surestimation des externalités négatives liées à la gestion des déchets. Le cas contraire, c'est-à-dire celui où les contributions ne suffisent pas à couvrir la prise en charge des déchets, tout aussi probable, n'est pas suggéré. De plus, T. Lindqvhist n'entrevoit le problème de la différenciation que pour un périmètre réduit de produits : les produits dits « complexes » tels que les équipements électroniques ou les véhicules. En effet, leur complexité technique, mais surtout leur durée de vie, posent la question de la juste compensation des coûts générés par la fin de vie, par exemple lorsque celle-ci intervient une dizaine d'années après leur mise en marché. Les emballages ou d'autres produits simples ne sont pas véritablement concernés par ces réflexions, étant estimé qu'il est simple de

modifier le barème de contribution initial « en direct » pour prendre en compte les variations de coût liées aux techniques de traitement des déchets¹¹⁸ (Lindqvist, 2000, p. 146).

De son côté l'OCDE n'aborde pas vraiment le sujet de la différenciation des contributions dans son rapport de 2001, et mentionne seulement son éventualité, à trois reprises (OCDE, 2001, p. 41, p. 82, p. 102). C'est plus tard, dans le rapport dédié à la question économique de 2004, qu'elle plaide plusieurs fois pour la mise en œuvre de « frais différenciés (« *differentiated fees* » en anglais). Elle mentionne le modèle de « taxe à deux taux » élaboré par deux économistes (Calcott et Walls, 2005) selon lequel les producteurs paient un taux faible si leurs produits conviennent aux standards de recyclage et un taux élevé s'ils s'en écartent. Cependant les auteurs du rapport regrettent de constater que les États n'ont pas accès aux informations techniques et économiques pour mettre en place ces ajustements :

« Calcott et Walls (2001) montrent qu'une taxe et une subvention qui varient en fonction du degré de recyclabilité des produits peuvent donner le premier optimum social, mais il est difficile de concevoir une situation dans laquelle les décideurs auraient suffisamment d'informations pour fixer ces instruments et auraient les moyens politiques de fixer des taux d'imposition qui varient selon les entreprises¹¹⁹. » (OCDE, 2004, p. 33).

La réflexion s'inscrit directement dans le cadre théorique de l'économie de l'environnement. En effet, le chapitre introductif du rapport duquel est tiré la citation ci-dessus est rédigé par Margaret Walls, économiste au sein du think-tank « Resource for the Future¹²⁰ ». Dans ce chapitre, l'autrice affirme que l'objectif de l'OCDE et des gouvernements cherchant à résoudre le « problème » des déchets ménagers doit passer par la recherche d'un optimum de premier rang. Ce fait, ajouté à la nature des travaux de Paul Calcott et de Margaret Walls (Calcott et Walls, 2005 ; Palmer et Walls, 1997), montre bien comment l'OCDE reprend à son compte les outils intellectuels de la tradition pigouvienne (1920) qui cherchent à atteindre des optima sociaux via la « bonne » fixation des taxes – ou plus généralement de signaux-prix – en vue d'inciter les acteurs industriels à ajuster leur comportement. Dans le cas de la modulation, c'est en fait un optimum de second rang qui est recherché d'après M. Walls. L'optimum de second rang peut être atteint lorsqu'est admise la présence de contraintes irrémédiables à l'atteinte de l'optimum social de premier rang (ou optimum de Pareto). En l'occurrence, l'autrice estime que le paiement d'une taxe pigouvienne payée lors du dépôt des déchets ne peut atteindre cet optimum.

¹¹⁸ Traduit par nos soins : « *The model with advanced payments and retroactive compensation for excessive payments [...] seems to be the only model presented that solves the problem of differentiating the payments for complex products* » (Lindqvist, 2001, p. 146)

¹¹⁹ Traduit par nos soins : « *Calcott and Walls (2001) show that a tax and subsidy that vary with the degree of recyclability of products can yield the first-best social optimum, but it is difficult to conceive of a situation in which policymakers would have enough information to set these instruments and have the political wherewithal to set tax rates that vary across firms.* » (OCDE, 2004, p. 33)

¹²⁰ Fondé en 1952, à la suite d'un rapport commandé par le président Truman sur la gestion des ressources naturelles aux États-Unis, Resources for the Future a activement participé au développement et à la diffusion de l'économie de l'environnement aux États-Unis (Berta et al, 2021).

Concrètement, cela revient à penser la différenciation des tarifs comme un second choix pour répercuter des coûts cachés par la mise en commun de la collecte des déchets ménagers. Cette recherche continue toutefois d'impliquer une foi dans la capacité des marchés à répercuter certains signaux, et à inciter les producteurs et les consommateurs à favoriser des produits moins nocifs pour l'environnement. La discussion de ce chapitre introductif par François Lévêque, économiste à l'école des Mines de Paris, confirme que la différenciation des tarifs n'est pensée que comme une manière de remédier à l'internalisation imparfaite à laquelle procède un système de REP (OCDE, 2004, p. 53). Aussi, la différenciation dans le rapport de 2004 est essentiellement pensée à l'aune de la recyclabilité des produits, voire de la réduction de leur quantité. Il est d'ailleurs noté que ces deux objectifs peuvent entrer en contradiction et nécessiter la mise en œuvre d'instruments différents.

Les incertitudes initiales de l'OCDE au sujet de la modulation peuvent s'expliquer de deux manières. Premièrement, l'Organisation qui, on l'a dit, organise le partage et la diffusion d'expériences en matière de REP, n'a pas tranché au début des années 2000 la question de la mise en œuvre concrète des REP. Les rapports de 2001 et de 2004 présentent en effet quatre modèles de mise en œuvre, sans marquer de préférence pour l'un ou pour l'autre : un système de consigne financière (« deposit refund system », DRS), un système de taxation variable du dépôt de déchet (« advanced disposal fee », ADF¹²¹), une taxe sur les matières vierges, et un système hybride de taxe à la production et de subvention à la collecte (« upstream combination tax/subsidy », UPTS). Selon le modèle adopté, la différenciation des produits dans un schéma de REP se calcule et se répercute sur les producteurs de manière différente. Un seul d'entre eux implique véritablement une organisation collective et donc le besoin de singularisation des produits : l'UPTS. C'est donc en quelque sorte un biais d'indécision lié à l'hétérogénéité des modèles de REP présentés à l'OCDE qui limite son effort de théorisation relatif aux manières de différencier les produits dans des systèmes de REP collectifs. Beaucoup plus tard, Peter Börkey¹²², responsable des REP au sein de la direction de l'environnement de l'OCDE, souligne lors de l'International Stewardship Forum de 2019 que si les modulations sont initialement peu prises en compte par l'OCDE dans son premier rapport, c'est précisément parce qu'elles ne concernent qu'une modalité d'organisation, la REP collective : « *S'il ne s'agissait que des systèmes individuels, il n'y aurait pas de besoin de modulations*¹²³ ». Or, les systèmes individuels occupent une place importante face aux systèmes collectifs dans les premiers travaux de l'OCDE. En particulier, les systèmes de consignation

¹²¹ A noter qu'entre les deux rapports de 2001 et 2004, une confusion a pu être faite concernant l'« ADF » qui, en 2001 désigne un système de tarification différencié du dépôt de déchets, et est employé en 2004 pour désigner un « *advanced deposit fee* », soit un système de consigne.

¹²² Peter Börkey travaille depuis 1999 au sein de la direction de l'environnement de l'OCDE. Diplômé en 1994 de l'université technique de Berlin en économie et en ingénierie (après une licence en économie obtenue à l'université de Grenoble), il est chargé de recherche à l'école des Mines de Paris de 1995 à 1999. Durant ces années, il publie un certain nombre d'articles académiques sur les instruments négociés, comme coauteur avec des économistes du champ de l'économie de l'environnement (Börkey et Glachant, 1998 ; Börkey et Lévêque, 2000). Dans ses publications, il met l'accent sur le caractère original de ces instruments. Toutefois, il ne travaille pas durant ses premières années à l'OCDE sur la thématique des déchets, ni sur la REP.

¹²³ Traduit par nos soins : "*If it was only individual there would not need for modulation*" International Stewardship Forum, 3 juillet 2019.

des produits, couplés à des obligations de reprise par les distributeurs, sont fréquemment mentionnés (même si la préférence pour les systèmes collectifs est marquée dans ces mêmes travaux). Ce n'est qu'au cours des années 2010 que la tendance majoritaire devient celle de la création de systèmes collectifs, notamment en France.

Deuxièmement, les débats au sein de l'OCDE ne sont pas uniquement d'ordre technique : certains passages attestent d'une réflexion portant sur les « fins » poursuivies par la REP. Si le périmètre des objectifs poursuivis par la REP n'est pas clairement défini, il est d'autant plus difficile de donner de la consistance à des outils de perfectionnement de la contribution. Autrement dit, le degré d'ambition environnementale sur lequel l'instrument peut agir n'est pas spécifié par l'OCDE, qui se contente de lister les options possibles. Par exemple, les deux principaux objectifs que peut poursuivre une REP sont clairement formulés dès l'introduction du rapport de 2001, ainsi que le montre l'extrait ci-dessous :

« La politique de REP présente deux caractéristiques connexes : (1) le transfert de la responsabilité (physique et/ou économique, totale ou partielle) en amont vers le producteur et non vers les municipalités, et (2) l'incitation des producteurs à intégrer des considérations environnementales dans la conception de leurs produits¹²⁴ » (OCDE, 2001, p. 9).

Pourtant, les « considérations environnementales » mentionnées sont une catégorie floue et débattue. Comme mentionné plus haut, certains contributeurs aux travaux semblent en effet opter pour une interprétation restrictive, où il s'agit essentiellement d'encourager la recyclabilité des déchets ou leur réduction (Palmer et Walls, 1999 ; Walls, 2004), vision que l'on retrouve dans l'extrait du rapport de 2004. Cette vision semble en cohérence avec les motivations politiques initiales de la REP, qui est venue répondre à un coût croissant des politiques de gestion de déchets dans les pays développés (Geldron dans Thieffry, 2013), que l'action publique a cherché à soutenir à partir de financements privés. D'autres contributeurs plaident au contraire pour une prise en compte plus large des externalités relatives aux produits, comme les Pays-Bas qui, dans leur contribution à la phase 2 des travaux de l'OCDE, souligne le rôle de l'analyse de cycle de vie pour prendre en compte l'ensemble des externalités environnementales des produits via la REP, et non seulement ceux liés à leur fin de vie (OCDE, 1997). D'autres intervenants, issus d'autres pays, soutiennent cette vision extensive des objectifs environnementaux que doit selon eux poursuivre la REP. Karen Palmer et Margaret Walls rendent compte de cette opposition entre les deux degrés d'externalités que la REP peut prendre en charge, en marquant un parti pris pour la première solution (Palmer et Walls, 1999, p.4). Margaret Walls, dans le chapitre introductif mentionné plus haut, estime d'ailleurs que cet instrument ne peut poursuivre qu'un objectif à la fois (OCDE, 2004, p. 28), ce qui emporte la préférence pour la couverture et la réduction

¹²⁴ Traduit par nos soins : « *There are two related features of EPR policy: (1) the shifting of responsibility (physically and/or economically; fully or partially) upstream toward the producer and away from municipalities, and (2) to provide incentives to producers to incorporate environmental considerations in the design of their products* » (OCDE, 2001, p. 9).

des coûts de fin de vie, première motivation de la REP. Ainsi, le « biais d'indécision » relatif au choix de l'instrument, couplé aux divergences relatives aux finalités de la REP, participent à faire de l'éco-modulation un sujet mis de côté.

2.2. La rationalisation tardive des modulations : suivre les innovations politiques

De manière plus générale, le rapport de 2001, comme T. Lindqvist dans sa thèse, souligne l'existence d'un problème classique en économie de l'environnement à propos des REP : les coûts d'acquisition de l'information nécessaire à l'estimation des externalités causées par l'activité économique¹²⁵. S'ils concernent l'instrument dans son ensemble, ils sont progressivement reconnus par les experts économiques comme étant un des facteurs principaux du traitement partiel de la modulation¹²⁶.

Du point de vue sociologique, la mention de ces coûts fait écho à l'inscription plus générale du dispositif dans une réalité sociale et institutionnelle qui contraint le développement des modulations. Ainsi que l'a montré la partie 1.2, la question de la quantification des externalités est indissociable du travail politique et institutionnel de hiérarchisation et de problématisation desdites externalités. En l'absence de ce travail, la mise en œuvre d'instruments reposant sur une logique économique d'internalisation est incertaine et contestable. Si la critique économique de l'instrument ne s'empare que progressivement de cette notion pour expliquer ses difficultés, il est possible de d'analyser les effets du contexte instrumental comme agissant dès l'origine de la REP en défaveur de la modulation.

L'OCDE reconnaît tardivement la modulation comme un sujet à part entière. Dans la continuité de la méthode de travail employée jusqu'alors, cette reconnaissance est surtout empirique, et constate que certains pouvoirs publics, notamment en France, ont mis en place ce type d'outil. Ainsi l'OCDE écrit dans son manuel sur les REP actualisé en 2016 qu'il s'agit plus généralement de différencier les produits selon des « caractéristiques de design » lorsque la modulation permet un gain « environnemental ou financier » dans une filière REP. Dans le sous-chapitre de quatre pages dédié à l'éco-modulation (OCDE, 2016, p. 170-174), l'exemple français tient une place prépondérante. Insérée au sein du chapitre relatif aux incitations envers l'éco-conception¹²⁷, cette partie s'appuie sur un rapport du Sénat français de 2014 (Didier et Sittler, 2014) ainsi que sur un tableau récapitulatif de toutes les modulations en vigueur en France, pour plaider pour des tarifs différenciés au sein des REP collectives. Peu de temps

¹²⁵ Que l'on peut, au sens économique, assimiler à une forme particulière des « coûts de transaction » (Dahlman, 1979), c'est-à-dire les coûts nécessaires à la réalisation d'un échange économique, si l'on accepte de considérer que le paiement de la contribution aux éco-organismes peut être assimilé à une composante du coût de production payé par un industriel.

¹²⁶ Preuve de la permanence de ce sujet, à l'occasion de l' « *International Stewardship Forum* » (ISF) organisé à Paris en juillet 2019 mentionné dans l'introduction générale, nous avons pu, lors d'une session dédiée aux « leviers économiques et légaux de performance » de la REP observer un représentant de l'OCDE, une fédération canadienne d'industriels du recyclage, une multinationale norvégienne du recyclage et un universitaire français s'accorder sur le problème du « coût de mise en œuvre » des modulations

¹²⁷ Désignée en anglais comme le « *Design for Environment* », ou DfE.

avant, la Commission Européenne¹²⁸ aborde le sujet des modulations dans un rapport sur les REP de 2014 pour souligner la diversité des modulations françaises, même si elle reconnaît l'existence de telles pratiques en Belgique et au Danemark (Monier et al, 2014, p. 96).

Le 28 octobre 2021, l'OCDE publie un « *working paper* » portant sur la question spécifique des éco-modulations (OCDE, 2021). Signé par trois fonctionnaires de l'OCDE (Frithjof Laubinger, Andrew Brown et Peter Börkey), ainsi que Maarten Dubois, économiste et consultant à EY, ce document acte la reconnaissance par l'Organisation de la modulation. Elle le qualifie d'outil pertinent pour la mise en œuvre des REP. Elle y distingue les modulations « de base » des modulations « avancées ». Ce faisant, l'OCDE range d'un côté les variations de contributions simples, à la masse ou au volume, qui s'alignent sur l'objectif de réduction des coûts de traitement des déchets ménagers, et de l'autre les variations plus complexes, appliquées à certains produits uniquement et qui concernent la recyclabilité, la dangerosité ou même la durée de vie des produits. Cette partition reprend en fait les oppositions présentes dès les rapports de 2001 et 2004 sur les types d'externalités auxquelles la REP doit s'adresser. La différence est que dans ce document de 2021, les modulations avancées sont pleinement reconnues comme pouvant être intégrées dans les politiques de REP, qui peut alors poursuivre plusieurs objectifs à la fois, là où les économistes de 2004 préconisaient de ne conserver qu'un seul objectif pour favoriser l'efficacité de l'instrument. Il faut noter, comme dans le document de la Commission Européenne de 2016, la place très importante que prennent les modulations appliquées en France comme illustrations de ce que peuvent faire les REP. Cette promotion de la modulation s'accompagne de précautions, notamment dans la méthode de détermination des catégories de modulations, de leur ampleur, et de la gouvernance collective de ces critères. Aussi, les auteurs prennent soin de consacrer un chapitre aux autres outils de politique économique susceptibles de traiter les externalités auxquelles les modulations s'adressent : interdictions, standards de conception des produits, taxes, outils informationnels, recherche et développement, critères d'achat pour la commande publique etc.

L'absence de développements relatifs à la question de la modulation des contributions dans les premiers rapports de l'OCDE illustre le rôle que l'Organisation occupe dans la promotion de l'instrument de la REP à ses débuts. Quand elle ne se limite pas à présenter les modèles de REP existants, qui ne sont pas tous concernés par la modulation, l'OCDE évoque les enjeux économiques liés aux coûts administratifs d'une différenciation des contributions au sein des REP collectives. Elle réduit ainsi la modulation à sa fonction d'ajustement de l'instrument, et surtout conditionne le déploiement des objectifs politiques de la REP à son strict respect des conditions d'internalisation des externalités.

Si sa reconnaissance, plus tardive, peut sembler marquer une rupture dans la manière dont l'OCDE traite de la modulation, elle s'inscrit en fait dans la continuité de ce que l'Organisation préconise au

¹²⁸ La directive de 2018 relative aux déchets introduit en son article 8 – 4. b) la mention de la possibilité de moduler les éco-contributions en cas de REP collective. Celle-ci peut se faire « notamment » sur des critères de durabilité, de réparabilité, de réemploi, de recyclabilité et sur la présence de substances dangereuses.

sujet de la REP : la recherche de l'efficacité économique, qui met l'accent sur la juste fixation des critères de différenciation, qui ne doivent ni perturber le fonctionnement de la concurrence entre les acteurs du marché, ni conduire à un résultat différent de l'optimum social. Surtout, ces développements relatifs à la modulation sont réalisés parce que certains pays, notamment la France, cherchent à l'appliquer.

2.3. La défense d'une « juste » différenciation des produits à travers la politisation tardive de la REP en France

En France, la différenciation des contributions suit une progression depuis les critères « de base » vers les critères avancés. Dans la typologie ocdéenne, le mode de mise en œuvre pour lequel la France a opté dans la constitution de ses filières REP peut être assimilé à celui des « UPTS » décrit par l'OCDE. Les éco-organismes sont en effet chargés de collecter cette « taxe avancée » qu'est l'éco-contribution tout en finançant (« subventionnant ») les collectivités et opérateurs du traitement des déchets. Suivant les propos tenus à l'époque (voir Lindqvist, 2000), c'est le mode d'organisation qui se prête le plus à la différenciation des contributions. Pourtant, au niveau des filières REP françaises, la première filière REP des emballages ne différencie pas même les matériaux. C'est, selon les mots de Jean-Louis Beffa, instigateur de la création d'Eco-emballages, parce que : « [la] *connaissance du coût réel de la collecte sélective pour chacun des matériaux d'emballage est actuellement insuffisante* » (Beffa, 1991, p. 320). La question de la différenciation, qui se pose pour lui uniquement au regard des coûts de collecte, se rapporte au même argument avancé dans les rapports de l'OCDE de l'insuffisance de connaissances. Il est intéressant de noter que le rapport Riboud, lui, ne préconisait aucune différenciation entre les types d'emballages :

« Cette politique est ambitieuse puisque les industriels acceptent d'intervenir dans la récupération des déchets mais ne doit s'accompagner d'aucune discrimination entre les types d'emballages » (Riboud, 1991, p. 5).

Le barème des emballages n'intègre que plus tard, au milieu des années 1990, la différenciation par poids, unité d'emballages et matériaux (voir tableau infra). La première mention de l'éco-modulation peut être trouvée dans les premiers cahiers des charges de la filière D3E, pris par arrêté le entre le 19 et le 20 décembre 2007¹²⁹. Ces textes prévoient comme objectif de moduler les contributions en fonction des « *efforts d'éco-conception des produits* », sur la base d'un « *référentiel technique* » élaboré avec les « *professionnels du déchet et du recyclage* ». Le nouveau cahier des charges de 2009 instaure 6 éco-modulations, dont 4 malus sanctionnant la présence de retardateurs de flamme bromés ou de fluides à pouvoir de réchauffement climatique dans les réfrigérateurs à hauteur de 20 % de l'éco-contribution. L'autre malus mis en place à l'époque consiste à doubler l'éco-contribution pour les téléphones ne

¹²⁹ Quatre arrêtés sont pris, pour les quatre éco-organismes agréés : ERP, EcoLogic, Eco-Systèmes et Récyclum. Les cahiers des charges sont strictement identiques.

proposant pas de chargeur universel. Le seul bonus vise à récompenser l'usage de la technologie LED dans les luminaires. Puis, les filières Emballages en 2009, TLC et papiers graphiques en 2013, piles et accumulateurs en 2015 et DEA en 2016 ont respectivement adopté des critères d'éco-modulation dans leurs filières. En parallèle, le concept d'éco-modulation est investi et questionné par les pouvoirs publics. L'ADEME en 2008 organise la quatrième édition du colloque « Filières et recyclage » et décide de faire porter la dernière table ronde sur le thème « Moduler l'éco-contribution pour favoriser la prévention¹³⁰ ». La modulation y fait consensus sur le principe. Toutefois, certains acteurs, comme Mathieu Glachant, économiste à l'école des mines, ne préconisent la mise en œuvre de la modulation qu'à condition qu'elle soit appliquée dans des filières où les éco-organismes sont en concurrence (Glachant, 2009, p. 18). Cette vision de la protection de la libre concurrence comme contrainte pour l'inclusion de nouveaux outils, comme la différenciation des contributions, remonte donc à la fin des années 2000.

Plus fondamentalement, la libre-concurrence justifie l'introduction de mécanismes de différenciation des contributions. Le conseil de la concurrence, répondant à une sollicitation du ministère de l'économie portant explicitement sur cette question dans un avis du 14 décembre 1999, soulignait déjà que :

« Il importe, en conséquence, de créer les conditions adéquates de fixation d'une contribution transparente tenant compte des quantités réelles à retraiter dans le cadre de l'organisme commun. Cette contribution devrait également être différenciée par type de produits en fonction des coûts réels de recyclage ou d'élimination, afin d'éviter des transferts injustifiés de charges. Cette différenciation des tarifs serait d'ailleurs de nature à favoriser le développement de produits plus faciles à retraiter. La réalisation de ces objectifs peut être favorisée par la mise en place d'une comptabilité analytique permettant d'appréhender plus précisément les produits et les charges et par l'instauration de procédures de contrôle permettant d'associer l'ensemble des opérateurs intéressés. » (Conseil de la concurrence, 1999, II-B¹³¹).

Cette intervention du conseil de la concurrence manifeste une des incursions formelles du droit de la concurrence dans les REP. Ici, d'abord, la modulation des contributions n'est pas un objectif sinon une condition pour éviter « des transferts injustifiés de charges », et assurer ainsi un fonctionnement concurrentiel et efficace sur le marché des piles et accumulateurs. L'éco-organisme ne devrait intervenir sur les marchés de la production, de la collecte et du traitement des déchets que tant qu'il ne les perturbe

¹³⁰ Sont invités à participer un économiste de l'école des Mines, deux représentants d'éco-organismes (Eco-Emballages et OCAD3E), deux représentants de fédérations professionnelles (GIFAM et Conseil du Commerce de France), deux membres de l'ADEME (dont Matthieu Orphelin) et une association de défense des consommateurs, l'UFC-Que choisir ainsi qu'une ONG environnementale, France Nature Environnement.

¹³¹ Avis n°99-A-22 du Conseil de la concurrence en date du 4 décembre 1999 relatif à une demande d'avis du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie concernant les conditions d'organisation et de financement de la filière d'élimination des accumulateurs usagés.

pas injustement. Il faut noter également que la vision que propose le Conseil de la concurrence repose sur une recherche d'un optimum de traitement, en ce qu'elle s'adresse aux « coûts réels de recyclage ou d'élimination ». Il n'est pas question ici d'intégrer des externalités environnementales en addition de celles qui sont déjà traduites dans les normes de recyclage et d'incinération. En 2014, un rapport conjoint du CGEDD, du CGE, de l'Inspection générale des finances (IGF) et de l'inspection générale de l'administration (IGA), commandé par le Comité Interministériel pour la Modernisation de l'Action Publique (CIMAP), revient sur « la gestion des déchets par les collectivités territoriales ». Il y décrit le problème de la modulation à travers ce même enjeu du traitement et de la fin de vie des produits :

« Les contributions versées aux éco-organismes par les metteurs sur le marché ont pour objectif de les inciter à internaliser le coût économique et environnemental de la fin de vie de leurs produits. La contribution financière des MSM [Metteurs sur le marché] à un éco-organisme doit donc refléter le coût de traitement des produits pour les transformer en matériaux recyclés » (Douard et al, 2014, Annexe 2 p. 1).

La loi reconnaît l'éco-modulation à l'occasion de la loi du 12 juillet 2010 dite « Grenelle II ». La sénatrice Fabienne Keller, puis le député Bertrand Pancher, amendent l'article 78 bis B de la loi pour introduire la notion d'éco-modulation dans le code de l'environnement¹³². Après plusieurs appels à renforcer l'éco-modulation, du Grenelle de l'environnement en 2007 à la Feuille de route pour une économie circulaire en 2018, le choix est fait dans la première version du projet de loi pour une économie circulaire de 2019 de limiter les modulations à 10 % du prix des produits. Finalement c'est le seuil de 20 % qui est retenu dans le texte promulgué en 2020. Cette introduction d'un seuil concernant les modulations peut être lue comme une volonté de limiter encore plus la portée de ces dernières, mais il faut relever que le pourcentage proposé est relatif aux prix des produits, et non aux montants des contributions.

L'éco-modulation est un des leviers d'action des pouvoirs publics en matière de gouvernance des REP, puisqu'à l'inverse des contributions qui sont fixées par l'éco-organisme librement (même si sous contrainte de fixation de ses dépenses), les modulations peuvent être fixées par la DGPR, c'est-à-dire le ministère de l'environnement. Ce levier est opportunément utilisé pour mettre à l'agenda certaines problématiques, certaines externalités à l'intérieur de chaque filière (entretien avec un fonctionnaire du ministère de l'environnement 3 juillet 2019). Aussi, cette différenciation des modulations est fortement légitimée par l'avis du conseil de la concurrence qui y voit même une nécessité pour assurer le caractère juste des transferts de coûts que la REP organise. Ces raisons expliquent la progression de cet outil dans les REP françaises entre 2009 et 2021. Pour autant, celui-ci est différemment interprété et approprié selon les acteurs et les contextes dans lesquels il est discuté.

¹³² Article 197 de la loi Grenelle 2 (n°2010-788) : « Les contributions financières visées aux articles L. 541-10-1 à L. 541-10-8 sont modulées en fonction de la prise en compte, lors de la conception du produit, de son impact sur l'environnement en fin de vie, et notamment de sa valorisation matière ».

Les cahiers des charges mentionnent généralement les objectifs poursuivis par les modulations, en les rapportant explicitement au mécanisme d'incitation économique, comme par exemple dans le cahier des charges annexé à l'agrément des éco-organismes pour la gestion des piles et accumulateurs portables de 2015 :

« En vue d'inciter les producteurs à réduire l'impact environnemental des piles et accumulateurs portables qu'ils mettent sur le marché, le titulaire met en place un barème de contributions modulées en fonction de critères environnementaux liés à la conception, à la durée de vie et à la fin de vie des piles et accumulateurs portables. » (Cahier des charges de 2015, p. 5).

Pour résumer, les différenciations des contributions du barème sont peu traitées dans les travaux de l'OCDE portant sur l'instrumentation de la REP d'un point de vue économique. Plusieurs raisons l'expliquent : l'existence de multiples modèles dans le rapport de 2004, et l'ambiguïté qui continue de résider autour de la faculté et de la légitimité de l'instrument à prendre en charge différents objectifs de politique environnementale. Aussi, ces différenciations dépendant grandement des contextes dans lesquels elles sont susceptibles d'être formées, la conceptualisation économique des modulations se restreint-elle-même lorsqu'elle reconnaît l'existence de coût d'acquisition de l'information sur les externalités environnementales. Finalement, c'est la mise sur agenda politique des modulations qui fait progressivement reconnaître et mettre en œuvre ces dernières. Ce faisant, les pouvoirs publics, français notamment, font la preuve de la faisabilité de ces différenciations, ce qui permet ensuite que le discours économique s'en saisisse pour plaider pour leur accentuation.

Il faut toutefois noter que cette construction de la modulation sous l'effet conjoint de sa politisation et de sa conceptualisation n'aboutit pas à la constitution d'un outil véritablement économique. La dernière partie de ce chapitre revient sur les limites de l'application de la logique économique à travers la modulation.

3. Une appropriation limitée de la logique économique

Si la logique économique de la différenciation des contributions pour parfaire l'internalisation des coûts environnementaux à travers la REP est limitée, c'est pour plusieurs raisons. D'abord, l'ampleur des modulations, du fait du calibrage de l'instrument de la REP en France, limite le pouvoir incitatif envers le consommateur (3.1). Ensuite, l'inclusion et la mise en œuvre de nouveaux critères passe par un travail politique et institutionnel, qui sélectionne les modalités de mise en œuvre de la modulation (3.2).

3.1. L'ampleur des modulations ou l'abandon d'une incitation envers le consommateur

Si théoriquement les variations de la contribution - la modulation donc - peuvent intervenir de manière illimitée, dans les faits elles sont limitées. D'abord, parce que les contributions n'atteignent

jamais des montants supérieurs à 5 % du prix final du produit (Vernier, 2018, p.8), la modulation de ces contributions ne pourra jamais faire plus qu'osciller dans cette marge de prix. De plus, la modulation étant considérée dans un raisonnement de type marginal (c'est-à-dire qu'elle permet d'ajuster le coût payé par le producteur à sa contribution marginale à l'externalité qu'il produit) elle est elle-même un pourcentage de l'éco-contribution. Une comparaison longitudinale entre filières fait apparaître que les éco-modulations n'existent que très rarement au-delà de 20 % de l'éco-contribution (voir tableau n°3)¹³³.

A partir de ces données, un premier biais apparaît dans le raisonnement relatif à la modulation : l'agent économique censé discriminer les produits sur le marché, le consommateur, sera incapable de déceler les variations résiduelles relatives à la modulation de l'éco-contribution, celles-ci ne concernant tout au plus que quelques euros. Ici, la réalité des marchés refait surface lorsqu'on considère qu'un ensemble d'autres facteurs est susceptible d'influencer le prix de vente d'un produit (marges des distributeurs, période d'achat, promotions...). Alors que, sur le principe, l'éco-modulation renvoie à la même idée que les bonus/malus mis en place pour l'achat de véhicules automobiles par exemple, les sommes concernées sont imperceptibles par le consommateur. L'information-prix ne peut jouer son rôle de discriminant sur le marché du côté du consommateur¹³⁴. Plusieurs acteurs plaident pour la mise en visibilité, et donc la répercussion de l'éco-modulation sur le consommateur. D'autres relèvent que l'efficacité de la modulation est dépendante de l'élasticité-prix de la demande, c'est-à-dire la faculté des consommateurs à se reporter sur une autre consommation si le prix du produit visé augmente. Ainsi, Alain Caudy, de l'UFC-que-choisir, le rappelle lors du colloque de l'ADEME de 2008 :

« Une mesure de "malus" ou de "surtaxe" ne doit être mise en place que si le consommateur a la possibilité concrète de se reporter vers des alternatives. Si ce n'est pas le cas, la mesure de malus ou de surtaxe n'a aucun impact positif sur l'environnement puisque les consommateurs, par contrainte, ne changent pas leur comportement. Le seul impact du malus et de la surtaxe est d'augmenter le prix du produit ce qui est nuisible au pouvoir d'achat. » (Caudy dans ADEME, 2008, p. 30).

¹³³ Certaines filières communiquent sur les montants totaux que représentent les contributions modulées. Pour la filière des TLC par exemple, l'éco-organisme déclarait en 2018 que 0,64% du total des contributions était modulé en volume (Eco-TLC, 2018, p. 33). Aucune obligation de déclaration des volumes (de produits, ou des montants financiers) n'est imposée aux éco-organismes concernant l'éco-modulation. Parfois, l'ADEME donne les pourcentages totaux de produits couverts par une éco-modulation, comme dans son « mémo » de 2021 (ADEME, 2021, p.9).

¹³⁴ Pourtant, les critères mentionnés en 1.2 réintroduisent la figure du consommateur écartée de la participation à la rationalité économique de l'éco-modulation. S'il ne peut déceler les changements de prix liés à la modulation, il revient ici sous la forme du bénéficiaire potentiel de ses mécanismes. Plutôt que d'en être l'acteur, il sera l'heureux récepteur des incitations économiques envers les producteurs, décidées pour lui dans des négociations confidentielles entourant l'édiction des cahiers des charges. Il faut relier cette absence du consommateur, comme « arbitre » en dernier recours des politiques publiques via ses choix sur le marché, à la présence, bien réelle, de différentes organisations de protection des droits des consommateurs dans les discussions des cahiers des charges. Il ne s'agit pas ici d'un « consommateur-acteur » dont la construction politique a été discutée ailleurs (Rumpala dans Matagne, 2006), mais de la figure plus traditionnelle du consommateur protégé des méfaits du capitalisme industriel par un décideur politique neutre.

L'éco-modulation se bornerait donc à ne remplir qu'une partie du rôle incitatif conféré à la REP¹³⁵. En effet, seuls les producteurs, par un effet cumulatif, pourraient effectivement percevoir le poids de la modulation lors du paiement annuel des contributions à leur éco-organisme¹³⁶. La modulation trouve donc ses limites par un effet de seuil : en-deçà d'un certain pourcentage du prix final du produit, les modulations sont invisibles pour le consommateur. Ce constat est dressé par Alain Geldron en 2008 lors du colloque « filières et recyclage » :

« Même si l'on envisage une modulation de 1 à 4 (comme pour le bonus-malus sur les véhicules), afin de respecter les critères de non-discrimination d'un nouvel entrant, celui d'équilibre recettes / dépenses et celui de respect des coûts de traitement, le signal prix vis-à-vis du consommateur reste faible (par exemple : de 4,5 € à 20€ pour un appareil de froid dont le prix est de 350 €, pour les contributions les plus élevées dans les équipements électriques et électroniques). » (Geldron dans ADEME 2008, p. 14).

Les modulations de l'éco-contribution n'ont d'effets, selon les pouvoirs publics, qu'auprès des producteurs. L'ADEME, et les représentants politiques s'emparant du sujet, montrent dans le même temps qu'ils adhèrent à logique économique promue par l'OCDE à propos des modulations. Celle-ci y voit un moyen de corriger les imperfections du marché et sa capacité à transmettre les signaux relatifs aux externalités causées par la vente des produits concernés, dans le cadre de la recherche d'un optimum de second rang. Cette appropriation est résumée par les sénatrices Evelyne Didier et Esther Sittler dans un rapport de 2014 rédigé pour la commission du développement durable du Sénat portant sur les REP :

« Plus que le consommateur, c'est bien le producteur qui va être sensible à ce signal-prix. L'éco-contribution pèse en effet sur le prix de vente in fine, mais aussi et surtout sur la marge du producteur dans la négociation commerciale. Un malus subi du fait d'une conception peu respectueuse de l'environnement pèse donc d'autant plus sur la marge du producteur. L'incitation doit être suffisamment bien calibrée pour faire réagir le fabricant et l'orienter vers une amélioration de la conception de son produit de manière à maintenir sa marge. » (Didier et Sittler, 2014, p. 2).

L'incitation économique envers l'écoconception (ou DfE) est donc comprise en France comme pouvant s'exercer uniquement à travers les signaux transmis aux producteurs, peu importe si les

¹³⁵ Notons qu'elle peut également agir sur « l'aval », c'est à dire le financement de la gestion des déchets, en augmentant d'un certain montant les sommes perçues par les éco-organismes, même si à chaque malus est censé être associé un bonus afin que la modulation ne modifie pas l'équilibre budgétaire d'une contribution (nous y reviendrons).

¹³⁶ L'asymétrie d'information entre producteurs et consommateurs est en quelque sorte préservée, tandis qu'une nouvelle asymétrie se crée entre éco-organismes et producteurs individuels, puisqu'une nouvelle information est créée au niveau des premiers qui obtiennent une « vue d'ensemble » des modulations et peuvent estimer la part de produits répondant aux critères fixés pour la modulation.

consommateurs ne les perçoivent pas. De manière générale, le volume de débats, discussions et négociations portant sur les modulations en France invite à penser que les acteurs prennent au moins au sérieux l'incidence économique sur les producteurs.

Pourtant, cette conviction dévie des prévisions théoriques de l'économie de l'environnement. Au sein des travaux préparatoires de l'OCDE, certains intervenants anticipent l'inefficacité du pouvoir incitatif de la REP en général (OCDE, 1999), même si d'autres notent que la différenciation des produits dans les systèmes collectifs permettrait de retrouver ce pouvoir incitatif (Quirion et Defeuilley, 1995 p. 77). L'inefficacité du levier incitatif dans les REP est également dressée comme un constat empirique. Régulièrement, les universitaires (Sachs, 2006) et les institutions (OCDE, 2016) rappellent que la REP a effectivement permis de transférer certains coûts de la gestion des déchets, mais n'a pas causé de modification substantielle des caractéristiques des produits mis sur le marché. Certains acteurs de la REP expriment également leur scepticisme quant à l'efficacité de l'incitation, y compris envers les producteurs. Dans l'extrait ci-dessous, l'éco-organisme en charge des textiles, linge et chaussures lui-même rapporte avance l'argument selon lequel les critères de modulation employés s'appliquent à des montants de contribution si peu élevés qu'ils demeurent inférieurs aux coûts de recherche d'information et de report de cette dernière à travers des procédures administratives. Dès lors, la modulation pourrait n'être même pas déclarée par les producteurs alors que leurs produits y sont éligibles :

« Malgré un abattement de 50 %, l'incitation à la pièce mise en marché reste insuffisante pour couvrir le traitement administratif de déclaration unitaire et la certification de l'origine des matières recyclées issues de TLC usagés. » (Eco-TLC, Rapport d'activité 2016, p. 16).

L'ensemble de ces observations montre bien le scepticisme partagé quant à la capacité incitative des modulations. De l'autre côté, discuter de l'efficacité de la modulation sur les comportements d'achat revient en partie à accepter que l'on ait recours à cet outil à visée incitative pour réguler la mise sur le marché des produits. En cadrant la discussion à l'intérieur de la REP, la modulation restreint les possibilités pour certaines parties prenantes d'exprimer leur préférence pour d'autres modes d'action – et d'autres modes de contrainte – pour poursuivre certaines ambitions environnementales. Cette acceptation est parfois assimilée explicitement à une résignation, comme l'exprime une représentante d'association environnementale lors d'une réunion de CFREP portant sur l'établissement d'une modulation « malus » pour prévenir un risque sanitaire incertain lié à la présence d'un type de substance dans une catégorie de produits :

« Moi, en tant qu'ONG, dès qu'on a un risque, le principe de précaution doit nous conduire à interdire. Malheureusement ça ne se fait jamais, donc l'éco-modulation convient. » (Représentant d'une association de lutte contre les déchets, juillet 2019)

Là où on comprend que l'association demanderait ici des mesures réglementaires coercitives de type « *command and control* » pour interdire la présence de la substance concernée, l'impossibilité de faire valoir cette position dans un cadre de discussion autre que celui de la REP la pousse à se contenter d'une modulation. Lors de la même discussion, d'autres acteurs à partir du même argument renvoient l'État à ses responsabilités en affirmant que « *le malus n'est pas tout à fait la bonne réponse, s'il y a un enjeu sanitaire, il faut intervenir* » : sous-entendu, il n'appartient pas à la REP d'agir sur des enjeux sanitaires, puisque c'est la prérogative et le rôle du ministère de l'environnement et de son bras armé réglementaire, la DGPR, d'intervenir de manière tranchée en cas de risques jugés trop importants.

Le débordement de la REP de ses objectifs initiaux suscite de l'opposition, y compris parmi les acteurs de défense de l'environnement. La REP est jugée moins légitime que d'autres outils permettant d'adresser ces objectifs environnementaux

Encadré 1 : Un exemple de construction de critère de modulation

La filière REP pour l'emballage, créée en 1992, ne comprenait pendant longtemps qu'une différenciation en fonction de la masse et du nombre d'unités d'emballage. En 2011, un malus est introduit pour « perturbation du recyclage » du verre, du papier-carton et des matières plastiques.

Nous avons pu suivre les discussions relatives à l'introduction d'un malus sanctionnant la présence d'encre minérale en 2018 dans les papiers graphiques (inclus dans la filière depuis 2017), lors d'une CFREP transversale dédiée à la discussion de plusieurs modulations dans différentes filières. Une CFREP transversale est la formation la plus large possible, elle réunit quatre ministères (transition écologique, industrie, économie, collectivités territoriales), des syndicats patronaux et de salariés, des fédérations industrielles, des associations de collectivités, des fédérations de recycleurs et des associations environnementales. Les éco-organismes sont autorisés à y siéger alors qu'ils sont normalement exclus des CFREP filières.

Le sujet des encres minérales en 2018 n'est pas nouveau. La modulation pour les encres minérales a déjà été abordée en CFREP de filière, et vivement rejetée par les metteurs en marché, ainsi que le rapporte Jacques Vernier dans son rapport (Vernier, 2018, p. 28). Le problème posé par les encres minérales dans les emballages est leur toxicité lorsqu'elles migrent, lors d'un recyclage, dans des emballages à usage alimentaire. Ici, le ministère de l'environnement s'appuie sur une expertise publique extérieure, celle de l'agence de la sécurité alimentaire (Anses), pour étayer l'argument de la toxicité.

La discussion s'articule autour de trois dimensions de la modulation : son utilité, sa possibilité et sa légitimité. La dimension d'utilité renvoie à la reconnaissance de risques sanitaires, ainsi qu'à la proportion d'emballages ménagers concernés. La dimension de possibilité questionne le coût d'une modulation malus ainsi que l'existence d'alternatives aux encres minérales. Enfin, la dimension de légitimité peut être résumée par la question suivante : est-ce le rôle de la REP que d'agir pour la protection sanitaire ?

Le 29 octobre 2019, paraît finalement un arrêté « multi-filières » fixant de nouvelles modulations. L'annexe II de cet arrêté modifie le cahier des charges de la filière papiers graphiques et fixe un malus de 10% pour les papiers graphiques contenant des huiles minérales en 2021, puis de 20% en 2022.

3.2. Agir sur les modulations entre politisation et autorégulation.

Même si les textes français et européen prévoient la possibilité de moduler pour des critères autres que la facilité de recyclage des produits, la vocation initiale et restreinte de la REP à poursuivre l'internalisation des coûts de fin de vie demeure le référentiel de débat commun. Nos entretiens et observations montrent qu'il faut aux agents administratifs un recours fréquent à l'argument légal d'autorité pour faire exister des sujets autres que le recyclage ou l'allègement des produits dans les discussions publiques (notamment en CFREP). Ce fait permet de comprendre le caractère politique des modulations, dont l'orientation est déterminée par des processus de travail politique et institutionnel.

On l'a dit, la reconnaissance des modulations dans la loi date de la loi Grenelle II. La loi AGECE n'a pas fondamentalement modifié les dispositions du code de l'environnement qui listent les critères employables pour moduler les contributions. Pourtant, lors des débats parlementaires, un certain nombre de critères ont été proposés, comme l'empreinte carbone globale des produits, ou leur caractère compostable. Ceux-ci sont rejetés au motif que la modulation n'est pas l'outil le plus adapté pour poursuivre ces objectifs environnementaux. De plus, l'idée a été défendue que cette liste de critères est une liste non exhaustive, et peut être étendue selon les filières. L'extrait ci-dessous, issu des débats au sein de la commission du développement durable de l'assemblée nationale, donne un aperçu de la façon dont la modulation est perçue par le gouvernement et sa majorité lors de l'examen de la loi AGECE :

« Mme Florence Lasserre. [...] Afin de donner son plein effet au système de bonus-malus pensé dans le cadre du présent projet de loi, cet amendement propose d'inclure le bilan carbone des matières utilisées par les producteurs dans les critères de performance environnementale dont il sera tenu compte pour moduler les contributions financières versées par les producteurs aux éco-organismes.

Mme Stéphanie Kerbarh, rapporteure. L'alinéa 49 [de l'article 8, plus tard n°62, qui encadre la réforme des REP] ne dresse pas une liste exhaustive des critères d'écomodulation¹³⁷, mais plutôt une liste minimale. Si des critères supplémentaires sont spécifiques à certaines filières, ils pourront être ajoutés dans le cahier des charges. Au demeurant, il n'est pas certain que l'écomodulation soit le bon critère pour réduire l'empreinte carbone. Il existe pour cela de nombreux autres outils ayant fait leurs preuves, notamment le marché des permis d'émission

¹³⁷ Le terme éco-modulation est ici écrit sans tiret, conformément à l'orthographe utilisée à l'Assemblée nationale, qui n'est pas celle de cette thèse.

ou la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE). »

(Riotton et Kerbarh, 2019b, p. 331).

On comprend à travers cette réponse, et toutes celles qui sont formées à l'endroit des nouveaux critères proposés dans le débat parlementaire, que l'inclusion de nouveaux objectifs environnementaux à travers la modulation passe par une sélection politique. Cette sélection repose elle-même sur la capacité des acteurs à mettre à l'agenda des REP de nouvelles questions. Ici, la modulation portant sur l'empreinte carbone des produits est rejetée, alors que l'inclusion d'un critère portant sur le « suremballage » est adoptée plus tard dans la même discussion (CD1164).

De plus, l'élaboration d'une éco-modulation se fait sur la base d'une expertise technique. Celle-ci repose formellement sur les éco-organismes, puisqu'il est prévu dans les cahiers des charges que ceux-ci mènent des travaux de recherche pour le développement de critères de modulation. Cependant, les propositions issues de cette expertise doivent être validées par la DGPR, sur le fondement d'un avis de l'ADEME. Les éco-organismes proposent, et le ministère, après avoir collecté les avis des parties prenantes au sein de différentes commissions qui historiquement participent au pilotage des filières (voir encadré n°1), prend ou non un arrêté instaurant l'éco-modulation. Le ministère peut aussi, de son propre chef, instaurer des critères.

Ce n'est pas la seule arène dans laquelle les éco-modulations sont discutées. En fait, elles arrivent généralement déjà finalisées au moment du débat auprès du ministère. Les producteurs et les éco-organismes anticipent la question de l'éco-modulation et se l'approprient. Dans le cas des DEEE, par exemple, les critères sont discutés collectivement entre producteurs à travers des comités ad hoc aux éco-organismes. On note d'ailleurs que les éco-modulations qui ne satisfont pas le critère de faisabilité technique et juridique sont généralement rejetées dans ces discussions au sein des éco-organismes. Les moyens alloués par les éco-organismes à la recherche de ces critères constituent donc un facteur important pour comprendre le degré de développement des modulations. Par contraste, les pouvoirs publics et les parties prenantes des CFREP qui ont à discuter de ces propositions de critères ne sont pas véritablement en capacité de réaliser des contre-expertises. Si le niveau de connaissances techniques de différents membres qui y participent leur permet parfois de « challenger » (selon leurs dires) et plus simplement de comprendre les données qui sont présentées par les éco-organismes, l'asymétrie d'information demeure. Aussi, aucune expertise économique n'est réalisée dans le cadre de ces débats, même si un certain nombre de données sont présentées. Ainsi, les effets sociaux, environnementaux et économiques des modulations ne sont que partiellement estimés, à partir des connaissances possédées par les éco-organismes, parfois étayées ou contredites par d'autres productions expertes extérieures au monde des REP, comme dans l'exemple présenté dans l'encadré ci-dessus. Cette estimation est d'autant plus malaisée que les critères échappent au périmètre classique de la « fin de vie » des produits. Les multiples acteurs participant à leur mise en discussion étant en effet spécialistes des déchets - on pense notamment aux associations de collectivités et aux fédérations de recyclage -, toute proposition de critère portant sur d'autres aspects de la vie des produits pose plus de difficultés à la discussion

technique. Sans pour autant affirmer qu'elles n'ont aucun effet positif sur l'environnement, il semble que les modulations procèdent plus d'une internalisation par « tâtonnement », ou par apprentissage (Micheaux et Aggeri, 2021), que de la mise en œuvre rationnelle d'un instrument économique.

De plus, la mise en œuvre des modulations repose, en fin de compte, sur les éco-organismes eux-mêmes. Si c'est le ministère de l'environnement qui fixe, par arrêté, les catégories de critères que le ou les éco-organismes doivent mettre en œuvre dans le cadre de leur agrément, il revient à ces derniers de réaliser effectivement ces modulations. La comparaison entre ce que prévoient les textes réglementaires et les critères effectivement pratiqués fait ressortir qu'un certain nombre de critères de modulation sont appliqués avec du retard dans les délais prévus et parfois ne sont jamais mis en œuvre par les éco-organismes. Surtout, ce sont ces derniers qui décident des pourcentages alloués aux bonus ou aux malus pratiqués. Cette marge de manœuvre que conservent les éco-organismes est relevée dès le rapport Vernier, puisque ce dernier recommande de « *faire en sorte que l'éco-modulation soit effectivement mise en place dans les filières où elle est déjà requise par la réglementation* » (2018, p. 31). Pour autant, la loi AGECE ne modifie pas substantiellement les conditions d'élaboration de ces modulations. Si, dans l'ensemble, le mode de fonctionnement des filières REP est revu, voire « réformé » (le chapitre 7 revient sur la dynamique de réforme de l'instrument portée par la loi AGECE), afin que les pouvoirs publics soient en mesure de mieux piloter l'action des éco-organismes, rien n'est spécifiquement prévu pour les modulations. Lorsque Mathieu Orphelin, alors député de la majorité, propose un amendement donnant au ministère de l'environnement le pouvoir de décider en dernier ressort des critères et des taux pratiqués (amendement CD436), la rapporteure du texte devant la commission développement durable de l'assemblée nationale se déclare en défaveur d'une telle disposition. Pour cela, elle revient sur la logique constitutive des REP, à savoir la liberté accordée aux acteurs privés pour organiser la poursuite des objectifs fixés par l'Etat, à travers leurs éco-organismes :

« Stéphanie Kerbarh, rapporteure. Je comprends le sens de cet amendement mais, si l'on souhaite pouvoir responsabiliser les producteurs, il faut leur fixer des objectifs ambitieux tout en les laissant déterminer les moyens de les atteindre. Si tout est prévu par la loi ou par des entités publiques, autant transformer les éco-organismes en administrations et les contributions en impositions... » (Riotton et Kerbarh, 2019b, p. 336).

Cette position vise à restreindre la capacité politique d'influencer sur les modulations. Si, à différents niveaux, la formation des critères peut être influencée par le travail institutionnel et politique que nous décrivons, elle n'est pas entièrement fixée par ce dernier, et demeure en dernier ressort une compétence des éco-organismes.

Enfin, la formation des critères est structurellement encadrée par la logique budgétaire des REP. Des entretiens avec des prestataires d'études techniques réalisées pour établir les critères d'éco-modulation au sein des éco-organismes montrent que leur travail tient constamment compte de la logique

économique de l'internalisation, notamment en considérant « l'assiette » de la modulation. Ils veillent à ne pas développer de critères trop sélectifs ou, au contraire, trop larges, afin de ne pas bouleverser l'équilibre budgétaire de l'éco-organisme. La prise en compte de cette contrainte intervient donc dès la phase technique d'élaboration des critères. Les acteurs qui travaillent dans la REP – qu'il s'agisse de l'éco-organisme lui-même ou de ses prestataires – recherchent l'équilibre budgétaire. De manière plus évocatrice, la Cour des comptes, dans un rapport 2020, réitère cet objectif :

« La modulation de l'éco-contribution est une décision politique discriminante dont la finalité est d'infléchir un marché qui est considéré imparfait par les parties prenantes. Elle s'impose réglementairement aux éco-organismes. Il faut donc que les pouvoirs publics s'assurent que l'équilibre financier des éco-organismes est préservé, notamment pour qu'ils puissent assurer les missions dont ils sont redevables sans être affecté aléatoirement par l'impact financier de la modulation. » (Cour des comptes, 2020, p.450).

Aussi, il est souvent rappelé que la modulation ne doit pas affecter l'équilibre budgétaire global de l'éco-organisme. L'acceptation interne, par les acteurs sociaux et économiques qui participent à former et à mettre en œuvre la REP, de ce mode de raisonnement budgétaire n'est pas anodine. Elle a pour effet de maintenir les éventuelles tentatives de politisation de l'instrument dans un cadre instrumental justifiée par la logique de l'internalisation des externalités.

4. Conclusion de chapitre

L'éco-modulation en France est un exemple des capacités restreintes de l'instrument à se transformer. Même si elle permet à de nouveaux objectifs politiques d'exister dans les REP, elle reste fortement contrainte par la configuration initiale de l'instrument, fondée sur la gestion des déchets par la valorisation.

L'histoire de la conception et du développement des REP montre comment l'OCDE a été un acteur clé pour justifier la REP en tant qu'instrument économique. La rationalité économique qui y est promue irrigue, sans complètement déterminer, la construction formelle de la REP, mais aussi la culture des acteurs qui agissent en son sein. Ce constat précise les résultats portant sur l'influence de l'économie en tant que discipline sur l'élaboration des politiques environnementales (Rumpala, 2004). Les « effets de cadrage » du discours économique sont donc bien réels.

Cependant, l'influence de la pensée économique sur la conception et le développement des instruments n'est pas univoque et incontestée (Ambroise, 2015). La fabrique des REP s'effectue en conjuguant différentes logiques : d'abord l'efficacité dans le transfert des coûts de valorisation, puis l'incitation comme mode de gouvernement des producteurs de biens. Concernant ses objectifs, la valorisation des déchets est remise en cause par d'autres objectifs lors du développement des éco-modulations, qui constituent ainsi un espace de réorientation de cet instrument économique. Ce sont

principalement les autorités publiques qui agissent en tant qu'entrepreneurs des questions de santé, de préservation des ressources naturelles ou de défense des intérêts des consommateurs dans la rédaction des cahiers des charges. Pourtant, le développement de ces objectifs n'est pas qu'interne à l'instrument, et dépend aussi de son environnement institutionnel et politique. Seuls les objectifs reconnus à la REP dans le droit français et européens sont susceptibles d'être employés comme critères de modulation. Cette contrainte politique montre bien que la constitution d'un instrument économique repose sur la reconnaissance sociale de certaines valeurs susceptibles de rentrer dans son périmètre (Fourcade, 2011).

Chapitre 5 : Contester la REP. La filière textile et le risque de qualification d'aide d'Etat

La REP se constitue comme instrument d'action publique environnemental à part entière dans le contexte français, du fait des solutions qu'elle apporte aux « problèmes » de la gestion des déchets. Historiquement, elle est d'abord constituée pour les emballages, puis pour les batteries et accumulateurs et enfin les équipements électriques et électroniques sous l'effet d'une mise sur agenda européenne des problèmes liés à ces déchets. Elle propose ainsi des promesses fonctionnelles aux pouvoirs publics, qui en font progressivement un instrument privilégié pour adresser de nouveaux sujets mis à l'agenda au niveau national entre 2000 et 2010. C'est ainsi que la REP « textiles, linges et chaussures » (TLC) est constituée en 2009 pour répondre à plusieurs enjeux portés par des acteurs socio-économiques. En particulier, cette REP naît d'une mise sur agenda d'autres enjeux politiques que les « problèmes » strictement environnementaux auxquels répond traditionnellement l'action publique rudologique. Sous l'effet de la mobilisation de parlementaires français et d'acteurs privés de la réinsertion par l'emploi, la REP TLC est ainsi constituée selon des motifs techniques et économiques qui se rattachent simultanément à plusieurs objectifs d'action publique habituellement distincts : la protection de l'environnement et l'action sociale. Ce mélange des genres, s'il parvient à se cristalliser dans la forme de l'instrument, ne fait pas disparaître les différences entre les intérêts environnementaux et sociaux. La situation institutionnelle et économique de la filière entre 2009 et 2017 est un compromis fragile, dont les capacités à répondre aux problèmes d'action publique posés sont régulièrement questionnées. La REP connaît entre 2017 et 2020 une remise en question de son existence même, à l'occasion de la contestation de sa nature et de son régime juridique devant le Conseil d'Etat français (CE) puis la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE).

L'approche monographique qui a été retenue permet de faire ressortir les points saillants d'une REP particulière. La REP TLC est celle qui, dans l'histoire récente de l'instrument, a failli faire s'ébranler le dispositif institutionnel et juridique qui s'est construit autour de lui. Elle est d'une importance économique finalement assez modeste – une trentaine de millions d'euros de budget – comparée aux autres filières, et pourtant elle perturbe l'édifice instrumental dans son ensemble. Chronologiquement, elle n'est ni la plus vieille ni la plus récente des filières. Dans l'histoire de l'instrument de la REP, il semble que les apparitions de la REP D3E, étudiée par ailleurs (Micheaux, 2017), et de manière plus modeste celle de la REP des piles et accumulateurs, aient participées au tournant « organisationnel » de l'instrument. La REP TLC, au contraire, contrebalance cette dynamique en mettant en œuvre un dispositif très peu fondé sur la participation opérationnelle de l'éco-organisme, ressemblant plutôt au modèle financier de la REP emballages. Surtout, alors que les deux REP organisationnelles mentionnées plus haut sont envisagées dès les années 1990 (voir Chapitre 2), le sujet des déchets textiles apparaît tard, et semble historiquement poser moins de problème d'un point de vue environnemental. La REP TLC est construite pour des raisons sociales et politiques, qui dans un premier temps intègrent avec

succès le cadre instrumental de la REP. Cependant, assez vite, cette filière est contestée, par les metteurs en marché eux-mêmes, au motif qu'elle procède à une gestion incorrecte de la collecte et du traitement de ses déchets au regard des principes libéraux d'organisation de l'économie.

Le découpage de ce chapitre vise à croiser la mobilisation des facteurs historiques de compréhension de la REP TLC avec l'identification des discours qui sont portés sur elle. Ainsi, le premier sous-chapitre revient sur la création de la filière du fait de la loi. L'examen des conditions de cette création fait ressurgir l'action stratégique de certains acteurs (récupérateurs de l'économie sociale, parlementaires) mais aussi le rôle opportun qu'a joué l'existence d'un modèle de REP, prêt à l'emploi, pour justifier l'action publique. Le fait que le projet initial repose sur l'idée d'une « taxe Emmaüs » visant à soutenir les récupérateurs de textiles, montre combien l'objectif initial est d'abord celui d'une redistribution sociale des revenus de l'industrie du textile. Sa conversion en REP, sous l'action de parties prenantes constituées autour de l'instrument – sa circonscription instrumentale – fait ressortir comment le modèle abstrait de REP emporte avec lui des effets réels sur la forme du dispositif. Le deuxième sous chapitre partie revient sur les caractéristiques sociales et institutionnelles de la filière, en analysant le processus de problématisation de son organisation. Elle montre que l'idée qu'elle soit une REP à vocation sociale est un facteur de contestation quant à ses modalités d'organisation, à l'inverse de sa vocation environnementale qui ne pose pas problème. Son caractère plus financier qu'opérationnel est plus tard considéré comme un problème, notamment par les pouvoirs publics, en ce qu'il devient une anomalie dans le monde des filières REP. Ces discours problématisés sur la filière la traversent et se manifestent au grand jour à l'occasion de sa contestation devant le CE et la CJUE. Le troisième sous chapitre montre que ces discours sont brusquement connectés avec les conditions institutionnelles et discursives plus générales d'existence de la REP. En confrontant la REP TLC au droit des aides d'Etat, l'épisode relaté est celui de l'exercice d'une norme supérieure de l'Union Européenne, qui fait du droit de la concurrence une contrainte à l'action publique (Nyberg, 2017 ; Nyberg dans Bigo et al, 2020). Nous avons pu suivre l'intégralité du parcours juridique de cette contestation, et relatons à travers cette dernière partie l'occurrence des discours problématisés sur la REP à travers la procédure contentieuse. Leur cheminement fait apparaître divers procédés de sélection, de traduction et de montée en généralité, opérés par les professionnels du droit, qui rendent concret l'exercice de cette norme supérieure. Les effets de la décision juridique sur l'instrument sont également discutés.

1. Une taxe devenue REP

La naissance de la REP TLC succède au portage d'un projet de fiscalité à vocation sociale, porté par une coalition d'acteur (1.2) et visant à soutenir une filière historiquement constituée autour d'organisations sociales de réinsertion (1.1). L'échec de ce projet devant le parlement français donne l'occasion à la REP et à ses promoteurs de prouver leur faculté à prendre en charge des questions politiques relatives aux déchets (1.3) en s'appuyant sur la concertation entre les acteurs (1.4).

1.1. La récupération de TLC, une activité sociale

La récupération des déchets de textiles est une activité historiquement ancrée dans un mode d'organisation économique orienté vers la solidarité et la réinsertion sociale. Si on trouve dès le XVIIIème siècle des activités de récupération des textiles, notamment à des fins de recyclage (voir le chapitre 1) en Europe occidentale, leur organisation collective est généralement mieux connue à travers la constitution des communautés Emmaüs durant la seconde moitié du 20ème siècle. Celles-ci se distinguent de la « biffe » historique qui visait avant tout un but lucratif, par un fonctionnement alternatif reposant sur l'inclusion des travailleurs au sein d'une communauté, dans un cadre de vie organisé fournissant logement, alimentation et travail. Dès lors, le but premier des communautés Emmaüs – et d'autres structures de la même famille – n'est pas tant de récupérer et de gérer les déchets dans une visée environnementale, mais de donner à des individus « marginalisés » une possibilité de travailler et de (re)trouver des conditions de vie décentes. Certains auteurs mettent en avant le parallèle dressé par les pouvoirs publics entre la nature des objets (des déchets à retraiter) et celle des individus effectuant cette activité. Ils voient même dans l'utilisation du terme « réemploi » une polysémie renvoyant directement à cette double ambition : l'emploi social et le réemploi technique des objets (Benelli et al, 2017, p. 31). Historiquement, ces formes d'organisation sont d'abord à la marge du secteur salarié classique ; ce sont des emplois parfois non déclarés, au sein de structures mêlant à la fois l'accueil des individus et la fourniture d'une activité. Elles sont cependant progressivement « formalisées » (Benelli, ibid, p. 32) à travers le salariat et la formation des travailleurs, mais aussi la mise en relation des organisations avec les pouvoirs publics, notamment locaux. Ces derniers financent en effet, dans le cadre de l'action publique sociale, les « contrats aidés » au sein des structures. Plus encore, ils délèguent de manière croissante certains secteurs d'activité aux organisations associatives, notamment la récupération des textiles usagés. Au cours de l'institutionnalisation de leur activité, ces structures qui récupèrent et trient les textiles usagés acquièrent même un nom vernaculaire : les « classeurs ».

La filière REP des TLC naît officiellement le 17 mars 2009, à l'occasion de la délivrance de l'agrément d'éco-organisme à la société Eco-TLC, pour une période couvrant jusqu'au 31 décembre 2013. Un second agrément lui est accordé le 3 avril 2014, jusqu'au 31 décembre 2019. Le troisième agrément de l'éco-organisme ne couvre que trois ans, courant du 20 décembre 2019 au 31 décembre 2022. Chronologiquement, elle est la quatrième filière « collective » (organisée autour d'un éco-organisme) créée de manière réglementaire en France, après les emballages, les piles et accumulateurs, et les équipements électriques et électroniques. Si elle est mise en œuvre à partir de 2009, on peut faire remonter l'histoire de cette REP à 2005. Sa création est entérinée par l'adoption de la loi de finances pour 2007¹³⁸, elle-même produit de débats amorcés un an plus tôt lors du vote du projet de loi de finances (PLF) pour 2006¹³⁹. L'histoire de sa création montre comment l'instrument REP est mobilisé par les pouvoirs publics pour éviter d'autres mesures politiques, notamment fiscales.

¹³⁸ Loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007.

¹³⁹ Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

1.2. L'échec de la première coalition autour de la « taxe Emmaüs »

L'idée d'une REP pour les TLC naît de celle d'une « taxe Emmaüs », promue en 2005 lors de l'examen du PLF 2006. A l'initiative de Martin Hirsch, alors président d'Emmaüs¹⁴⁰, mais aussi de Yves Jégo, député UMP, l'idée de cette taxe est de faire payer une somme de l'ordre de quelques centimes aux distributeurs de textiles, somme qui serait automatiquement affectée au soutien des entreprises de réinsertion par l'emploi – principalement représentées par Le Relais, filiale d'Emmaüs – qui trient et traitent des déchets textiles. La nécessité de cette taxe est illustrée, selon son principal promoteur M. Hirsch, par les difficultés financières que rencontrent les opérateurs de collecte et de tri des textiles usagés. Celles-ci sont causées simultanément par la baisse de la qualité du gisement collecté, conséquence de la baisse globale de la qualité des textiles, et par la hausse des prix de l'incinération et du recyclage¹⁴¹. La détérioration de la qualité des textiles vendus en France, et plus largement en Europe occidentale, correspond dans les années 2000 à une tendance parfois appelée « fast-fashion », qui consiste en la mise sur le marché de produits plus légers et composites, difficiles à revendre pour dégager des revenus. L'augmentation des coûts de l'incinération et du recyclage est quant à elle davantage due à la mise en conformité des récupérateurs de textile qui, pour l'élimination des textiles qu'ils ne revendent pas (et qui deviennent ainsi des déchets), passent des contrats avec les opérateurs des installations de traitement des ordures ménagères (ITOM).

Si l'on reconnaît dès la mention de la taxe, un des principes de la REP, à savoir celui du transfert des producteurs vers les gestionnaires du fardeau économique des déchets, celle-ci n'est pas explicitement mentionnée. Ses promoteurs mettent plutôt l'accent sur le caractère social et redistributif d'une telle mesure. La taxe Emmaüs participerait à « sauver » une activité en grandes difficultés, grâce à l'effort du secteur de la distribution. Ainsi, les estimations de ses promoteurs mettent en avant le besoin d'une contribution annuelle de 40 millions d'euros, qui permettrait de sauver 3000 emplois d'insertion. L'amendement n° II-48 au projet de loi de finance pour 2006, déposé le 27 octobre 2005 à l'Assemblée nationale, visait à inclure un nouvel article L.521-10-2 au sein du code de

¹⁴⁰ Né le 6 décembre 1963, Martin Hirsch est une figure du haut-fonctionariat français, ayant fait des questions « sociales » sa spécialité. Diplômé de l'ENS, titulaire d'un DEA en neurobiologie, énarque (promotion Jean Monnet, diplômé en 1990), il a été président d'Emmaüs sans interruption entre 1995 et 2007, tout en occupant des postes au sein de l'administration : directeur de cabinet au sein du ministère de la santé entre 1997 et 1999, puis directeur général de l'AFSSA jusqu'en 2005. Il démissionne d'Emmaüs lorsqu'il est nommé haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté en 2007, puis haut-commissaire à la jeunesse en 2009. Il participe à la création de l'Agence du service civique et en devient président en 2010. Enfin, il est nommé en 2013 directeur général de l'assistance publique – hôpitaux de Paris, poste qu'il occupe encore en janvier 2022. Il est connu pour avoir participé à la création du Revenu de Solidarité Active en 2009. Il défend un subventionnement nécessaire de la pauvreté, nécessaire mais optimal : « *Le problème de la France c'est d'avoir des dépenses sociales très élevées mais plus de pauvres qu'il ne devrait en y avoir, compte tenu de l'ensemble de ces dépenses* » (Hirsch, 2009, p. 6). Il est une figure « archétypale » de la professionnalisation et l'institutionnalisation d'Emmaüs (Brodiez, 2009, p. 97).

¹⁴¹ Sous l'effet notamment de l'action publique et de la politique de taxation des exutoires les plus polluants via la TGAP.

l'environnement¹⁴² selon un vocabulaire proche de celui employé pour créer les filières emballages, piles et accumulateurs, et DEEE¹⁴³. Il est intéressant de noter que formellement, le dispositif cherche à s'inscrire dans une politique environnementale, l'amendement n° II-48 étant en effet déposé au sein du titre « Écologie et développement durable » dans le PLF 2006. Cependant, la cible de cette mesure est différente du cas jusqu'alors classique des REP, puisque sont visés comme contributeurs à la taxe les distributeurs et non les producteurs de textiles. Cette taxe se distingue également des autres REP mises en place par le passé, qui connectent deux secteurs économiques « classiques », bien que séparés, à savoir celui de la vente de biens et celui du traitement des déchets. Ici, la particularité du second secteur, celui de la récupération textile visé par l'amendement, est qu'il ne renferme que les « structures de l'économie sociale » qui emploient au moins 30% d'individus en contrats aidés. Les opérateurs du traitement des déchets lucratifs, sans vocation sociale, sont exclus de cette proposition.

Un détour par la presse permet d'illustrer les arguments employés par la coalition formée par les parlementaires et Martin Hirsch pour défendre la taxe Emmaüs. Le rapprochement entre ces « deux mondes » a priori contradictoires est explicitement formulé par les promoteurs de la taxe Emmaüs dans une tribune parue deux mois plus tard en décembre 2005 dans le Figaro :

« Derrière la violence du débat sur ce qu'on appelle la "taxe Emmaüs", il y a le choc de deux économies, et l'un des nœuds de nos contradictions mortifères en matière d'emploi. D'un côté, cette économie dont on dit parfois que, pour elle, "le plein emploi est le meilleur ennemi du profit", de l'autre un secteur solidaire, équilibré sur le plan économique, mais pour lequel "à chiffre d'affaires donné, plus il y a de gens qui travaillent, plus on a le sentiment d'avoir bien géré la boutique".

» (Le Figaro, 22 décembre 2005).

Martin Hirsch, Fabienne Keller (UMP), Valérie Jotard (UDR) et Yves Jégo (UMP), tous quatre auteurs de la tribune, mettent ainsi en avant le besoin de connecter le secteur de l'emploi social à celui de l'industrie textile, par l'intermédiaire d'une taxe « infime », qui permettra de « greffer de l'emploi sur la chaîne de consommation » (Le Figaro, ibid). Enfin, une seconde vertu de cette taxe Emmaüs serait à trouver dans ses modalités de mise en œuvre : en n'étant pas une subvention, la taxe reposerait sur une « logique économique » insoupçonnable de politique partisane : « Pour cela, il nous faut un centime qui

¹⁴² Amendement n°II-48 rect déposé le 27 octobre 2005 par M. Jégo et ses collègues pour le projet de loi de finances pour 2006. L'article L.541 du code de l'environnement et les suivants sont historiquement liés aux déchets, et les articles L.541-10 aux REP.

¹⁴³ L'amendement propose d'ajouter un article L. 541-10-3 rédigé de la façon suivante « À compter du 1er janvier 2006, toute personne physique ou morale qui distribue sur le marché des produits textiles destinés à l'habillement, du linge de maison, des cuirs et chaussures, est responsable du financement de la collecte, du tri, de la revalorisation et de l'élimination desdits produits en fin de vie. Elle s'acquitte de cette obligation par le versement d'une contribution financière. Les contributions financières perçues au titre du premier alinéa sont versées aux structures de l'économie sociale et des entreprises qui emploient 30 % minimum de personnel sous contrat aidé dans le cadre de la politique de l'emploi et de l'insertion qui prennent en charge la collecte, le tri et la revalorisation desdits produits. »

n'est ni de droite ni de gauche, mais un centime juste. Juste un centime. » (Le Figaro, *ibid*). Sans que soit mentionné le principe de REP, on retrouve l'idée que la logique du transfert économique est neutre politiquement, du moment qu'il remplit des fonctions claires assignées lors de sa création. Il est intéressant de noter que cet argument de neutralité, ou de « justesse » de la contribution, est doublé par celui de son ampleur « infime » qui, au cas où elle ne serait pas vraiment neutre, n'aurait que peu de conséquences sur le marché. C'est également l'avis des opérateurs de tri de l'économie sociale, représentés par Pierre Duponchel :

« L'intérêt de cette contribution réside dans le fait qu'elle est gérée selon les besoins réels de la filière, et non en fonction d'un besoin de financement plus large de l'Etat. C'est une démarche que je juge responsable par rapport à une filière et, qui plus est, contrôlable. Car si demain, grâce à la recherche et développement, on constate la viabilité de la filière par d'autres moyens, la contribution s'éteindra. »
(Duponchel, 2009, p. 49).

L'amendement déposé est examiné le 8 novembre 2005 à l'Assemblée nationale en séance publique. Lors du débat, la ministre de l'Environnement (Nelly Oudin) et le rapporteur spécial pour la mission environnement (Philippe Rouault, UMP) se montrent réticents à l'idée d'inscrire un tel dispositif dans le champ des politiques environnementales, ce dernier relevant selon eux d'une politique sociale¹⁴⁴. Aussi mettent-ils en avant les limites de l'action publique française en mentionnant le besoin de notifier la création de « nouvelles aides publiques » à la Commission Européenne, lorsque celles-ci dépassent un certain montant. Cette expression inquiète vis-à-vis des contraintes européennes, qu'on devine être relatives au droit de la concurrence, montre comment les effets de ce dernier s'incarnent en amont de la fabrique de l'action publique. La mesure, si elle est présentée par Yves Jégo, auteur principal de l'amendement, est ensuite défendue par Jean-Dionis du Séjour (UDC), André Chassaigne (PCF) et Geneviève Gaillard (PS), qui ne sont pourtant pas cosignataires de l'amendement de Yves Jégo. En plus du caractère « neutre » de la taxe Emmaüs, qu'André Chassaigne qualifie d'« internalisation du coût de traitement à la source »¹⁴⁵, ces députés évoquent également le caractère original et moderne du dispositif qui ne repose ni sur l'Etat, ni sur les producteurs¹⁴⁶. Suite au vote, l'amendement est adopté, à l'encontre de l'avis du gouvernement, alors que son auteur principal est issu de la majorité. La plupart des acteurs rapportent que le ministre de l'emploi de l'époque, Jean-Louis Borloo, est favorable au dispositif.

¹⁴⁴ Nelly Oudin : « *Je vous demande donc de bien vouloir retirer cet amendement qui concerne plutôt la cohésion sociale et les finances que mon ministère, tout en étant très préoccupée, comme vous tous, par la pérennisation des emplois d'insertion et par l'augmentation de leur nombre.* » (Assemblée Nationale, compte-rendu intégral de la deuxième séance du 8 novembre 2005, p. 6501).

¹⁴⁵ Notons qu'André Chassaigne, député puis sénateur communiste, est une figure récurrente des politiques d'économicisation de la gestion des déchets (voir Nougazol, 2017).

¹⁴⁶ Jean Dionis du Séjour : « *Ensuite, le mode de financement prévu pour les entreprises d'insertion est original, moderne. Il ne repose pas sur l'État, et c'est tant mieux car le budget est difficile à boucler. Il ne repose pas non plus sur les producteurs, et c'est tant mieux aussi puisque la production textile en France est dans un contexte de compétition très dure en raison de la mondialisation.* » (Assemblée Nationale, *ibid*, p. 6502).

Cependant, au sein du gouvernement le ministre délégué du budget, Jean-François Copé, exprime son désaccord vis-à-vis de cette mesure. Une fois passé par l'Assemblée Nationale, le dispositif est débattu au Sénat en deux temps, puisque qu'il est d'abord adopté et ensuite précisé par un amendement déposé par la sénatrice Fabienne Keller le 30 novembre 2005 au nom de la commission des finances. Cette dernière fait observer quelques jours plus tôt, le 25 novembre, au sein du rapport de cette commission portant sur la mission « écologie et développement durable » que l'article 79 bis du PLF qui accueille cette taxe souffre « *d'une rédaction [...] bien trop imprécise* » susceptible de causer des « *distorsions de concurrence* » (Keller dans Marini, 2005, p. 34). A nouveau, le droit de la concurrence s'invite comme contrainte toujours présente à l'esprit des pouvoirs publics dans la mise en œuvre de politiques de transfert de ressources. Plutôt que d'écarter la mesure, elle en propose une nouvelle rédaction. Le 30 novembre, le gouvernement se déclare à nouveau défavorable, et pourtant l'amendement est adopté. Celui-ci, à la différence de l'amendement de Jégo à l'Assemblée nationale, fait référence à la création d'un organisme collectif, agréé par les pouvoirs publics, et assurant la contribution des industriels à la collecte et à la gestion de produits textiles en fin de vie¹⁴⁷. Il prévoit également le paiement d'une taxe, insérée dans le code des douanes, pour les industriels ne participant pas au système collectif. La seule caractéristique qui différencie encore le dispositif plébiscité par ces parlementaires de la REP se situe dans le fait qu'il concerne les distributeurs plutôt que les producteurs ou importateurs. A ce moment-là, le dispositif proposé ressemble fortement à un régime de REP classique. Le gouvernement, par l'intermédiaire de Jean-François Copé, utilise alors la procédure de « vote bloqué » qui permet de voter une série d'amendements d'un seul bloc, pour faire passer le 12 décembre 2005 un amendement de suppression simple de l'article 79 bis¹⁴⁸. Par un argumentaire très court, qui affirme que « *cette taxe risque de détruire de l'emploi en France* », l'amendement acte donc l'opposition ferme du ministre du budget à ce projet, qui malgré l'émergence d'une coalition de parlementaires autour de Martin Hirsch ne voit pas le jour dans le PLF 2006.

Dans la presse, Jean Arthuis, sénateur de la Mayenne (UDF) et président de la commission des finances du Sénat, justifie son opposition à la taxe en mettant en avant le fait que l'emploi industriel doit être protégé avant l'emploi solidaire. Ainsi, si « *le nouveau prélèvement, même symbolique, risque d'accroître la pression qui est invariablement dirigée vers les producteurs.* », il vaudrait mieux selon lui limiter les contraintes financières imposées aux acteurs économiques, quitte à « *avoir le courage de*

¹⁴⁷ Il propose en effet d'ajouter un article 541-10-2 ainsi rédigé :

« *A compter du 1er janvier 2007, toute personne physique ou morale qui met à la consommation pour la première fois sur le marché intérieur des produits textiles destinés à l'habillement, du linge de maison ainsi que des cuirs et des chaussures contribue à la collecte, au réemploi et au recyclage desdits produits en fin de vie.*

La contribution est remise à un organisme agréé par les ministères chargés de l'environnement et de l'économie, des finances et de l'industrie, qui la verse aux structures de l'économie sociale et aux entreprises qui assurent la collecte, le réemploi et le recyclage de ces produits en fin de vie.

La personne visée au premier alinéa qui ne s'acquitte pas volontairement de cette contribution est soumise à la taxe prévue au 10 du I de l'article 266 sexies du code des douanes.

Un décret fixe le barème de la contribution ainsi que les modalités d'application du présent article.»

¹⁴⁸ Amendement n°B-27 déposé le 12 décembre 2005 par le gouvernement pour le projet de loi de finances pour 2006.

procéder à des arbitrages au sein de la sphère publique » pour rendre visibles, et discutables, les politiques de solidarité (Ouest-France, 16 décembre 2005). À rebours de l'affectation neutre promue par la coalition autour de M. Hirsch, J. Arthuis plaide au contraire pour des politiques moins ambivalentes, fussent-elles des subventions. On lit ici comment la question de la mise à contribution d'un secteur de l'économie – et de l'ordre de valeur sous-jacent, le libéralisme – au profit d'un secteur dit « de l'économie sociale et solidaire », porté sur la protection de l'emploi et la solidarité, met mal à l'aise certains parlementaires. On comprend que c'est la mise en équivalence de ces deux ordres de valeurs à travers un dispositif fiscal qui n'est pas acceptable pour eux. Le sénateur plaide au contraire pour une solution différenciatrice, potentiellement hiérarchisée, entre ces deux ordres et les objectifs d'action publique qui l'incarnent.

1.3. Echec de la taxe, succès de la REP.

L'année suivante, en 2006, la mise en place de la REP est à nouveau à l'ordre du jour lors de l'examen de la loi de finances 2007. L'intervention d'un acteur, déjà mentionné dans le deuxième chapitre, en la personne de Jacques Péliissard semble être à l'origine de cette adoption. En tant que député, celui-ci revendique un rôle de premier plan dans le processus décisionnel qui y conduit. Ce rôle peut être observé d'une part sur le plan formel du travail parlementaire et d'autre part sur le plan de son investissement institutionnel à travers l'association des maires de France (AMF). L'intervention de Jacques Péliissard et de l'AMF, aboutissant au dépôt d'un amendement portant le numéro – hasard du processus parlementaire – II-48, le 27 octobre, lors du projet de loi de finances de 2007¹⁴⁹, offre une seconde opportunité à la « taxe Emmaüs », mais aussi une réinterprétation de celle-ci. En effet, l'exposé des motifs de l'amendement explique que celui-ci « *s'inspire[r] très directement du contenu du rapport élaboré par le groupe de travail associant l'ensemble des acteurs représentatifs de la filière, installé en mars 2006 à la demande du Ministre délégué au Budget et à la réforme de l'État* ». Ses auteurs ont l'assurance de passer l'examen parlementaire, grâce au soutien du gouvernement et de Jean-François Copé. L'article final de la loi de finances telle que votée en commission mixte paritaire reprend en effet exactement les termes de l'amendement de J. Péliissard, en son article 69, qui crée un article L. 541-10-3 du code de l'environnement pour prévoir dès le 1^{er} janvier 2007 d'obliger les personnes physiques ou morales « *mettant sur le marché* » de contribuer ou de pouvoir au recyclage et au traitement des « *produits textiles d'habillement, des chaussures ou du linge de maison neufs* », selon une forme très similaire à la rédaction des autres articles instaurant les filières REP des emballages, des piles et accumulateurs et des déchets électroniques. La formalisation du modèle de la REP, opérée notamment par l'OCDE et explicité dans le troisième chapitre, remplit pleinement son rôle de légitimation auprès des parlementaires. Le modèle abstrait de l'instrument formé, puis reconnu par les acteurs constitués

¹⁴⁹ Amendement n°II-48 rectificatif déposé le 27 octobre 2006 par M. Péliissard et ses collègues pour le projet de loi de finances pour 2007. Il s'inspire très directement du contenu du rapport élaboré par le groupe de travail associant l'ensemble des acteurs représentatifs de la filière, installé en mars 2006 à la demande du Ministre délégué au Budget et à la réforme de l'État.

autour de la question textile, qui le réemploient ici pour défendre leur projet initial. La rédaction de l'article 69 est aussi et surtout très similaire à celle que propose Fabienne Keller lors des débats du PLF 2006, à l'exception importante que cette fois-ci, les structures de l'économie sociale ne sont plus explicitement mentionnées comme la cible première du dispositif. D'abord, sur le périmètre de ses destinataires : si un certain nombre d'opposants à la mesure en 2005 mettaient en avant le fait que l'amendement était « mal écrit », on comprend que c'est aussi et surtout l'élargissement du dispositif à des acteurs autres que les seuls acteurs de l'économie solidaire qui rend cette mesure acceptable. Si, dans les faits, la majorité du volume est traitée par les opérateurs de l'économie solidaire, l'inclusion formelle des autres – qui passe par une généralisation – rend la mesure plus acceptable. Ainsi, une responsable politique impliquée dans les négociations aboutissant à la proposition de 2006 souligne :

VJ : « [...] Comment a été reçu le fait que, par la création de cet éco-organisme, on rapproche aussi différentes politiques qui, habituellement, sont tenues quand même à l'écart l'une de l'autre ? Est-ce que c'était un sujet ? Le fait qu'avec Eco-TLC, on aille financer l'insertion par l'emploi chez Emmaüs ? »

Enquêtée : « Ah oui, c'était l'un de nos buts. Je me souviens qu'on a été inauguré avec Martin Hirsch, et le ministre de l'Environnement, je ne sais plus qui c'était à l'époque, un gros centre de tri qui était à Chanteloup les vignes, en région parisienne. Et ça, c'était uniquement un public d'entreprises d'insertion qui y travaillait. On avait bien conscience que les opérations de recyclage des textiles seraient au bénéfice des entreprises d'insertion. »

VJ : « Et Bercy n'y a rien vu à redire ? »

Enquêtée : « Non, parce qu'il y avait quand même quelques entreprises témoin du secteur marchand classique. Donc ils étaient un peu les gages du fait que le pluralisme entre l'associatif, l'insertion, les entreprises plastiques, étaient toutes d'accord sur ce dispositif. » (Entretien avec une responsable politique en charge de la négociation autour de TLC, 23 mars 2021).

Aussi, la commission aux affaires économiques de l'Assemblée nationale examinant l'amendement et revenant à ce titre sur les débats de 2005, avance l'idée qu'à l'époque déjà les amendements proposés appliquaient le principe de REP¹⁵⁰, et mentionne pour ce faire le manuel de l'OCDE de 2001. D'après cette lecture, ce n'est donc pas sur son principe que la taxe Emmaüs est d'abord rejetée en 2005, puis

¹⁵⁰ « Au cours de la discussion du projet de loi de finances pour 2006 puis du projet de loi de finances rectificative pour 2005, plusieurs amendements ont été examinés afin d'appliquer, selon des modalités diverses, ce principe de responsabilité élargie des producteurs aux entreprises de la filière textile. Il est cependant apparu que l'instauration d'une telle obligation de recyclage et de traitement des déchets textiles ne pouvait être instituée qu'en concertation avec les entreprises concernées sur la base d'une étude approfondie de ses modalités ». (Carrez, 2006, p. 110).

acceptée en 2006, mais sur sa nature et son régime juridique. Cette position est assumée par les détracteurs de la taxe Emmaüs dès 2005, ainsi que l'affirment Jean Arthuis et Pierre Méhaignerie (UMP) dans la presse :

« L'absence de création d'une taxe spécifique ne doit pas être comprise comme un refus de principe mais au contraire comme une volonté de dissiper les doutes existants afin d'aboutir très prochainement à un dispositif juridiquement irréprochable. » (Libération, 17 décembre 2005).

La forme de la mise en œuvre du dispositif est présentée comme revêtant une importance plus grande que son principe. Cette lecture s'appuie également sur l'idée que le dispositif doit être soutenu par un ensemble plus large d'acteurs.

1.4. La concertation comme processus de décision politique et comme forme instrumentale

Un des arguments brandis en 2005 par les opposants à la taxe est la nécessité d'opérer une « concertation » sur un tel dispositif. On retrouve ce besoin de concertation exprimé dans le rapport de la Commission des finances et de l'économie 12 octobre 2006, ou encore dans la lecture a posteriori qu'offre un des acteurs ayant participé, du côté de l'AMF, à la mise en place du dispositif :

Enquêté : « Pour faire passer la mesure, il n'y avait aucune chance d'aboutir, si on n'avait pas, en amont, convaincu d'abord les acteurs, mais aussi [...] les pouvoirs publics au sens large, l'administration de Bercy. » (Entretien avec un collaborateur de l'AMF, 3 novembre 2021).

La concertation est un des modes d'action caractéristiques des formes d'action publique dites « corporatistes », et l'on comprend bien ce qui se joue entre mars et octobre 2006, si l'on regarde en quoi a consisté l'organisation d'un « groupe de travail » dédié à la question. Sous l'égide de l'AMF, et de la figure de Jacques Péliissard, se réunissent les producteurs et distributeurs de textile, de linge de maison et de chaussures d'un côté et les opérateurs de la gestion des déchets textiles de l'autre. Parmi ces derniers, on compte les opérateurs « lucratifs », et les opérateurs visant l'insertion par l'emploi. Ces réunions auraient été l'occasion pour ces acteurs, concurrents sur le marché de la récupération, de se rencontrer. Elles ont permis, aux dires de Pierre Duponchel, de former une véritable coalition autour de l'obtention d'un soutien financier pour leur activité.

« La mise en place de la contribution textile a donné aux acteurs de l'économie sociale et solidaire l'occasion de beaucoup discuter avec les entreprises classiques du secteur de la récupération textile. Nous avons voulu les associer à cette démarche, bien qu'elles étaient très réfractaires aux entreprises d'insertion ; elles nous ont acceptés quand elles ont pris conscience que si la « taxe Emmaüs » devient demain la contribution textile, ce sera grâce à l'économie sociale et solidaire, et non seulement de leur fait. » (Duponchel, 2009, p. 104).

Le produit final de cette concertation est un rapport, rendu par Jacques Péliissard au ministère du budget et des finances, « voté » à l'unanimité par les acteurs y ayant participé. Une des responsables politique engagée dans ce processus de concertation témoigne du succès de ce processus :

VJ : « *Et vous avez été satisfait de ce dispositif ? Qui a été finalement plus proche d'Eco-emballages d'ailleurs ?* »

Enquêtée : « *Ah oui, ça a bien marché. [...] Et ça a permis de sauver ce secteur industriel.* »

VJ : « *Et vous êtes revenus avec ce projet devant le ministre du budget ?* »

Enquêtée : « *Exactement. On a rendu notre rapport, qui a été voté par tout le monde, aussi bien Martin Hirsch que les industriels du textile, producteurs et recycleurs... Et avoir un rapport voté à l'unanimité par des partenaires, des responsables nationaux...* » (Entretien avec une responsable politique en charge de la négociation autour de TLC, 23 mars 2021).

La réplique du modèle de REP, tel que formalisé par l'OCDE, est à l'œuvre dans l'esprit des organisateurs de ces réunions. Interrogés rétrospectivement, ils font également valoir le fait que l'existence d'autres filières sert d'exemple et permet de faire valoir une « expérience » dans la création de filières. Ils concèdent également ce pouvoir d'innovation à l'OCDE, affirmant que « nous n'avons rien inventé » en mettant en place des filières REP.

Enquêté : « *Elle est arrivée dans un contexte de mise en place de plusieurs dispositifs, sur ce mécanisme prévu par l'OCDE, parce que nous n'avons rien inventé, c'est l'OCDE qui a fait émerger le concept, avec des filières qui sont d'origine européenne, d'autres qui sont d'origine volontaire, d'autres qui sont d'origine nationale etc. [...] La création d'une filière, c'est jamais simple, même si on maîtrisait les mécanismes, il faut savoir que cette filière-là est intervenue juste après la mise en place de plusieurs autres filières, qui de quelques mois l'ont précédées, la filière des déchets électriques et électroniques. Donc on avait acquis, à l'époque, avec le président Péliissard, une certaine forme de maturité dans la création de filières, même si la D3E était d'origine européenne.* » (Entretien avec un collaborateur de l'AMF, 3 novembre 2021).

Le rapport rendu à Jean-François Copé bénéficie de son caractère « consensuel ». Dès lors, on peut voir la concertation comme un mode de décision limitant l'incertitude institutionnelle et politique, dans la mesure où elle a permis de faire passer la taxe Emmaüs, alors qu'elle était vivement contestée en 2005. La concertation remplit toutefois un autre rôle dans ce cas-là, à savoir de permettre aux industriels du textile, concurrents, de se rencontrer pour mettre en place la structure collective rendue possible par la REP. L'écriture de l'article L. 541-10-3 de l'époque y renvoie directement : il s'agit pour les metteurs

en marché de s'organiser entre eux pour mettre sur pied un éco-organisme. Eco-TLC, qui est créé par une trentaine d'industriels, parmi lesquels Auchan, Carrefour, les Galeries Lafayette, Décathlon, La Redoute et les 3 Suisses, devient ainsi l'unique éco-organisme en charge des TLC, et prend une forme qualifiée de « financière », par rapport aux éco-organismes « organisationnels ». Le besoin de concertation, régulièrement asséné par les acteurs ayant participé à la mise en place du dispositif, présente de nombreuses similitudes avec le registre discursif employé lors de la mise en place de la REP emballage (voir chapitre 2). Il n'est pas sans rappeler les préconisations de l'OCDE en la matière (voir chapitre 3) qui insistent sur le caractère collectif des REP, comme condition même de leur efficacité économique. Ainsi, la concertation peut être comprise comme un moyen de faire advenir la REP, mais aussi comme l'objectif de celle-ci.

La trajectoire politique de la taxe Emmaüs, devenue REP TLC, nous montre comment la mise à l'agenda du problème de la gestion par le secteur social des déchets textiles se confronte aux limites de l'action publique en matière économique. En particulier, les risques de « distorsions de concurrence » sont relevés par le gouvernement, alors situé à droite de l'échiquier politique, en cas d'intervention trop importante. La REP comme instrument apparaît alors comme un mode de justification de cette intervention, sur des modalités finalement assez peu différentes du projet de taxe initialement porté, et permet à la coalition politique initiale de s'allier avec des membres de la circonscription instrumentale de la REP pour obtenir un vote favorable. Cette histoire à succès ne doit cependant pas occulter les particularités de la REP TLC, qui continue de constituer une mise en application originale de la REP.

2. Caractéristiques sociales et institutionnelles d'une REP particulière

La seconde partie de ce chapitre détaille les caractéristiques sociales et institutionnelles de la REP TLC et les récits qui sont portés sur ces dernières. Structurellement, il faut rappeler la REP TLC est une REP fondée sur l'implication d'organisations à vocation sociale en amont de la filière (2.1). De cette implication découle une structuration économique du tri fragile et incertaine. Les paramètres instrumentaux de cette filière sont également caractérisés par une quasi-absence des collectivités locales, dont on a relevé qu'elles constituaient des acteurs prééminents des filières financières, et même des filières organisationnelles établies à partir des années 2000. (2.2). Ces caractéristiques ont un effet direct sur la manière dont les performances de la filière sont mises en scène et rendues problématiques, à travers la question de la « gouvernance » de la filière notamment, ce qui conduit les pouvoirs publics à interpréter le problème comme un défaut d'intervention publique (2.3).

2.1. Une REP sociale

L'implication des organisations de tri des textiles fondées sur l'économie sociale se traduit en un mélange des objectifs au sein de la filière, qui est reconnue dès l'origine de cette dernière (2.1.1) et traduit concrètement dans les modalités financières de soutien de l'éco-organisme à ces organisations (2.1.2).

2.1.1. *Un instrument environnemental orienté vers le social*

Dès l'origine, l'ambition en termes d'objectifs quantitatifs de collecte et de valorisation des déchets TLC est fixée. Le cahier des charges de 2009 précise en effet que l'objectif de collecte est de 50% des volumes de TLC mis en marché¹⁵¹. Parmi les déchets triés, il mentionne que 70% doivent être « valorisés, réemployés ou recyclés ». Dans le même cahier des charges, il est fait mention de l'objectif général de l'éco-organisme agréé de soutenir la réinsertion par l'emploi¹⁵². En fait, l'objectif premier de la filière est bel est bien de soutenir les « classeurs » (trieurs de fripes) et la réinsertion sociale. On observe que l'originalité de la REP TLC est rappelée à différentes reprises, comme lors du rapport des députés Cotel et Chevrolier portant sur l'ensemble des filières REP de 2014¹⁵³. Elle garde ainsi le caractère social que la taxe Emmaüs visait à inscrire explicitement dans un transfert de ressource de l'économie conventionnelle vers l'économie de la réinsertion. La combinaison d'un objectif environnemental et d'un objectif social aurait permis au premier d'être porté politiquement par le second. C'est en tous cas la lecture – et la stratégie – des acteurs qui, autour de Martin Hirsch, portent la mesure en 2006 :

« Nous avons joué là-dessus en disant : 'si les députés et les sénateurs ont voté cette contribution, c'est parce qu'elle avait un objectif social'. On l'a bien senti pendant les débats au Parlement. Donc il faut en tenir compte et ne pas l'écarter sous prétexte que les contributeurs et les entreprises n'en veulent pas » (Duponchel, 2009, p. 50).

La Cour des Comptes relève en 2016 dans son rapport annuel que les coûts de tri des centres français élevés sont compensés par le fait qu'ils « subventionnés » par Eco-TLC au nom de ce but social. La Cour semble déplorer ce fait : « *Cette obligation imposée par l'État à Éco TLC est sans lien avec le but environnemental d'une REP* » (Cour des Comptes, 2016, p. 166). La combinaison de ces objectifs est également vécue comme une « confusion » persistante au sein de la filière. Ainsi, un fonctionnaire du ministère de l'économie et des finances, interrogé sur la question en 2021, nous expose :

Enquêté : « [Il y a] un entrelacement entre une politique environnementale et une politique qui est plus tournée vers une dimension emploi et/ou une dimension sociale, et toutes ont leur pertinence, mais parfois, la confusion des objectifs, des

¹⁵¹ Article 4 du cahier des charges, annexé à l'arrêté portant agrément de l'éco-organisme Eco-TLC du 17 mars 2009.

¹⁵² Chapitre 1 du cahier des charges, objectifs et orientation générale : « [L'éco-organisme] favorise l'insertion des personnes rencontrant des difficultés au regard de l'emploi en veillant à ce que les opérateurs de tri avec lesquels il passe une convention, confient aux personnes rencontrant des difficultés au regard de l'emploi, telles que définies à l'article R. 543-219 du code de l'environnement, un nombre d'heures d'activité ou de formation, dans le cadre des activités de tri de déchets issus des produits mentionnés à l'article L. 541-10-3 du code de l'environnement, en fonction des quantités de déchets triés, conforme aux objectifs fixés dans le présent agrément ».

¹⁵³ « À la différence des autres filières REP, la création de la filière des textiles, linges de maison et chaussures (TLC) n'a pas eu pour seule origine le souhait de mettre en place des circuits opérationnels de traitement des déchets correspondants. Elle résulte également des difficultés économiques des entreprises de tri, notamment celles œuvrant dans le cadre de l'économie sociale et solidaire » (Cotel et Chevrolier, 2014, p. 18)

objectifs difficiles à concilier, n'ont pas forcément toujours permis de beaucoup avancer » (Entretien avec un fonctionnaire Bercy en charge du suivi de cette filière, 25 février 2021).

Les interprétations sceptiques quant à la congruence des objectifs environnementaux et des objectifs sociaux de la filière se logent principalement dans des discours mettant en avant la confrontation de différentes logiques institutionnelles, plus que dans un débat sur les finalités et les réalisations concrètes de l'instrument. Sur ce plan, il semblerait que démontrer que le soutien de politiques de réinsertion va à l'encontre de la protection de l'environnement aurait été rendu difficile par le fait que ce sont précisément les structures de réinsertion qui réalisent la part la plus « vertueuse » de la gestion des déchets textiles, à savoir la réutilisation des textiles.

2.1.2. *L'objectif social à travers le barème*

Dès le cahier des charges de 2009, on trouve l'idée que les « opérateurs de tri conventionnés » bénéficient de la part de l'éco-organisme d'un mode de calcul différent de celui des collectivités locales quant aux soutiens reçus. C'est parce que les secondes touchent des soutiens au titre exclusif de la communication, tandis que les premiers réalisent le tri des déchets textiles. Ainsi, pour les collectivités, il s'agit de conditionner l'obtention du soutien de l'éco-organisme à l'existence d'au moins un conteneur de textile pour 2000 habitants. Si la collectivité remplit cette condition, elle est éligible au soutien de 10 centimes d'euros par habitants. Si la conditionnalité des soutiens est parfois dénoncée par les collectivités, elle ne constitue pas, en tant que telle, un enjeu spécifique à la filière TLC.

En ce qui concerne les soutiens versés aux opérateurs de tri, la méthode de calcul reflète, elle, une certaine vision de la catégorisation des opérateurs ainsi qu'un mode de qualification de leur activité, qui donne une place particulière à l'ESS au sein de la filière. Deux catégories de soutiens sont ainsi édictées par ce cahier des charges : le soutien au titre de « la pérennisation », et le soutien au titre du « développement ». Le premier vise à fournir un soutien au tri aux opérateurs déjà installés, se note S_{np} et se calcule en 2009 selon la formule suivante :

$$S_{np} = T_n \times \epsilon_p$$

C'est une multiplication simple entre le taux de soutien à la pérennisation ϵ_p et le nombre total de tonnes de textile triées T_n . Ainsi, l'opérateur peut demander à l'éco-organisme de lui financer lors de l'année n+1 les tonnes qu'il a triées durant l'année n. Le taux de soutien pour la pérennisation est en 2009 de 69€ par tonne. L'équation se complexifie en matière de soutien au développement, puisque ce dernier, se calcule de la manière suivante :

$$S_{nd} = T_{nd} \times \epsilon_d \times \min(N_{nid}, N_{nidmin})/N_{nidmin}$$

Ici, les tonnages considérés ne sont que les tonnages triés « au titre du développement », T_{nd} . Le taux de soutien au développement, ϵ_d , est lui fixé à 50€ par tonne.

La partie droite de l'équation $(\min(N_{nid}, N_{nidmin})/N_{nidmin})$ consiste à moduler ce soutien en fonction du rapport entre la valeur minimum choisie entre N_{nid} , qui correspond au « nombre d'heure de travail en insertion réalisées au titre du développement » et N_{nidmin} , qui correspond au « nombre minimum d'heures de travail en insertion au titre du développement, nécessaire à la perception de la totalité des soutiens au titre du développement » et N_{nidmin} lui-même. Mathématiquement, tant que N_{nidmin} est inférieur à N_{nid} , c'est-à-dire que le taux d'heures travaillées employant des individus en réinsertion demandé par les pouvoirs publics est inférieur au taux d'heures en réinsertion réellement effectuées par l'opérateur, le rapport est égal à 1 et le soutien n'est pas modulé. S'il est supérieur à N_{nid} en revanche, le soutien aura tendance à décroître. En termes concrets, cela signifie que l'opérateur ne peut faire réaliser moins d'heures de travail en insertion que le minimum défini, au risque de voir ses soutiens baisser. Ce mode de calcul permet également de ne pas verser de soutien supplémentaire si les opérateurs dépassent le minimum défini. Quant au nombre minimum d'heure de travail en insertion, N_{nidmin} donc, celui-ci est calculé de la façon suivante :

$$N_{nidmin} = W\% \times T_{Nd} \times \tau$$

W% est fixé par l'arrêté et équivaut au « pourcentage d'heures de travail nécessaires au tri du tonnage supplémentaire des déchets triés », réalisées par des personnes en insertion, et vaut 15%. Le ratio τ est également fixé par l'arrêté et renvoie au nombre d'heures de travail nécessaire pour trier une tonne de déchets, estimé à 10,66 heures par tonne. Enfin, T_{Nd} donne le nombre de tonnes de déchets triés au titre du développement. Le nombre minimum d'heures de travail à réaliser en réinsertion est donc simplement calculé par l'application du taux fixé de 15% aux nombres d'heures totales travaillées pour traiter les tonnes au triés au titre du développement. L'unique variable de ce calcul étant T_{Nd} , le soutien versé est dépendant du produit de l'activité de tri, et non du temps qui y est consacré. Ce mode de calcul qui prend pour « assiette » la « production » effectivement réalisée fixe un taux de productivité de 10,66 heures par tonne, ou, prise dans l'autre sens, de 0,0938 tonnes soit 93,8 kilogrammes de textiles triés par heure. Dans son barème, le cahier des charges traduit ainsi à la fois les objectifs sociaux de la filière, à savoir faire travailler assez d'employés en insertion pour qu'ils représentent 15% du nombre d'heures travaillées pour le tri d'une tonne en développement, et la rationalisation de cette même activité, dont l'efficacité est fixée de manière normative (la quantité horaire de tri). Le taux de 15% est l'objet d'une mobilisation par les acteurs de l'insertion dès l'origine du dispositif, qui demandent la valorisation de la spécificité de leur activité. Ils demandent d'abord 30%, mais n'obtiennent que la moitié. Cependant, l'obtention de ce taux minimal, qui donne un avantage pour la perception aux acteurs de l'insertion sur les acteurs lucratifs, est vécue comme une victoire d'importance :

« Le Relais a réussi à obtenir de haute lutte que 15% des emplois créés dans le développement soient réservés à un public éloigné de l'emploi. C'est prévu dans le décret de la contribution. On n'en parle pas, mais c'est un évènement historique ! »

(Duponchel, 2009, p. 104).

Ce taux ne varie pas entre les cahiers des charges de 2009, 2014 et 2019. L'activité dite de « développement » consiste simplement à augmenter les tonnages triés d'une année sur l'autre, et son calcul est réalisé à partir des tonnages triés supplémentaires par rapport à ceux soutenus l'année précédente. Si, pour simplifier, on note T le tonnage trié lors de l'année initiale, et on considère qu'il augmente linéairement de X chaque année, alors le soutien pour l'année $N+1$ vaudra $T \times \epsilon_p + X \times \epsilon_d$, puis l'année suivante, $N+2$, il vaudra $(T + X) \times \epsilon_p + X \times \epsilon_d$. Pour résumer, les tonnages supplémentaires triés d'une année sur l'autre n'ouvrent droit à un soutien maximal de 69€ par tonne que s'ils sont reconduits l'année suivante - s'ils sont « pérennisés ».

Le barème de soutien du cahier des charges 2014 conserve les principes du barème de 2009, en y distinguant la destination des textiles triés. Ce faisant, il traduit une hiérarchie dans les modes de traitement. Dans les faits, le soutien à la pérennisation total S_{np} est calculé en additionnant S_{npvm} , S_{npve} et S_{npe} , qui correspondent respectivement au soutien à la pérennisation pour valorisation matière, au soutien à la pérennisation pour valorisation énergétique, et au soutien à la pérennisation pour élimination. Chaque tonnage recyclé, incinéré ou éliminé lors de l'année N ouvre donc droit à un soutien calculé selon un taux différent. Les premiers sont soutenus à 65€ la tonne, les deuxièmes à 20€ la tonne, et les troisièmes à 0€ la tonne. Ce dernier taux nul n'ouvre donc, en l'état, pas droit à un soutien pour l'élimination. Du côté du soutien au développement, le calcul est lui aussi complexifié. D'abord, son mode de calcul est précisé et ne correspond plus à un calcul de différence d'une année sur l'autre, mais aux « tonnages supplémentaires triés en année n par rapport au niveau le plus élevé de tonnages triés et déclarés atteint au cours des six années précédentes. » (Cahier des charges 2014, p. 32). Dès lors, le développement est considéré comme une augmentation de l'activité suffisamment inhabituelle pour être valorisé de manière distincte.

Si le développement était moins soutenu que la pérennisation dans l'agrément de 2009, les taux fixés dans le nouveau cahier des charges inversent cette inégalité, et rendent ainsi le développement plus rémunérateur que la pérennisation. En contrepartie, l'élargissement de la base temporelle (les « six années précédentes ») de calcul des tonnages éligibles au développement vise à empêcher que des fluctuations trop fréquentes des tonnages triés puissent apparaître comme excessivement rentables pour les opérateurs de tri. Ensuite, différents types de développement sont distingués, selon quatre catégories : d1, d2, d3 et d4. Si le développement correspond à une augmentation simple du tonnage trié (d1 si cette augmentation est de moins de 30%, d2 si elle est supérieure à 30%), s'il est le fruit d'une extension de site de tri, ou de déménagement (d3) ou s'il est consécutif à l'ouverture d'un nouveau centre (d4), le développement n'ouvre pas droit aux mêmes soutiens. Ceux-ci progressent avec l'ampleur des modifications : ainsi les tonnages d1 sont soutenus à 50€ la tonne, les tonnages d2 à 75€ la tonne, les tonnages d3 à 100€ la tonne et les tonnages d4 à 125€ la tonne. Le cahier des charges précise que chaque demande de soutien au titre du développement doit être accompagnée d'un « justificatif d'investissement », comme pour prouver que l'augmentation du nombre de tonnes triées n'est pas seulement le fruit d'une activité accrue sur le plan salarial. Par l'instauration de ce nouveau mode de

calcul, les pouvoirs publics inscrivent dans le barème la recherche accrue d'un investissement et d'une modernisation des centres de tri.

2.2. Discours sur la structure et la dynamique économique du tri

Plusieurs discours sont portés sur la filière des textiles, et sur les effets de l'instrument sur cette dernière. Ils participent à montrer que le tri et la valorisation des textiles usagés repose sur une circulation internationale de ces derniers, et sont donc sujets à des variations, sur lesquelles les acteurs nationaux n'ont pas de capacité d'influence (2.2.1). De plus, l'encadrement réglementaire et institutionnel (hors-REP) de ces activités est vécu par les structures sociales comme une contrainte, conduisant à jouer avec les règles en invisibilisant certaines pratiques (2.2.2). Les effets économiques de la REP sont parfois loués, parfois jugés insuffisant au regard des promesses de l'instrument (2.2.3). Aussi, ceux-ci sont questionnés au vis-à-vis la capacité du secteur marchand autonome d'écramer une partie du gisement, et à rendre la gestion des textiles par la REP moins intéressante, et donc plus chère pour l'éco-organisme (2.2.4).

2.2.1. La « crise » de la récupération des textiles

La filière REP est créée suite à l'expression d'un besoin, mis en avant dès la mobilisation autour de la taxe « Emmaüs » : celui de soutenir le secteur de la récupération des textiles usagés, qui devient plus tard celui de la « gestion des déchets textiles », en particulier les opérateurs de tri et de collecte, confrontés à la mise en danger de leur modèle économique¹⁵⁴. Celui-ci, fondé avant 2009 sur l'apport volontaire et gratuit par les individus de leurs textiles usagés puis leur revente, est avant tout dépendant de la qualité des vêtements apportés, ainsi que du prix de revente de ces derniers. Or, une tendance globale caractérise le marché de l'industrie textile à partir des années 1990 qui consiste en la baisse de qualité des vêtements produits. Par « qualité », il faut entendre ici à la fois la durabilité des produits et la recyclabilité de leurs matériaux. Ces deux sous-caractéristiques renvoient aux deux débouchés de revalorisation : la réutilisation et le recyclage. Chacune est mise en danger par les mutations du marché du neuf. En effet, des tissus plus légers, plus fins, aux coutures plus fragiles, rendent les produits moins durables et donc susceptibles d'être plus rapidement en mauvais état, de telle manière que leur reprise ou leur revente en l'état est rendue difficile. Par ailleurs le recours croissant à des textiles de synthèses (polyester, acrylique, élasthane etc.) rend leur recyclage plus difficile que celui des textiles dits « naturels » (coton, laine, lin). Ainsi, leur capacité à être effilochés pour (produire de nouveaux vêtements) ou défibrés (pour produire des textiles d'isolation) décroît. La valeur « amont », pensée comme la qualité-matière (durabilité, caractères organique et non synthétique des fibres) des textiles achetés en France et remis aux récupérateurs de textiles, est en baisse. De l'autre côté, la valeur « aval »,

¹⁵⁴ Ce besoin est par exemple rappelé dans la lettre de mission adressée au CGEDD et au CGE en 2017 pour la réalisation d'un rapport sur la filière : « Pour répondre aux difficultés économiques des opérateurs de collecte et de tri des textiles usagés qui étaient confrontés à une diminution de la part réemployable des textiles collectés et, dans le même temps, à une hausse des charges liées au traitement des déchets de TLC, la loi de finances 2006 (sic) a créé la filière de responsabilité élargie des producteurs des [...] TLC » (Aujollet et al, 2017, p. 66).

soit les prix de reventes de textiles, est soumise aux fluctuations des marchés internationaux. De l'avis de nombreux acteurs, la possibilité même de l'activité de revente de textiles usagés repose sur la capacité à faire circuler les textiles entre différents pays. Les textiles jetés en France ne sont que peu revendus en France. La circulation internationale permet aux revendeurs de jouer sur les niveaux de richesses relatifs des populations nationales pour proposer à la revente des gammes de vêtements usagés plus hautes que ce qui est habituellement consommé dans le pays destinataire¹⁵⁵. Derrière cette idée, on trouve celle d'une circulation verticale descendante en matière de mode : les pauvres bénéficient des rebuts des pays riches, à moindre coût. Un autre ressort de la circulation internationale de vêtements usagés est celui des différences de « modes », de « tendances » qui s'incarnent dans le fait que toutes les marques ne sont pas également présentes dans des pays économiquement similaires, et que les collections qu'elles proposent varient selon les régions du monde. De ces deux ressorts de la valeur des vêtements usagés émerge un marché international complexe, soumis à de fortes variations qui génèrent de l'incertitude pour les vendeurs. Un acteur du tri et du recyclage de ces déchets commente ainsi la circulation de cette valeur :

Enquête : « A quelques exceptions près, hormis 10-15% du gisement qui pourraient fonctionner en circuit fermé, puisqu'il y a une sorte d'écoulement naturel des biens de consommation, voilà, entre les classes sociales évidemment, entre les régions aussi, puisqu'on ne va pas consommer la même chose au Nord, au Sud, à l'Est et à l'Ouest. Par contre, la constante, c'est que la France, généralement, elle se débarrasse de son gisement d'éléments textiles usagés parce qu'elle n'en veut plus. En moyenne, statistiquement, ce qu'on a en France, on a envie de le mettre hors de France. Et on a plutôt envie d'aller alimenter nos fripes avec des éléments qu'on ne trouve pas en France, qu'on trouve moins en France, et qui donc sont plus rares, et qu'il faut importer ». (Entretien avec un chargé de mission dans un syndicat de recyclage, 3 novembre 2021).

L'export de textiles usagés constitue une part importante du chiffre d'affaires des entreprises de collecte et de tri participant à la filière TLC. Le titre donné à la section textile du rapport de FEDEREC portant sur les chiffres du recyclage 2020, « Une filière éminemment internationale », indique que les acteurs institutionnels ne font pas mystère de cette situation. Ces indications relatives à la structuration des marchés textiles, neufs et usagés, montrent combien l'activité des récupérateurs français en est dépendante. La dégradation de la qualité des textiles est un facteur de perte de rentabilité, tandis que

¹⁵⁵ Voir à ce titre la thèse d'Emma Greeson, qui réalise une sociologie marchande de la circulation transnationale de textiles usagés, en particulier entre pays riches et pays pauvres de l'Union Européenne. Elle y montre que la qualification des textiles oscille entre dons, marchandises et déchets, selon les contextes sociotechniques dans lesquels elle est réalisée. Des activités de qualification, certains acteurs tirent un profit économique (Greeson, 2018).

l'inscription du marché de la revente dans un espace international est un facteur de fragilité lié à l'incertitude relative aux cours des prix.

2.2.2. *Cadre institutionnel de l'activité économique*

L'activité économique du tri est également dépendante de facteurs institutionnels propres à la France. Certains travaux universitaires ont souligné la contrainte que fait peser l'action publique en matière environnementale sur les opérateurs « traditionnels » de la collecte, du tri et du traitement des déchets textiles. En effet, les lois sur les déchets de 1975¹⁵⁶ et de 1992¹⁵⁷ tendent à interdire l'élimination non contrôlée des déchets, et par là imposent à des acteurs comme Emmaüs de nouvelles contraintes techniques et environnementales, là où ces derniers pratiquaient l'incinération des textiles non valorisables par exemple (Brodiez-Dolino, 2009, p. 291). Cet accroissement des contraintes liées à la valorisation se retrouve dans d'autres filières historiquement prises en charges par des acteurs de l'économie sociale, notamment la récupération de métaux et de déchets électriques et électroniques. Face à la mise sous contrainte environnementale de leur activité, les acteurs réagissent la plupart du temps en se reportant sur le versant « non-déchet » de cette dernière, c'est-à-dire le réemploi. Un responsable environnemental d'une structure réalisant du tri et de la valorisation des textiles en fin de vie raconte la mise en conformité progressive de son organisation :

Enquêté : « Donc à partir de là, on commence à se mettre sur le métier du réemploi, plutôt que de préparateur au recyclage, et en parallèle, il y a aussi l'arrivée de la réglementation sur les déchets d'emballages en fait, avec la mise en place des déchetteries, des centres de tri. Et nous, les communautés Emmaüs qui étaient sur la récupération de matière, en fait, les communautés n'ont pas pris le virage, puisque c'était vraiment un métier industriel où il fallait monter des usines de tri, par rapport à l'objet social, ça ne correspondait pas du tout. » (Entretien avec un responsable environnemental d'une structure de tri et de valorisation des déchets textiles, 6 novembre 2019).

Dans ce contexte, la filière textile s'adapte. Le Relais est créé en 1984 sous l'impulsion d'un membre de la communauté Emmaüs de Bruay-La Buisnière (Hauts de France), Pierre Duponchel, ancien ingénieur, considéré comme une figure importante du mouvement (Brodiez, 2009, p. 96). Très vite, la structure s'émancipe d'Emmaüs pour se constituer comme entreprise à but lucratif, puis comme société coopérative ouvrière de production (SCOP) à partir des années 2000. La forme d'entreprise est revendiquée par P. Duponchel, en ce qu'elle permet au Relais d'engranger des bénéfices permettant de maintenir les individus employés au-delà des termes des contrats aidés subventionnés par l'Etat, qui ne durent qu'un ou deux ans (Duponchel, p. 43-44). Dans le même temps, l'adoption de la forme SCOP est

¹⁵⁶ Loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux.

¹⁵⁷ Loi n°92-646 du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement.

assumée comme étant – entre autres – un moyen de ne pas payer la taxe professionnelle (Duponchel, 2009, p. 88). Pour autant, le maintien de cette forme entrepreneurial expose le Relais aux critiques de ses « concurrents » économiques, dès avant la mise en œuvre de la REP.

« Pour le monde économique, nous ne sommes pas une entreprise classique, puisque nous touchons des aides à l'insertion. Depuis le départ, les entreprises classiques nous accusent de faire de la concurrence déloyale en venant sur leurs marchés [...] » (Duponchel, 2009, p. 45).

A la lecture du livre-entretien de Pierre Duponchel, il semble difficile de ne pas accrédi-ter la thèse selon laquelle Le Relais adopte (en 2009) certains comportements sanctionnables du point de vue du droit de la concurrence. Il explique par exemple à la page 64 que les différents centres de tri du Relais, entités juridiquement différentes et toutes positionnées comme vendeuses de matière textile triées, prennent soin de ne pas se concurrencer. Cela se concrétise par le fait que chaque centre accepte de ne pas fournir un client qui serait déjà livré par un autre centre – ce qui, en droit de la concurrence, serait alors constitutif d'une entente au sens de l'article L. 420-1 du code de commerce. Le Relais assume également un positionnement aux frontières - si ce n'est explicitement en dehors - de la légalité, relativement à sa gestion interne ou aux règles de gestion des déchets. Son fondateur, Pierre Duponchel, reconnaît ainsi volontiers que la structuration juridique du Relais se fait sur le fondement d'un arrangement informel passé entre les salariés, qui permet à l'entreprise de ne pas avoir de représentants syndicaux, ou de comité d'entreprise, et de pratiquer une forme de « démocratie directe » où les décisions seraient votées par l'ensemble des salariés, détenteurs de parts sociales ou non, selon un système spécifique à l'entreprise (Duponchel, 2009, p. 90-95).

De façon plus notable, l'export de textiles usagés vers des pays africains (Burkina Faso, Sénégal, Madagascar), semble se faire en dehors du cadre légal du transfert de déchets international et en particulier des règles européennes en la matière. Pierre Duponchel assume là-aussi l'illégalité de cette activité, en la justifiant d'un point de vue technique : les textiles triés ne seraient pas des déchets, puisque susceptibles d'être réemployés tels quels. Le fait qu'ils ne trouveraient pas preneurs en France serait uniquement dû aux différences de structures de la demande en fripes entre les pays riches et pays pauvres, pour lesquels Le Relais ne ferait que répondre (Duponchel, 2009, p. 111). On comprend comment le cadre juridique et institutionnel de la gestion des déchets pose plus de contraintes qu'il n'offre de marges d'actions pour les acteurs de la récupération historiques. Ces contraintes s'incarnent dans le fait qu'ils deviennent, lorsqu'ils collectent via des conteneurs des textiles usagés, des détenteurs *de facto* de déchets, puisque les textiles ont été abandonnés par leur précédent détenteur. Seule la partie revendable (et revendue) de ces textiles est considérée comme restant un produit. Ici s'incarne l'ambiguïté technique et légale sur laquelle repose la différence entre réemploi et réutilisation. De la même manière, le mécanisme de concurrence par les prix – établi comme principe fondamental du commerce international - semble poser problème au Relais, qui permet à ses centres de se mettre d'accord sur la répartition des clients. Il est en effet difficilement envisageable pour ces structures,

fortement liées entre elles, d'envisager de se considérer comme des concurrents économiques. La mise au jour de ces « manquements » légaux est d'autant plus aisée dans le cadre de nos travaux qu'ils sont explicitement revendiqués par Pierre Duponchel, qui affirme « *je ne sais pas si c'est moi qui suis en porte-à-faux avec la loi ou si c'est la loi qui est en porte-à-faux avec la réalité* » (Duponchel, 2009, p. 110). Ce positionnement est ainsi pensé comme une attitude politique, dans la lignée du mouvement Emmaüs et des luttes politiques de l'Abbé Pierre. Dès lors, il est aisé de comprendre comment l'articulation de ce modèle économique et social particulier avec le mécanisme de la REP, porteur d'un discours de rationalisation et de modernisation, peut souffrir de certaines « frictions » à l'endroit des relations institutionnelles et économiques entre acteurs.

2.2.3. *Les effets de la REP TLC : le marché du tri après 2009*

La création de la REP TLC a-t-elle des effets sur l'économie du tri des textiles ? La répartition du marché du tri donne à voir une forte hétérogénéité entre les acteurs (Aujollet et al, 2018, p. 19). Les 64 centres de tri conventionnés en 2016, c'est-à-dire recevant le gisement et les soutiens d'Eco-TLC, se répartissent en 10 centres triant moins de 1000 tonnes par an, 34 centres triant entre 1500 et 4500 tonnes par an, 15 centres triant entre 4500 et 14200 tonnes par an et 2 centres situés à l'étranger (Pays-Bas et Allemagne) qui trient respectivement 23300 et 68500 tonnes par an. Cette répartition rend compte d'une polarisation entre des centres de tris « industriels » gérés par des entreprises à but lucratif (notamment ceux exerçant dans des pays étrangers, avec des tonnages triés important) et les centres gérés par les acteurs de l'économie sociale (qui gèrent de plus petits tonnages). Les effets de cette répartition du marché ne sont cependant pas analysés par le rapport du CGEDD de 2018. Les premiers types de trieurs, ouverts aux marchés internationaux et dont les capacités de traitement sont de plusieurs dizaines de milliers de tonnes, sont très exposés à la variation des cours du textile de seconde main ou recyclé. Du jugement même des industriels œuvrant dans ce type de structures, celle-ci sont de dimensions trop importantes pour être pérennes, et ne devraient pas traiter plus de 10 000 tonnes par an. A l'opposé du spectre, les centres de tri à forte composante sociale et ne triant que « peu » de textiles ne peuvent dégager d'importantes sources de revenus, et sont plutôt dépendants de la qualité du gisement collecté. Quant aux centres intermédiaires, employant à la fois des moyens industriels avancés et une main d'œuvre en insertion, ils sont exposés aux deux types de « risques » tout en bénéficiant des mêmes sources de revenus. Le Relais représente, d'après le rapport d'activité 2021 d'Eco-TLC, 18 centres de tri en France parmi les 64 conventionnés (le nombre total de centres conventionnés reste le même entre 2016 et 2020). Le Relais perçoit en 2013 un tiers des contributions versées par l'éco-organisme, qui atteignent au total 10 487 409 €, et 50% des tonnages triés, d'après le rapport d'activité 2013 du Relais, et le rapport d'activité 2016 d'Eco-TLC.

La part de l'économie sociale dans le secteur du tri se manifeste via la comptabilisation par l'éco-organisme des « équivalents temps plein » (ETP) générés par la filière. Celui-ci rend compte d'un part à peu près stable au fil des années de 50% d'emplois en « difficulté au regard de l'emploi » embauchés dans le secteur du tri, soit environ 700 ETP sur un total de 1500 pour le tri seul en 2018 (Eco-TLC,

rapport d'activité, 2018). Par ailleurs, du côté des entreprises de l'économie sociale, et en particulier du Relais, le soutien, grâce aux versements des montants des éco-contributions forme un pourcentage compris entre 3,5% et 5,5% du chiffre d'affaires entre 2008 (année du premier versement rétroactif) et 2013 (année du dernier rapport d'activité du Relais). Il est intéressant de comparer les sommes de l'éco-contribution avec les subventions que touche Le Relais pour favoriser l'insertion par l'emploi. Elles sont, en moyenne au fil des années, équivalentes à un peu moins de la moitié de ces subventions. Cette comparaison donne à voir l'importance que prend la REP TLC dans le financement de l'activité de collecte et de tri à vocation sociale. Si l'on ne peut parler de financement public concernant la contribution, le fait qu'elle partage un ordre de grandeur avec d'autres types de subventions d'origine publique donne à voir comment le modèle commercial de ces centres repose dans une partie non négligeable sur des transferts de ressources non-marchands issus de la REP. Surtout, le tableau ci-dessous laisse apparaître une certaine stabilité dans la progression des montants de la contribution que l'on ne retrouve pas en ce qui concernent les subventions d'insertion.

Figure 8 : données économiques relatives au Relais

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|----------------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|
| Eco-contributions en millions | Absentes | 2,206 | 2,853 | 3,213 | 3,273 | 3,641 | 3,810 |
| Chiffre d'affaires en millions | 33,106 | 52,446 | 55,872 | 64,079 | 80,460 | 91,410 | 100,590 |
| Eco-contributions en pourcentage du CA | Non calculable | 4,2% | 5,1% | 5,0% | 4,0% | 3,9% | 3,7% |
| Subventions d'insertion en millions | 4,197 | 5,465 | 6,850 | 7,118 | 6,706 | 6,621 | 6,710 |
| Source : Rapport d'activité du Relais 2013 | | | | | | | |

Au-delà des chiffres, et sans chercher à inférer de relations causales, relevons les récits que font les acteurs des effets de la mise en place de la REP. Celui que propose Relais dans son rapport d'activité de 2013 confère à cette dernière un effet de levier important sur son activité :

« Entre 2007 et 2013, l'activité du Relais a connu une importante croissance et la mise en place de l'éco-contribution textile lui a donné un coup d'accélérateur, permettant un développement important des montants d'investissements. » (Le Relais, 2014, p. 19).

Par un effet de juxtaposition, le rapport en question rapproche en effet l'apparition, puis la progression des montants de l'éco-contribution, de la croissance du chiffre d'affaires ou de celle des tonnes triées. Dans le même temps, Le Relais, et d'autres acteurs « sociaux » du tri affirment que l'apparition de l'éco-contribution favorise l'émergence d'acteurs de l'économie conventionnelle,

intéressés par la lucrativité de l'activité plus que par la possibilité de développer de l'insertion professionnelle. Ils établissent un parallèle avec d'autres filières de récupération, comme les emballages ménagers ou les équipements électriques et électroniques, où l'arrivée de gros acteurs capables de développer des activités à forte intensité capitaliste et technologique a concurrencé les « historiques » de la récupération.

Le discours des grandes fédérations de recycleurs sur la filière TLC ne reconnaît pas à la REP un pouvoir transformateur significatif sur le marché du tri des vêtements usagés textiles (Entretien avec un chargé de mission dans un syndicat de recyclage, 3 novembre 2021). Au contraire, leur propos consiste à mettre l'emphase sur la structuration initiale et « historique » du tri, opéré par des acteurs à vocation sociale et bénéficiant d'une légitimité politique et médiatique forte, qui feraient preuve d'une inertie importante face à la tentative d'orientation instrumentale portée par la REP. La fonction modernisatrice de l'instrument, appelée dès son origine (voir chapitres 2 et 3) et fréquemment invoquée par les pouvoirs publics, resterait inactive dans la filière des textiles. Ce discours participe à rendre questionnable l'instrument sur le plan de sa capacité à délivrer les promesses fonctionnelles qu'il contient.

2.2.4. *Le marché de la collecte, ou la compétition pour la crème*

Cette thématique de la « crise », qui frapperait le secteur dans son ensemble, de manière uniforme et implacable, et qui ferait courir un péril social et économique important, continue de structurer les débats sur la filière après la mise en place du système de REP. Sans qu'il s'agisse de remettre en cause la réalité économique du secteur qui peine effectivement à assurer sa pérennité, notons que l'apparition de la REP ne modifie pas structurellement ce qui est dit à propos de la santé économique de l'activité de récupération et de tri des textiles. Ce récit se renforce lorsque cette activité est remise en cause par les comportements « marchandisés » des consommateurs, qui cherchent à tirer du revenu de leurs vieux vêtements, plutôt que de les donner à ces opérateurs (Fayard, 2019, p. 121).

La « crème » désigne dans le vocabulaire vernaculaire du secteur de la récupération textile les meilleurs vêtements qui, une fois triés, se revendent à bon prix sur le marché de la seconde main. Cette désignation n'a rien de naturelle : elle est une qualification positive d'une partie des flux, qui repose à la fois sur les mécanismes marchands de la fin de vie des objets – dans quelles conditions sont revendus les vêtements – et sur les modes sociaux et économiques d'achat et d'usage des vêtements. Ce second point est plus évident. Sont ainsi fréquemment énoncés des jugements sur la qualité des vêtements collectés selon les pays, selon les régions (Aujollet et al, 2018, p. 25) et plus généralement selon les habitants et leurs caractéristiques sociales (richesse, mode de vie). Récupérer des vêtements de marque « chez les riches » pour les revendre ailleurs¹⁵⁸ permet aux acteurs de l'économie sociale d'assumer une fonction redistributive et en même temps de chercher à sécuriser leur activité marchande. Toutefois, la qualification de crème ne se niche pas uniquement dans les caractéristiques matérielles de l'objet (état

¹⁵⁸ Souvent les points d'apport et les points de ventes suivent la répartition de la richesse au sein d'une même ville : les premiers au centre, les seconds en périphérie.

d'usure, marque), mais aussi dans la faculté des trieurs de la former en isolant les vêtements susceptibles d'être revendus tels quels. Finalement, cette faculté repose elle aussi sur des jugements partagés sur ce qu'est un « vêtement de marque », en bon état etc. C'est à cet égard que l'on parle de « qualification » (Callon et al, 2000).

Au-delà de cette dichotomie entre qualité/qualification, les conditions d'accès aux produits en fin de vie déterminent la proportion de crème arrivant chez les opérateurs de tri conventionnés par Eco-TLC. Puisque la crème est la partie la plus rentable du « gisement », les acteurs économiques luttent pour l'accès à cette partie en priorité.

« L'avènement de nouveaux modes de collecte parallèle aux opérations réalisées dans le cadre de la REP TLC, comme la collecte en point de vente, fait planer d'importants risques pour le modèle économique de la filière, largement malmenée par ailleurs. » (FEDEREC, 2020, p. 23).

Cette concurrence autour de la crème, parfois appelée « écrémage » est ouverte aux acteurs hors-REP : acteurs de l'économie sociale non conventionnés ou acteurs privés à but lucratif (individuels, comme les fripes ou les brocantes, ou collectifs, comme les usines de déstockage, les ventes privées etc.). Étant donné que la proportion de crème récupérée et qualifiée comme telle détermine la rentabilité des installations de tri, Eco-TLC, y compris en tant qu'éco-organisme « financier », a donc intérêt à donc intérêt à lutter contre cette concurrence hors-REP et à maximiser la collecte par le Relais et les autres opérateurs de collecte et de tri qui sont conventionnés. Cette préoccupation est un des rares points partagés à la fois par les bénéficiaires et les contributeurs de la filière. Reposant sur le constat de la croissance forte de ces modes de circulation de la crème, le discours commun de la filière consiste à souligner la perte de valeur marchande des tonnages collectés à travers la REP. Dès lors, l'un des objectifs théoriques de la REP qui est de contribuer à rendre la récupération des déchets autonome et rentable, est contesté sur le plan de sa mise en œuvre.

2.3. Objectiver les performances de la filière pour en modifier les paramètres

Face aux particularités de la filière REP, et aux multiples enjeux de pilotage d'un double objectif social et environnemental, les pouvoirs publics mettent en place un « observatoire des coûts » dont les travaux participent à légitimer la modification des paramètres de soutien au réemploi dans la filière (2.3.1). En effet, le ministère de la transition écologique et solidaire, conjointement avec le ministère de l'économie et des finances, signent le 19 septembre 2017 un arrêté portant modification de l'arrêté du 3 avril 2014 relatif à l'agrément et au cahier des charges des éco-organismes de la filière TLC¹⁵⁹. Son

¹⁵⁹ Arrêté du 19 septembre 2017 portant modification de l'arrêté du 3 avril 2014 relatif à la procédure d'agrément et portant cahier des charges des organismes ayant pour objet de contribuer au traitement des déchets issus des produits textiles d'habillement, du linge de maison et des chaussures, conformément à l'article R. 543-214 du code de l'environnement et portant agrément d'un organisme, en application des articles L. 541-10-3 et R. 543-214 à 224 du code de l'environnement.

contenu est lapidaire, mais d'importance : l'article 1^{er} (le second est un article d'application) modifie le soutien aval versé par l'éco-organisme aux opérateurs de traitement des déchets textiles, en faisant passer le « montant unitaire du soutien à la pérennisation au titre de la valorisation matière », noté €_{pvm}, de 65€ à 82,5€. La revalorisation du 19 septembre 2017 est prise sur le fondement des résultats du calcul du « cout net moyen de tri », réalisé par l'observatoire des coûts. Ces résultats sont contestés, mais permettent de renforcer deux discours dominants : sur la mauvaise santé structurelle de la filière de tri et de valorisation (2.3.2) et sur la mauvaise gouvernance de cette dernière (2.3.3). Face à ces constats dressés, les solutions formulées par les pouvoirs publics reposent sur la formulation de solutions techniques et politiques (2.3.4).

2.3.1. L'observatoire des coûts

Son existence est prévue dans le cahier des charges¹⁶⁰ de 2014, qui prévoit que l'observatoire rassemble les parties prenantes de la filière et en particulier l'ADEME. Ce dernier n'est pas tant une organisation au sens sociologique du terme, qu'une fonction, déléguée par l'éco-organisme à deux cabinets de conseil, KPMG et RDC environnement. Le premier est chargé de collecter les données relatives aux coûts de tri dans chaque centre conventionné par Eco-TLC, de vérifier la « fiabilité » de ces données et de les agréger pour fournir un coût moyen de tri pour chaque centre. Le second organise la mise en discussion de ces données au sein d'un comité de partie prenantes constitué à cet effet, et de la présentation annuelle officielle de ces résultats à l'éco-organisme (Eco-TLC, 2015, p. 13). Les parties prenantes convoquées sont, à l'origine les metteurs en marché, les pouvoirs publics et les opérateurs de tri. Plus tard dans son histoire sont inclus les ONG et les collectivités territoriales. Le comité de l'observatoire se réunit de façon sporadique¹⁶¹ pour mettre en discussion les résultats des analyses des données et notamment les interprétations à en tirer pour la filière. En particulier, cet observatoire est explicitement prévu pour servir d'outil d'évaluation des coûts, laquelle peut donner lieu à une revalorisation des soutiens à verser par l'éco-organisme. Les résultats de l'observatoire ne sont pas uniquement discutés au sein du comité organisé par RDC environnement, mais également présenté au sein de la CFREP textile. La représentation des parties prenantes y est plus « large » : une trentaine d'acteurs peuvent participer aux CFREP dans chaque filière. Cette seconde arène est ainsi susceptible *a minima* de diffuser plus largement la problématisation de la filière. Enfin, le cahier des charges mentionne également que l'éventuelle revalorisation des soutiens, en lien avec les coûts rapportés par l'observatoire, ne peut avoir lieu avant 2017, soit à mi-chemin de l'agrément 2014-2019.

Dans le détail, les coûts rapportés par KMPG, puis par RDC environnement sont des agrégats issus du remplissage de « grilles » envoyées par le premier cabinet aux opérateurs de tri. Dans celle-ci, les

¹⁶⁰ Chapitre VI-D du cahier des charges : « Un observatoire environnemental, économique et social est mis en place par le titulaire. Composé de représentants de l'ensemble des acteurs de la filière parties prenantes dans le tri et la valorisation des déchets de TLC et de l'ADEME [...] ».

¹⁶¹ Il nous a été rapporté que le comité s'est réuni 4 fois en 2014, 6 fois en 2015, 6 fois en 2016, 1 fois en 2017, puis ne s'est plus réuni jusqu'en 2021 où il s'est réuni 2 fois.

opérateurs doivent rapporter leurs coûts d’approvisionnement, leurs coûts de tri, leurs coûts de ventes et les recettes de vente. L’addition des trois premiers termes, à laquelle est soustrait celui des recettes, fournit un « coût net » qui est ensuite rapportée à la tonne de déchets textiles triés.

Plusieurs écueils sont rapportés dès mai 2017 dans la production des données économiques à partir de ces « grilles ». D’abord, le taux de réponse, et le taux de « validité » des grilles n’est pas de 100%. Une présentation des résultats de l’observatoire devant la CFREP du 23 mai 2017 mentionne que seules 74% des grilles envoyées aux opérateurs de tri soutenus par Eco-TLC (45 sur 61) ont été renvoyées à KMPG. Ensuite, parmi les centres ayant répondu, 6 grilles ne sont pas validées par le cabinet, ce qui fait tomber le taux de réponse valide à 64%. Ces 39 centres fournissant des données jugées adéquates par le cabinet représentent 124 000 tonnes triées, sur 182 000, soit 68% du tonnage trié total. On devine que cette incomplétude dans les retours de données est jugée problématique par les pouvoirs publics, ainsi que le rapporte le document mentionné lorsqu’il indique que l’atteinte d’un taux de remplissage de 100% avait été demandée en 2016 par la DGPR lors d’une CFREP.

Au-delà de cet écueil que nous pourrions qualifier de méthodologique ou d’analyse, un second point est rapporté par l’observatoire, mais aussi par l’éco-organisme : les différences de coût moyen net de tri selon les types de structures. Dans cette même présentation, deux catégories sont ainsi distinguées : d’une part, les centres triant uniquement des textiles français (sous REP) et d’autre part, les centres qui accueillent des textiles français et étrangers. En distinguant ainsi les centres, les deux cabinets de l’observatoire peuvent souligner que la première catégorie connaît des coûts moyens nets beaucoup plus élevés (111€/tonne) que ceux de la seconde (41€/tonne). Dans le détail du calcul, on comprend que les premiers ont des coûts d’approvisionnement (218€/tonne) et de tri (298€/tonne), mais aussi et surtout des recettes de ventes inférieurs (452€/tonne), à la seconde catégorie qui, si elle connaît des coûts plus élevés (422€/tonne pour l’approvisionnement, 333€/tonne pour le tri, 42€/tonne pour la vente) bénéficie de recettes couvrant quasiment l’intégralité de ses coûts (756€/tonne). Ces différences sont toutefois nuancées par le fait que les centres de la seconde catégorie sont minoritaires, et que le coût net moyen du tri tous centres confondus atteint 101€/tonne.

Enfin, le troisième enjeu est celui de la dispersion, déjà évoquée plus haut. Pour l’ensemble des centres, elle se manifeste par le fait que le 1^{er} quartile des centres se situe à un coût moyen net de 50€/tonne, tandis que le troisième se situe à 128€/tonne. Au-delà de l’exposé de ces données, qui font apparaître une certaine hétérogénéité dans les situations économiques (dans le taux de réponse, dans les « types » de centre, et dans la dispersion des niveaux de « rentabilité ») des centres bénéficiaires du soutien d’Eco-TLC, on remarque que l’éco-organisme exprime à travers le comité de l’observatoire un certain nombre de griefs quant à la complétude des données transmises par les cabinets. Ceux-ci sont listés dans la présentation transmise à la CFREP du 23 mai 2017, qui rapporte les « divergences » issues des travaux du comité.

Les études que produisent cet observatoire semblent contestées, ainsi que le rapporte l’éco-organisme dès 2016 (Eco-TLC, 2016, p. 18). En cause, la dispersion des coûts relevés pour les différents

centres de tri, qui ne permet selon l'éco-organisme de pouvoir conclure sur le « seul coût moyen ». D'autre part, une certaine suspicion est assumée au regard des recettes rapportées par les opérateurs de tri. L'éco-organisme évoque ainsi une « contradiction » entre la stabilité des recettes et la hausse des prix à l'exportation constatée. S'appuyant sur les témoignages d'un des cabinets mandatés pour la collecte et l'analyse des données (KMPG), l'éco-organisme propose de recourir à un audit systématique des comptes des opérateurs par des Commissaires aux Comptes (Eco-TLC, 2016 p. 19). La puissance publique est ici plébiscitée comme garante de la fiabilité des informations collectées. Vue comme un « coût de transaction », l'acquisition de données relatives aux coûts marchands du tri, nécessaire à la juste internalisation des externalités, est certes à la charge de l'éco-organisme. Cependant, celui-ci assume de devoir reposer sur les prérogatives de puissance publique pour mettre en œuvre cette collecte de données. A posteriori, le directeur général d'Eco-TLC Alain Claudot, met en doute la validité du coût net moyen de tri qui a été déterminé par cet observatoire. Il relève que la revalorisation n'a pas été aussi haute que ce l'observatoire préconisait :

« Les opérateurs de tri n'ont obtenu que la moitié de ce qui leur était nécessaire pour survivre et pourtant, ils continuent d'exister, peut-être qu'ils n'étaient pas tant en danger que ça... » (Alain Claudot dans Reporterre, 27 juin 2019).

Cette sortie médiatique donne à voir comment se lie la thématique de la « crise » économique de cette filière, actualisée ici au travers du thème de la survie des opérateurs de tri, et la question de l'intervention de l'éco-organisme comme garant de la santé économique de cette dernière. Le critère de l'efficacité est brandi par le directeur de l'éco-organisme : si les opérateurs ont survécu malgré le fait que la hausse des soutiens n'ait pas été aussi importante que ce qu'ils demandaient, c'est bien qu'une hausse plus importante aurait été inefficace, car plus chère, pour des résultats similaires. Si les modes de collecte des données par l'observatoire des coûts sont sujets à controverse, la période entre 2017 et 2020 montre une réinterprétation plus générale des performances de la filière. Le tableau ci-dessous rappelle les performances atteintes par la filière entre 2014 et 2018, soit sur la période de son second agrément.

Figure 9 : Tableau de collecte tel que rapporté par Eco-TLC

| Années | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--------------------------------------|---|---|---|---|---|
| Tonnes collectées | 175kt | 195kt | 210kt | 223kt | 239kt |
| Destination tonnes collectées | Tri - France 68% - Hors France 18% Non tri 13% | Tri - France 72% - Hors France 18% Non tri 10% | Tri - France 72% - Hors France 15% Non tri 13% | Tri - France 68% - Hors France 15% Non tri 17% | Tri - France 70% - Hors France 13% Non tri 17% |

| | | | | | |
|---|----------------|--------------------|--------------------|-------------------|--------------------|
| Nombre de PAV | 34650 | 39093 (1/1669h) | 41793 (1/1569h) | 42936 (1/1535) | 45614 (1/1455h) |
| Tonnes triées | 153kt | 179kt | 181kt | 184kt | 187kt |
| Soutiens tri | 10,8M€ | 12,8M€ | 12,8M€ | 16,3M€ | 16,1M€ |
| Collectivités conventionnées | 522 | 616 | 670 | 599 | 593 |
| Collectivités soutenues | Non disponible | 400 | 411 | Non disponible | 314 |
| Montants des soutiens aux collectivités | 1,3M€ | 1,9M€ | 1,9M€ | 2,1M€ | 2,3M€ |
| Contributions totales | 12,1M€ | 16,3M€ | 17,2M€ | 18,4M€ | 21,8M€ |
| Source(s) : Rapports d'activités d'Eco-TLC 2015, 2016 et 2018 et « Guide pratique » pour les collectivités (Eco-TLC, 2018b) | | | | | |

2.3.2. La permanence de la « crise économique » des opérateurs

Le 4 décembre 2017, les ministres de l'environnement et de l'économie, MM. Hulot et Le Maire, adressent une lettre de mission au Conseil général de l'environnement et du développement durable en vue de réaliser un rapport sur « l'avenir de la filière REP de gestion des déchets de textiles, linge de maison et chaussures (TLC) ». Celui-ci est formellement motivé par l'idée que les soutiens « à la pérennisation » pour le tri étaient trop faibles en 2015, comparés au « coût net moyen du tri ». Cette demande de rapport apparaît comme le geste politique suivant immédiatement la revalorisation des soutiens aux opérateurs de tri fixée dans l'arrêté du 19 septembre 2017, qui entre en vigueur le 1^{er} janvier 2018 et qui fait passer ces soutiens de 65€ par tonne à 82,5€ par tonne. Le rapport finalement rendu par la mission du CGEDD, le 15 juillet 2018, participe à rendre publics les problèmes rencontrés par la filière. La hausse des coûts de tri pour les opérateurs est rapportée par le CGE et le CGEDD pour les quatre années qui précèdent celle du calcul de la revalorisation (Aujollet et al, 2018, p. 17), ainsi que le montre le tableau ci-dessous.

Figure 10 : Coût moyen du tri d'après le CGE et le CGEDD (2018)

| | | | | |
|----------------|------|------|------|------|
| Année | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
| Coût moyen tri | 64€ | 69€ | 87€ | 101€ |

Le rapport adopte un discours similaire à celui de l'observatoire des coûts quant à l'hétérogénéité des performances économiques des centres de tri. Il insiste en revanche moins sur la question délicate de l'efficacité des centres de tri gérés par des acteurs de l'ESS.

La question de la couverture des coûts était dès 2008, un enjeu important. L'éco-organisme Eco-TLC dans sa première demande d'agrément proposait ainsi de ne couvrir que « 35% des coûts » : « *Dans sa demande d'agrément, Eco TLC revendique de ne cotiser qu'à hauteur de 30 % de son gisement et seulement pour couvrir 35 % des coûts* » (Bertrand Bohain, cité dans *environnement magazine*, 1^{er} avril 2008). La formule finalement retenue, 69€ la tonne pour l'ensemble des opérateurs du tri, auxquels s'ajoutent 50€ la tonne lorsqu'ils emploient des individus en insertion, est à comparer à la collecte, la première année, de 6,6 millions d'euros de contributions par l'éco-organisme. Un autre registre de commensuration du montant de l'éco-contribution est celui de la comparaison avec le prix moyen des produits mis sur le marché. Si, dans l'absolu, ce dernier n'indique pas le taux de couverture des activités de gestion des déchets issus desdits produits, il donne un aperçu de ce que « vaut » l'internalisation de l'externalité environnementale face à la valeur monétaire du produit. Ainsi, le montant des contributions de la filière TLC, rapporté au prix moyen des produits, est un des plus faible des REP, ce ratio atteignant en effet 0,02%, selon Jacques Vernier (Vernier, 2018, p. 7)

2.3.3. *Mauvaise collecte et pilotage incertain*

L'objectif de 50% de collecte, fixé dès 2009 et réaffirmé en 2014 lors du second agrément, n'est jamais atteint, et s'il a augmenté (CGEDD, 2018, p. 22), ne dépasse pas 40% de la masse des mises en marché. Le rapport d'activité d'Eco-TLC de 2018 rapporte un taux de collecte de 38%, représentant 239 000 tonnes de TLC, dont 187 160 tonnes, soit 78%, sont triées. Le taux de tri est également en stagnation, de l'aveu de l'éco-organisme lui-même (Eco-TLC, 2018, p. 16). Parmi les tonnages triés, 58,6% sont réutilisés, et 41% sont valorisés (recyclage, valorisation énergétique). Cette répartition des modes de traitement est unique en matière de filières REP, où les taux de réemploi ou de réutilisation peinent souvent à atteindre 5%. Si toutefois cette performance doit être nuancée par le fait que 62% du gisement échappe à la collecte, ce qui constitue une part importante de déchets dont on ne peut savoir s'ils seraient réutilisés ou non, il faut s'interroger sur les facteurs qui y contribuent. On peut gager que c'est la spécificité du produit « textile » mais aussi l'organisation des filières de tri qui concourent à réutiliser plus de la moitié du gisement collecté.

« Toutefois, la mise en place d'outils communs (cahier des charges, Observatoire, convention-type) n'a pas permis d'atteindre certains objectifs : taux de collecte, communication et information du public sur l'ensemble des territoires, notamment dans les zones à forte densité d'habitants. » (Aujollet et al, 2018, p. 30).

Pour expliquer les faibles performances de la collecte, l'éco-organisme lui-même recourt à deux types d'explication. D'une part, il note que c'est le nombre de point d'apports volontaires qui « *reste le 1^{er} facteur explicatif de l'évolution du poids collecté par habitant* » (Eco-TLC, rapport d'activité 2018,

p. 14), et qu'à ce titre le déploiement toujours plus important de points d'apport permettra à la filière de gagner en taux de collecte. D'autre part, un regard plus « pessimiste » s'incarne dans l'affirmation que la communication, pour laquelle il finance les collectivités conventionnées à hauteur de 0,1€ par habitant, n'a que peu d'effet sur le taux de collecte¹⁶².

Il est également intéressant de revenir sur la production de données économiques au sein de la filière. Si la partie 2.2 a relevé l'existence de disparités à la fois dans la structure des centres de tri et sur la rentabilité plus générale de l'activité de gestion des TLC usagés, les différentes expertises portant sur le sujet relèvent que la connaissance est parcellaire quant aux données économiques. Ainsi du rapport CGE-CGEDD qui revient met particulièrement l'emphase sur cet enjeu de la connaissance (CGE-CGEDD, 2019, p. 5-6), ou plutôt de l'ignorance, en matière économique. Alors que la détention par les éco-organismes d'informations économiques par les éco-organismes est parfois mal vécue par les acteurs « aval », qui craignent qu'elle confère un avantage déloyal à l'éco-organisme si celui-ci devient opérationnel (voir Chapitre 6), le rapport du CGE-CGEDD regrette plutôt la non-transmission d'information par les opérateurs.

Au-delà des montants alloués, la question de l'allocation des ressources demeure prégnante au sein de la filière. La rationalisation opérée entre 2005 et 2007 autour de la solution de REP associant l'ensemble des opérateurs de tri, et non plus seulement les opérateurs sociaux, ne résout pas complètement la contestation par les producteurs du système. Ce désaccord de principe constitue, selon les rédacteurs du rapport de 2018, la principale raison des « querelles intestines » qui affecteraient la gouvernance de la filière : « [...] les relations entre les contributeurs et les opérateurs sont marquées par une mésentente résultant notamment d'un refus par les premiers du modèle de filière actuellement en vigueur, et en particulier de la place donnée au secteur de l'insertion » (CGE-CGEDD, 2018, p. 7). On comprend que l'instrument, s'il a reçu la validation politique à travers la mise en scène de sa capacité à organiser une filière, n'est pas soutenu par les acteurs privés.

2.3.4. Formuler des solutions en faveur de l'intervention publique

Le CGEDD, dans le rapport en 2018 sur la filière, remarque qu'il est plus difficile pour les éco-organismes de contrôler, d'exercer une « autorité » sur les opérateurs du traitement des déchets¹⁶³. Il en déduit que l'intervention des pouvoirs publics est nécessaire pour « encadrer » la filière qui semble trop libre de s'organiser. Les jugements portés sur l'incapacité de l'instrument à collecter 50% du gisement, et à soutenir efficacement les filières de gestion des déchets sont formulés à la fois par les

¹⁶² « Il en ressort que de manière générale, il y a une faible corrélation entre les actions de communication menées par les Collectivités et la progression du volume de TLC collecté » (Eco-TLC, 2018a, p. 14)

¹⁶³ « Dans le cas d'une filière de REP de nature opérationnelle, l'organisation peut être définie par l'éco-organisme et l'encadrement par les autorités publiques peut être léger et ne figurer que dans le cahier des charges de l'agrément de celui-ci. Il en va autrement dans les filières de nature financière dans lesquelles l'éco-organisme n'a pas d'autorité sur les opérateurs. C'est en outre tout particulièrement le cas lorsque, comme pour les TLC, des divergences graves existent entre les opérateurs et l'éco-organisme à propos de l'objectif et de l'organisation du dispositif. Dans une telle situation, seules les autorités publiques peuvent effectivement procéder à un encadrement de l'organisation de la filière de gestion des déchets. » (Aujollet et al, 2018 p. 57).

pouvoirs publics, par les metteurs sur le marché, par les opérateurs de tri et par les parties intéressées (associations environnementalistes, collectivités). L'insuffisance des taux de collecte paraît difficile à contester.

Aussi, alors que la majeure proportion des textiles collectés via la REP sont réutilisés – faisant de cette filière la seule à « respecter » la hiérarchie des modes gestion des déchets¹⁶⁴ – un certain nombre d'acteurs plaide régulièrement pour accentuer la « valorisation matière ». Ces acteurs sont les entreprises du recyclage, représentées par FEDEREC, les pouvoirs publics et les metteurs sur le marché. Le recyclage des textiles est ainsi pensé comme un « levier » d'industrialisation et de stabilisation économique pour la filière, comme une manière de s'émanciper du caractère fluctuant et incertain des marchés de la réutilisation.

C'est sur ces deux fondements que le CGEDD et le CGE, puis les pouvoirs publics, développent l'idée de soutenir de manière plus conséquente l'activité de tri, en augmentant le barème de soutien de l'éco-organisme, et de recommander d'autres soutiens à l'investissement pour créer des capacités de traitement par la valorisation. Cette deuxième catégorie de mesures prendrait place en dehors de la REP, de manière comparable au soutien obtenu par la filière de tri et de traitement des emballages pour l'investissement dans des infrastructures, principalement soutenu par l'ADEME à travers ses fonds déchets, puis économie circulaire.

3. Du Conseil d'Etat à la CJUE

La filière des TLC, si elle bénéficie de la circonscription instrumentale naissante autour de l'instrument-REP qui favorise son adoption en France, n'en n'est pas moins contestée par ceux qui constituent ses obligés : les producteurs et importateurs de textiles. Dans ce contexte, et sur le fondement d'une accentuation des discours portant sur les mauvaises performances de la filière, l'intervention des pouvoirs publics pour relever le montant des soutiens aux opérateurs de tri est vécue comme une intervention inacceptable par les metteurs en marchés, qui contreviendrait au principe d'auto-organisation de la REP

Cette partie vise à montrer comment l'intervention des pouvoirs publics dans la filière à travers l'augmentation des montants que l'éco-organisme doit verser à ses bénéficiaires est cadrée comme un arbitrage « politique », pris en dehors du cadre institutionnel forgé autour de l'instrument. Elle est à ce titre vécue comme une déstabilisation de ce cadre. Face à cet évènement, un acteur central, l'éco-organisme, remet en cause l'existence même de cette institution, en la soumettant à l'épreuve de la compatibilité avec le marché unique Européen. Cette mise à l'épreuve amplifie la déstabilisation initiale, jusqu'à faire porter la menace sur l'ensemble de l'instrumentation de l'action publique française en

¹⁶⁴ Quand bien même l'essentiel de cette réutilisation est réalisé à l'étranger, s'opposant ainsi à un autre principe émergeant de l'économie circulaire, le principe de proximité.

matière de REP. Cette crainte de renversement de la REP se manifeste de façon hétérogène selon les acteurs qu'elle rencontre. Un certain nombre d'acteur parties prenantes de la REP, qu'il s'agisse des services de l'Etat dédiés à leur pilotage et leur contrôle (ADEME, DGPR), ou des bénéficiaires de celle-ci (opérateurs, municipalités) font part de leur inquiétude. D'autre part, les acteurs politiques (représentants élus, ministres) et associatifs ne témoignent pas du même niveau de crainte, étant parfois même proche de l'indifférence. Ces réactions différentes à une remise en cause de l'instrument doivent être rapprochées de l'étude des « promesses structurelles » (Grashof, 2021) que celui-ci transporte.

Face à cette revalorisation qu'il conteste, Eco-TLC se saisit d'une notion issue de la tradition jurisprudentielle de l'Union Européenne : l'aide d'Etat. Celle-ci a pour but de limiter l'interventionnisme économique des Etats pour ne pas fausser la concurrence, en posant le principe de l'interdiction de l'octroi d'aides publiques, assorties de dérogations autorisées expressément par la Commission européenne.

Parce que l'application des règles encadrant les aides d'Etat forme une véritable « politique » des aides d'Etat à l'intérieur des politiques de la concurrence de l'Union Européenne, l'examen de son application au cas de la REP peut nous renseigner sur les liens qu'entretient l'instrument avec un ensemble de normes établis à un niveau supérieur dans la hiérarchie juridique. Ces normes sont énoncées de manière plus ou moins explicites par les institutions légitimes de l'Union Européenne, et orientent l'action politique de cette dernière. Pour autant, la littérature montre combien les États membres maintiennent et développent d'autres ensembles de normes qui leur sont propres et qui, elles aussi, orientent l'action publique au niveau national. Cette partie propose d'examiner la confrontation concrète de ces deux ordres de normativité : l'action publique nationale et ses instruments, et le droit européen de la concurrence, dont le contrôle est assuré par ses institutions (3.1). La contestation du dispositif de REP au titre du droit des aides d'Etat est l'occasion de la traduction en termes juridiques des caractéristiques sociales et institutionnelles de l'instrument, relevées dans la partie précédente. Cette traduction, qui opère nécessairement une montée en généralité, fait ressurgir et clarifie un certain nombre d'ambiguïtés qui résident dans la mise en œuvre de la REP (3.2). L'opération de traduction des critères juridiques, légitimant sur ses principes l'instrument face au droit communautaire, permet à l'Etat Français d'asseoir la crédibilité du dispositif (3.3). Suite à cette affaire, la REP TLC semble sortir renforcée, sans que ses caractéristiques de fonctionnement ne soient revues (3.4).

3.1. Aides d'Etat et droit de la concurrence

La politique des aides d'Etat est un objet d'étude à part entière. Avant d'explorer plus avant sa déclinaison particulière sur la REP TLC française, il convient de mentionner les travaux qui prennent les aides d'Etat comme objet, et qui irriguent notre analyse.

La notion d'aide d'Etat est une notion ancienne du droit communautaire¹⁶⁵, qui vise à restreindre les interventions des États sur leur économie lorsque celles-ci « *faussent ou menacent de fausser la concurrence* » (Article 107-1 du traité de l'Union Européenne), en qualifiant ces dernières, donc, d'« aide d'Etat ». La qualification vise toute action de l'Etat prenant la forme d'une aide économique directe ou « au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit ». Si le principe est l'interdiction de ces aides, car elles sont « incompatibles avec le marché intérieur », les articles 107-2 et 107-3 prévoient des dérogations à cette interdiction, notamment pour des raisons sociales, de protection de l'environnement ou des consommateurs.

Nous reviendrons sur ces dérogations, qui constituent le point d'intérêt principal d'un certain nombre de développements politiques et juridiques ultérieurs. Le régime des aides d'État a été pendant longtemps peu activée par les institutions européennes (Kassim et Lyons, 2013), presque réduit à un principe général sans application juridique (sans *enforcement*). La plupart des auteurs évoquant les aides d'Etat entre 1957 et les années 1990 le font d'ailleurs sans employer le terme de « politique », mais de simple « règle ». Pourquoi l'aide d'Etat reste-t-elle lettre morte, pendant près de trente ans ? D'après Hussein Kassim et Bruce Lyons, plusieurs raisons permettent de l'expliquer. D'abord, le régime des aides d'Etat empiète sur l'exercice de la souveraineté économique, dont les six Etats membres à l'origine de la communauté économique européenne rechignent à se débarrasser. Cette réticence de cession de souveraineté s'incarne dans une collaboration faible entre ces Etats et les institutions européennes pour faire préciser le contenu et les modalités d'application de ce régime. Ainsi, sans principe de mise en équivalence entre les objectifs reconnus comme valides pour l'octroi d'une dérogation, très peu de cas d'aides d'Etat ont été jugés incompatibles avec le Traité durant ses premières décennies d'existence. Ensuite, le régime des aides d'Etat est d'intégration exclusivement négative. Il ne crée aucun droit positif pour les Etats membres, n'appelle aucune transposition ou traduction de leur part dans leur droit national (Blauberger, 2009). Les juristes parlent « d'effet direct » du droit de l'Union européenne.

Ensuite, le régime des aides d'Etat s'inscrit dans un ensemble de règles ayant vocation à garantir la libre concurrence dans le marché intérieur : règles relatives aux concentrations, relatives aux distorsions de concurrence etc. Ce régime fait l'objet d'un traitement à part dans la littérature. Ce qui le distingue, dans les travaux consacrés, des autres notions du répertoire juridique de la politique de la concurrence, c'est qu'il ne vise pas la contrainte des entreprises, mais des gouvernements. Il s'agit moins de « gouverner les marchés » que de « gouverner les gouvernements » (Nyberg, 2017, p. 13). Cette spécificité fait du régime des aides d'Etat un cadre qui s'insère dans les relations entre le niveau national et le niveau communautaire. Ainsi, elle confère à la Commission et à la Cour de Justice de l'Union

¹⁶⁵ On la trouve dès le traité de Rome (TFUE) en 1957 aux articles 92, 93 et 94. Si la numérotation des trois articles relatifs aux aides d'Etat change au cours du temps, sa rédaction reste strictement identique : « *Sauf dérogations prévues par le présent Traité, sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit, qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions* ».

européenne (CJUE) de véritables pouvoirs supranationaux qui ne finissent pas de surprendre les chercheurs européenistes : les aides d'Etat seraient ce cas-limite où la politique européenne et ses institutions n'attestent plus d'une participation multi-acteurs à la construction des règles et à leur mise en œuvre. Le Conseil de l'UE et le Parlement européen n'y participent quasiment pas ; le régime des aides d'Etat relèverait uniquement de cette entité supranationale qu'est l'Europe, incarnée notamment par ses fonctionnaires de la Commission Européenne, et ses juges de la Cour de justice.

Elle connaît des développements dans sa mise en œuvre qui conduisent les travaux s'intéressant à son histoire plus récente (après les années 1990) à parler de véritable « politique » des aides d'Etat. Certes principalement conduite par la Commission et par la Cour (Nyberg, 2017, p. 92), la politique des aides d'Etat s'affine à mesure que les institutions de l'Union européenne élaborent lignes directrices, règlements (Commission européenne) et jurisprudence (juridictions : TUE, CJCE/CJUE). Cette première précision souligne que l'exercice de la politique des aides d'Etat ne saurait constituer l'exercice d'un pouvoir arbitraire par ces institutions européennes. Certains auteurs nuancent également le caractère supranational de cette politique, en observant notamment que les pays les plus importants obtiennent plus souvent des décisions favorables (Zahariadis, 2013). La politique des aides d'Etat n'est ainsi ni arbitraire, du fait de la stabilisation de règles et de principes à travers la jurisprudence et les lignes directrices, ni absolue, du fait de la coopération, de la participation des Etats membres à l'évolution de ces règles et principes.

Substantiellement, son ressort est celui de la concurrence comme frontière de l'action publique, comme « art de gouverner » (Davies, 2013). Une littérature plus prolifique porte sur la politique de la concurrence européenne pour considérer qu'elle agit comme véritable « constitution économique », fruit du projet ordolibéral de l'école de Fribourg (Gerber, 1994, p. 25). Concrètement, ces auteurs mettent l'accent sur le fait que la politique de concurrence européenne porte une conception ambiguë quant au rôle de l'Etat vis-à-vis du libre-marché. Son rôle ne serait pas tant de se retirer pour laisser le maximum d'espace au marché. Si les penseurs libéraux « classiques » voient ce dernier comme seule entité capable de résoudre les questions sociales de manière optimale, le projet néo-libéral consisterait à attendre de l'Etat qu'il s'organise lui-même et organise la société selon les principes du marché. Parce qu'un certain nombre d'enjeux ne peuvent être correctement pris en charge par l'action des acteurs privés mus par leur seul intérêt propre, l'Etat doit y demeurer. Dans la lignée de ces résultats, certains auteurs ont ainsi remarqué que la politique des aides d'Etat crée cet « art de gouverner » proposé par la Commission Européenne, qui supporte une attitude politique active vis-à-vis du marché. En départageant les « bonnes » des « mauvaises » aides (Blauberger, 2009), la Commission orienterait ainsi les politiques publiques selon une interprétation particulière – morale (Nyberg, 2017, p. 92) - du rôle des Etats dans l'économie.

Quels sont les effets de la politique des aides d'Etat ? Elle aurait d'abord pour effet de limiter l'intervention concrète des Etats membres sur l'économie. La Commission elle-même mentionne la baisse du rapport moyen entre les montants d'aides accordées par les Etats et le PIB ou le niveau général

des dépenses publiques, entre 1988 et 2006 (Nyberg, 2017, p. 23). Ce résultat seul ne saurait toutefois rendre hommage à l'examen concret des cas portés à la connaissance de la Commission Européenne et de la Cour de Justice. La politique des aides d'Etat a des effets certes quantitatifs, mais également qualitatifs. Elle semble se concentrer sur certains secteurs. Des juristes se sont penchés sur la notion d'aide d'Etat et notamment de ses liens avec les politiques environnementales. Olivier Peiffert relève qu'au sein du répertoire juridique du droit européen de la concurrence, en pratique, le droit des aides d'Etat est plus fréquemment mobilisé sur des questions environnementales que d'autres outils (Peiffert, 2013, p. 20). Sur le fondement de ces constats, on pourrait conclure que l'action publique environnementale se caractérise par un interventionnisme plus important de la part de l'Etat que dans d'autres secteurs d'action publique. Sans chercher à répondre directement à cette question, nous proposons dans cette partie de revenir sur une application concrète de la politique des aides d'Etat dans le secteur des déchets. La remarque ci-dessous, issue d'un document de la « direction des études économiques et de l'évaluation environnementale » (D4E) produit en 2005 sur la quantification monétaire des externalités environnementales dans le secteur des déchets, montre bien comment la contrainte communautaire s'exprime en matière d'instrumentation économique de l'action publique juridique :

« De plus, les années 1990 ont connu un développement important de la mise en application du principe de responsabilité élargie du producteur. Ce dernier stipule que le producteur d'un bien est responsable de sa fin de vie et en particulier des coûts liés à son élimination ou à sa valorisation. Pour que cette responsabilité soit complète, elle doit également couvrir les coûts environnementaux. Par ailleurs, certains impacts environnementaux peuvent faire l'objet de compensations (ex : nuisances subies par les riverains d'un incinérateur), qu'il serait juste de fixer au niveau du coût des impacts environnementaux subis. Enfin, les règles européennes sur les aides d'Etat reconnaissent le droit de subventionner des activités favorables à l'environnement, mais ce, uniquement à hauteur des bénéfices externes qu'elles procurent ». (Cheze et Arnold, 2006, p. 5).

L'ambition portée par l'étude de ce cas est d'une part d'éclairer comment le droit de la concurrence exerce sa contrainte sur l'instrument de la REP. De cette manière, elle contribue à nous renseigner sur les conditions d'existence de ce dernier. De plus, cette étude de cas peut également contribuer à resocialiser l'analyse des aides d'Etat, en explorant de façon monographique comment les opérations de traduction juridiques façonnent l'interprétation des instruments.

3.2. Installer le doute : l'alignement des questionnements à travers la notion d'aide d'Etat

La contestation de la filière REP des TLC devant les institutions françaises et européenne passe par diverses procédures (3.2.1) qui montrent la relative robustesse de la REP comme dispositif légal et réglementaire : sa contestation sur la forme est rejetée par le CE, seule la question de la qualification

d'aide d'Etat semblant poser problème (3.2.2). En cristallisant un rapport de force juridique, le recours positionne les uns contre les autres des acteurs habituellement considérés comme « coopérants » autour de l'instrument. A l'inverse, ils alignent certains intérêts économiques divergents (3.2.3). Enfin, la transmission de l'affaire aux juridictions européennes met en jeu une nouvelle reconfiguration, où les relations de pouvoir entre ministères s'estompent derrière la position unique de l'Etat français, sommé de défendre l'un de ses dispositifs d'action publique (3.2.4).

3.2.1. *Eléments de procédure : un « REP » formé contre une REP*

Le 19 septembre 2017, les pouvoirs publics décident donc de revaloriser le taux du soutien à la valorisation matière au titre de la pérennisation¹⁶⁶. On l'a dit, cette revalorisation est successive à la présentation des résultats de l'observatoire des coûts, qui montrent que les coûts moyens engagés par les opérateurs avoisinent les 100€ par tonne. Le 29 novembre 2017, Eco-TLC fait enregistrer une requête sommaire auprès du Conseil d'Etat pour contester cette revalorisation. Si notre analyse de ce contentieux vise principalement à relier l'énonciation juridique du droit de la concurrence aux discours et pratiques relatifs à la REP, elle appelle au préalable quelques commentaires « de forme », relatifs à la procédure engagée par Eco-TLC. Ceux-ci ne sauraient être circonscrits à leur fonction descriptive contextuelle. Ils permettent selon nous de comprendre dans le détail comment s'active concrètement la procédure juridique, à partir d'une situation institutionnelle donnée, et à travers l'emploi d'un certain nombre de ressources sociales. Les éléments de procédures, s'ils n'intéressent le juriste que pour ce qu'ils outillent avocats, juges et législateurs en éléments stratégiques pour faire valoir leurs intérêts, éclairent le sociologue à propos de l'exercice du pouvoir du droit de la concurrence.

Le dépôt d'une requête sommaire par Eco-TLC correspond à une pratique courante en contentieux administratif, qui consiste à déposer un dossier simplifié pour éviter de dépasser les délais de recours en excès de pouvoir contre des décisions administratives (2 mois, à compter de la notification ou de la publication de l'acte selon les cas). Elle permet de signaler à la juridiction compétente (ici le Conseil d'Etat) son opposition à la décision, et ne nécessite que de lister les moyens de droit soulevés, sans les justifier. Cette justification intervient dans un second temps via le dépôt d'un « mémoire complémentaire ». L'enregistrement de la requête est ici effectué dans les limites des délais accordés en cas de « recours pour excès de pouvoir », soit de deux mois à compter de la publication de la décision contestée. Les recours pour excès de pouvoir¹⁶⁷, sont la voie juridique habituellement utilisée pour contester des actes administratifs. On dit qu'ils sont des « procès faits à un acte », plutôt que des « procès faits à une personne » (tels que peuvent l'être les recours de plein contentieux : comme ceux concernant la responsabilité pour faute ou sans faute d'une personne publique). Ce sont des recours en légalité, c'est-à-dire qu'ils contestent la légalité de l'acte attaqué au regard de normes supérieures. Selon la hiérarchie des normes, les actes administratifs doivent alors respecter les éventuels actes réglementaires

¹⁶⁶ Arrêté du 19 septembre 2017.

¹⁶⁷ Dont nous nous abstenons d'employer l'acronyme REP pour des raisons de clarté.

à portée générale (les décrets, qui sont également des actes administratifs), les lois, les traités internationaux, le droit de l'Union européenne (qui a une place particulière dans la hiérarchie des normes du fait de son applicabilité directe), et la Constitution. Ces normes vont ainsi s'imposer à l'administration, en vertu du principe de légalité. Ici, l'arrêté est susceptible d'être en contradiction avec une norme supérieure. Formellement, la formation d'un recours pour excès de pouvoir nécessite de « soulever » des « moyens » de légalité externes (relatifs à la forme de l'acte) ou internes (relatifs à la substance de l'acte). Par « moyens », la langue juridique désigne des « raisons argumentées en droit et/ou en fait [...] pour convaincre le juge que ses demandes sont fondées »¹⁶⁸. Nous les désignerons plus simplement comme des « arguments » dans le développement. Les moyens de légalité externe sont l'incompétence, le vice de procédure et le vice de forme (Lombard et al, 2015, p. 509). Les moyens de légalité interne sont plus difficiles à mettre en typologie, mais relèvent principalement des erreurs de droit, les erreurs de fait et de qualification juridique des faits et les détournements de pouvoirs (Lombard et al, 2015, p. 511-513). Lors de la contestation d'un acte administratif, la personne publique à l'origine de cet acte a la possibilité de le défendre auprès de la juridiction sollicitée. Ce faisant, elle peut se défendre, à travers sa propre interprétation de la légalité, face à un requérant qui clame l'illégalité de l'une de ces règles. Le recours est introduit directement devant le Conseil d'Etat, et non devant les juridictions administratives « inférieures »¹⁶⁹ : c'est le cas pour tous les recours attaquant une décision émanant d'une administration nationale, à l'instar des arrêtés ministériels et des décrets. Certains auteurs y ont vu une véritable juridiction « créatrice » de principes juridiques, qui peut à l'occasion se faire législateur (Latour, 2004, p. 180). Si l'examen du contentieux TLC s'arrêtait au stade du Conseil d'Etat, il serait possible selon cette lecture d'affirmer que cet examen constitue véritablement l'étude d'une partie de l'action publique relative aux REP. Cependant, elle se prolonge par la suite, et ne peut donc être résumée à travers ce rôle du CE « législateur ». Notons également que la fédération des entreprises du recyclage, FEDEREC, se manifeste les 2 mars et 25 juin 2018 en tant que partie tierce ayant un intérêt au litige. Elle se constitue comme partie « intervenante », et a ainsi accès à l'ensemble des éléments écrits de la procédure, en plus du fait qu'elle peut produire des mémoires pour défendre son point de vue.

Les moyens « soulevés » par Eco-TLC sont de deux ordres : quatre moyens de légalité interne et un moyen de légalité externe. Les moyens de légalité interne sont multiples. Le premier consiste à affirmer que l'Etat français, en réhaussant les soutiens dans l'arrêté du 17 septembre, aurait commis une « erreur de droit » en accordant une aide d'Etat illégale. Les trois autres moyens sont relatifs au fait que, selon Eco-TLC, l'arrêté contrevient aux dispositions du code de l'environnement et notamment son article R. 543-218, qui encadre le contenu du cahier des charges de la filière. Nous y reviendrons. Le second

¹⁶⁸ Glossaire du Conseil d'Etat, accessible sur le site internet du Conseil d'Etat. Consulté le 12 janvier 2022.

¹⁶⁹ En droit français, le contentieux des actes de l'administration se fait devant les juridictions administratives, avec plusieurs degrés de juridiction : le tribunal administratif (1^{er} degré), la cour administrative d'appel (2nd degré), et le Conseil d'Etat, juridiction suprême saisie en dernier ressort (cassation) mais aussi parfois – comme dans le cas présent – en premier et dernier ressort.

ordre de moyen vise un vice de procédure, en ce que le vote en commission de filière REP de la revalorisation des soutiens serait entaché d'illégalité puisque certains membres participant au vote auraient eu intérêt à cette revalorisation. La commission de filière REP, déjà évoquée précédemment, est une instance consultative donnant un avis sur les projets d'arrêtés relatifs aux REP. S'il semble difficilement contestable que certaines parties prenantes ont un intérêt à voter - on pense aux opérateurs de tri, représentés notamment au nom de FEDEREC par Mehdi Zerroug, Pierre Duponchel, Sylvie Friocourt et Michel Kekayas - le caractère purement consultatif de cette instance ne paraît pas susceptible d'en faire un moyen recevable, pour le Conseil d'Etat.

Enquêté : « [...] ce type de moyens, compte tenu de la jurisprudence du Conseil d'Etat, ce ne sont pas les moyens qui fonctionnent régulièrement. Il faut vraiment qu'il y ait des irrégularités flagrantes dans les procédures, y compris dans les procédures consultatives... Si vous voulez, ou la consultation n'a pas lieu, et en général le Conseil d'Etat sanctionne quand il y a une consultation obligatoire, soit elle a lieu, et comme c'est purement consultatif, le Conseil d'Etat est assez distant par rapport aux irrégularités [...] » (Entretien avec une des parties de l'affaire, 04 février 2020).

En réalité, le fait de soulever un moyen de légalité externe relève plutôt d'une pratique instituée, qui permet au requérant de « sécuriser » sa requête. Même s'ils n'ont aucune chance de provoquer l'annulation de la décision attaquée, les moyens de légalité externe assurent aux requérant la recevabilité de la requête, tout en laissant ouverte la possibilité d'enrichir ce moyen plus tard dans la procédure.

Ainsi pris en charge par le Conseil d'Etat, moyennant la sollicitation d'un ensemble de techniques qui sont propre à cette juridiction administrative, le recours pour excès de pouvoir est jugé, à travers une procédure essentiellement écrite, entre le 29 novembre 2017 et le 12 juillet 2019. Durant ce laps de temps, Eco-TLC dépose cinq documents (une requête sommaire, un mémoire complémentaire et trois mémoires en réplique), FEDEREC en produit deux (deux mémoires en intervention) et le ministère de la transition écologique n'en transmet qu'un seul, un mémoire en défense, qui permettront aux deux sous-sections du contentieux de statuer sur l'affaire. La représentation d'Eco-TLC est assurée par la SCP Piwnica Molinié, cabinet d'avocat au conseil, tandis que FEDEREC est représenté par Gossement Avocats. Ces précisions sont utiles dans la mesure où la SCP Piwnica Molinié n'est pas spécialisée sur les enjeux relatifs à la REP. Elle est sollicitée dans ce cas comme détentrice d'un pouvoir exclusif de représentation auprès du Conseil d'Etat. A l'inverse, le cabinet Gossement est familier de la thématique des REP et des déchets en général. Il représente un certain nombre d'acteurs du milieu, et organise régulièrement rencontres et conférences sur les sujets législatifs d'actualité.

3.2.2. *La robustesse de la REP, à travers le rejet des moyens soulevés*

Le Conseil d'État rend sa décision le 12 juillet 2019¹⁷⁰. Sa principale décision est de considérer que la caractérisation de la REP TLC comme aide d'Etat pose une question suffisamment sérieuse pour transmettre le dossier à la CJUE dans le cadre d'une « question préjudicielle ». La procédure de la question préjudicielle permet à une juridiction d'en interroger une autre sur un point relevant de sa compétence sur l'interprétation à avoir d'une règle de droit.

Les quatre autres moyens sont écartés. Ce rejet, s'il ne doit pas faire oublier l'usage de la prolifération de moyens comme stratégie juridique pour « sécuriser » le recours, appelle un certain nombre de commentaires en ce qu'il caractérise la robustesse de l'instrument au sein de son ordre institutionnel et juridique national. Le moyen de légalité externe, à savoir l'idée que faire voter des parties intéressées au sein d'une instance consultative, renvoie à une subtilité de la gouvernance des filières REP. Désignées comme des « CFREP » à l'époque des faits, ces réunions existent pour chaque filière REP, et suivent une organisation similaire. Nous avons pu enquêter sur ces instances, en interrogeant différents acteurs à leur sujet, en assistant à l'une d'entre elles et en collectant un certain nombre de données relatives à leur composition. Les avis rendus par ces instances consultatives n'ont pas de portée juridique (de l'avis unanime des acteurs interrogés « rien ne s'y passe »), et pourtant le taux élevé de participation des acteurs conviés (une vingtaine d'acteurs pour chaque réunion) peut nous laisser penser qu'elles présentent une utilité pour ces derniers. En fait, le contenu de ces réunions est relativement technique. Elles peuvent porter sur des projets de textes du ministère, ou sur des présentations chiffrées de la part de l'ADEME ou encore sur des projets de cahiers des charges des éco-organismes. Dès lors, leur tenue sert d'abord à diffuser l'information entre des parties prenantes qui en dehors de ce cadre sont rarement en lien les unes avec les autres. Aussi, ces réunions sont l'occasion pour les acteurs de se mettre en scène sur des enjeux de fonctionnement des filières. Alors que les acteurs qui présentent des « projets » (de textes réglementaires, ou de cahiers des charges) emploient le registre de la persuasion, pour rallier les autres acteurs au bienfondé de leur action, ceux qui ne présentent de projets pas sont amenés à donner leur avis, et à exprimer leur degré d'alignement avec les mesures proposées. Aussi, il est fréquent que ces réunions soient l'occasion de sonder les parties en présence à propos d'informations nécessaires à la prise de décision. Enfin, si le vote n'est pas juridiquement contraignant, il a son importance, notamment pour les pouvoirs publics. Il sert d'indicateur de l'approbation de son action auprès des parties prenantes. Il est même parfois brandi comme un argument supplémentaire pour soutenir certaines mesures :

« Ce matin, le débat a été long sur le sujet, mais les propositions qui ont été présentées ont été adoptées à 18 voix pour, 1 abstention, ce qui est évidemment un taux d'approbation que je n'ai jamais connu dans aucune commission de filière

¹⁷⁰ CE, 12 juillet 2019, n° 416103, « Société Eco TLC ».

REP, depuis que j'en suis président. Donc je suis très content. » (Jacques Vernier, 08 juillet 2019).

Par contraste, on peut relever que la CFREP qui précède la prise de l'arrêté du 19 septembre 2017 recueille un vote beaucoup moins consensuel que la mesure auquel fait référence Jacques Vernier dans l'extrait produit. En effet, 8 votes sont favorables à la revalorisation des soutiens et 6 y sont défavorables. L'existence de ces instances comme espaces de partage de connaissances et de positions, et la capacité des pouvoirs publics à y récolter un vote comme indicateur d'approbation de leur action, ont des effets sociaux, institutionnels, mais pas juridiques. Elles sont insusceptibles de contestation juridique, tant que leur organisation respecte les principes fixés par les pouvoirs publics eux-mêmes dans les textes dédiés.

En ce qui concerne les moyens de légalité interne rejetés, il est intéressant de noter que l'éco-organisme avait fait valoir plusieurs arguments, rejetés par le Conseil d'Etat. D'une part, celui-ci affirme que l'annexe III du cahier des charges – qui prévoit la structuration du calcul du barème – est illégale en ce qu'elle ne traduit pas les objectifs politiques de la REP énoncés dans le code de l'environnement. Ce moyen est rejeté puisque pour le CE, le barème traduit au contraire précisément les buts poursuivis par la REP – transférer la charge de l'internalisation des coûts relatifs à la gestion des déchets – tout en respectant la « hiérarchie des modes de traitement ». L'enjeu ici était de reconnaître l'activité des opérateurs de tri de la réutilisation comme mode de gestion des déchets, là où l'éco-organisme voudrait la qualifier de réemploi. Si, dans les faits, les opérateurs de tri eux-mêmes reconnaissent ne pas toujours respecter la qualification de déchets des textiles qu'ils revendent (Duponchel, 2009, p. 111-112), cet état de fait n'est ni généralisable à l'ensemble des opérateurs, ni reconnu juridiquement. D'autre part, l'éco-organisme fait valoir que les modalités de revalorisation du montant unitaire de soutien à la pérennisation devraient reposer uniquement sur le coût de recyclage et de traitement des déchets non réemployés, et non sur le « coût net moyen » du tri. Dans ce cas, le CE se refuse à discuter du bienfondé de la structure du barème, puisque selon lui le coût moyen net du tri renferme bel et bien les coûts induits par les activités de gestion des déchets textiles. Enfin, le troisième moyen soulevé argue que le soutien à la pérennisation n'inclut pas, comme le fait le soutien au développement, de critère d'emploi d'individus en réinsertion, et méconnaît ainsi les articles du code de l'environnement relatifs à la filière TLC. L'arrêté de 2017 n'ayant pas inclus de modification sur ce point – la pérennisation n'a jamais inclus de tel critère – le Conseil d'État rejette le moyen. Ici, ce sont les modalités de recours en droit administratif qui protègent le dispositif : dans l'absolu, l'arrêté de 2014 agréant l'éco-organisme et fixant le cahier des charges pourrait être attaqué sur ce fondement. Cependant, les délais de recours contre des actes empêchent le requérant, en 2017, d'attaquer cet arrêté. En définitive, seul le moyen relatif à l'aide d'Etat semble sérieux aux yeux du CE.

3.2.3. Le recours face au Conseil d'Etat comme étape de configuration des rôles

Le recours et la décision formée par le Conseil d'Etat à l'issue de ce dernier a pour principal effet de générer une nouvelle configuration des acteurs autour de l'instrument. On l'a dit, la circonscription instrumentale autour de la REP participe à son extension et à sa diffusion, et repose sur la participation

d'un certain nombre d'acteurs intéressés, de manière variable en degré et en modalité, par les promesses fonctionnelles et structurelles de l'instrument. Lorsque ce dernier est frontalement contesté – la formation d'un recours devant le Conseil d'État est susceptible d'aboutir à une remise en cause globale du fonctionnement du dispositif – il permet d'observer une nouvelle configuration autour de l'instrument, qui fait apparaître opposants et défenseurs. Il serait insuffisant de ne considérer le recours qu'à l'aune de sa fonction « révélatrice » des forces en présence. Il ne fait pas que clarifier les rôles : il les produit. Si cette production trouve une continuité avec les rôles joués dans la situation qui la précédait, elle introduit certains glissements dans les rôles joués par les uns et les autres.

La posture d'Eco-TLC est la première à paraître surprenante. Pourquoi l'éco-organisme conteste-t-il une mesure susceptible d'augmenter ses dépenses, mais pour laquelle il lui suffirait d'augmenter de lui-même ses recettes, ainsi que le lui permet la loi ? Si l'on adopte une lecture « fonctionnelle » de la REP, cette première question peut en effet laisser dubitatif. A considérer l'éco-organisme comme le simple administrateur d'une « quasi-taxe » qu'il est en charge de collecter auprès de « contributeurs » obligés (du fait qu'il est le seul éco-organisme agréé), puis de redistribuer aux opérateurs de collecte et de tri, son opposition à une augmentation de son activité est difficile à saisir. Toutefois, cette lecture fonctionnelle ne saurait suffire. La REP est constituée de telle manière à ce que son acteur principal, l'éco-organisme, ait en fait un intérêt à la minimisation des contributions de ses adhérents et, plus encore, de ses actionnaires.

Dans cette grille de lecture-là, l'opposition de l'éco-organisme à une augmentation des soutiens semble au contraire *normale*. Quant au contenu de la contestation, le fait de présenter la REP comme une aide d'Etat est une façon de mettre plus largement en danger l'instrument. Les requérants le savent, s'ils obtiennent gain de cause sur ce point devant le Conseil d'Etat, ou devant le Cour de Justice de l'Union Européenne, le ministère de l'environnement sera légalement obligé de notifier chaque production réglementaire relative à la REP à la Commission Européenne. Potentiellement, cet alourdissement des procédures peut remettre en cause l'existence même du dispositif des REP français. Dans cette hypothèse – que les requérant n'ignorent pas – le rôle de l'éco-organisme pourrait être totalement reconfiguré voire supprimé. On touche ici aux promesses « structurelles » évoquée par Grashof. Comment expliquer que les salariés de l'éco-organisme, notamment ceux en charge de la représentation de l'entreprise en matière juridique, acceptent ainsi de risquer de « saborder » leur employeur ? En l'absence de réponse de l'éco-organisme, l'explication ici se limitera à présenter deux hypothèses explicatives : soit le risque de « disparition » de l'éco-organisme n'est pas jugé par les salariés de l'éco-organisme de façon aussi importante que ce qui est décrit ici, soit le risque est jugé de manière équivalente, mais salariés et actionnaires de l'éco-organisme se sont entendus pour faire primer les intérêts des seconds sur les premiers.

« Paradoxalement, c'est Eco-TLC qui a attaqué cet arrêté et non les producteurs. Eco-TLC a été mis en place par les producteurs, pour satisfaire à leurs obligations législatives et on peut penser que la défense de leurs intérêts n'est pas

étrangère à son action. Nous nous sommes un moment demandé si vous ne devriez pas rejeter ce recours comme irrecevable, faute d'intérêt pour agir. Cela nous semble, à la réflexion, difficile : l'augmentation de 25% du prix de la tonne de déchets a des conséquences importantes pour Eco-TLC. Cela peut altérer son attractivité auprès des metteurs sur le marché qui y ont adhéré et qui pourraient envisager soit de créer un autre organisme, soit de mettre en place leur propre filière de retraitement. Même si ces risques apparaissent assez théoriques, il nous semble difficile de rejeter ce recours pour défaut d'intérêt pour agir. » (Dutheillet de Lamotte, 2019, p.2¹⁷¹).

D'après les conclusions du rapporteur public, les intérêts des metteurs en marché sont directement assimilables à ceux de l'éco-organisme, ainsi que le montre la première partie de la citation. Les promesses structurelles de l'instrument, les avantages qu'il établit pour ceux qui le portent (l'éco-organisme comme organisation concrète) s'effacent ici devant d'autres intérêts situés en dehors de l'instrument (la rentabilité des producteurs de textile). Cette interprétation de l'intéressement par identification de l'éco-organisme à ses actionnaires se double d'un intérêt identifié dans la notion « d'attractivité » mise en avant par le rapporteur public. Il explique que la valorisation des soutiens de 25% pourrait mettre en péril l'attractivité de l'éco-organisme auprès de ses adhérents. Dans le cas où celui-ci aurait des concurrents, et dans le cas où lesdits concurrents seraient soumis à un cahier des charges différents, il est possible d'après L. Dutheillet de Lamotte que les adhérents d'Eco-TLC se tournent vers les concurrents en question. S'il souligne que « ces risques apparaissent assez théorique », il les emploie pour justifier l'intérêt à agir d'Eco-TLC. Il abonde quelques paragraphes plus tôt pour souligner que « *les metteurs sur le marché sont de facto obligés d'adhérer à Eco-TLC* » (Dutheillet de Lamotte, 2019, p. 5).

Le rôle des opérateurs de tri mérite également d'être scruté. Alors qu'opérateurs de l'insertion et opérateurs lucratifs s'opposent sur certains aspects de l'instrument, en particulier sur l'inclusion d'un seuil minimal pour l'obtention du soutien au développement dans le barème du cahier des charges, leurs intérêts semblent coïncider parfaitement sur les enjeux soulevés par le contentieux. En effet, la revalorisation du soutien permettrait de soutenir l'ensemble des activités de tri. Cet alignement des intérêts s'incarne dans un acteur, FEDEREC, chargé de représenter les deux types d'opérateurs devant le Conseil d'Etat. C'est FEDEREC, dont la section textile est présidée par Mehdi Zerroug, puis par Pierre Duponchel, qui intervient dans le recours pour défendre la REP.

Enfin, les rôles des différents ministères chargés du suivi des REP sont également configurés par le recours. Le ministère de l'environnement, en particulier la DGPR, est le premier acteur concerné. C'est lui qui prépare les arrêtés, signés ensuite de manière conjointe avec le ministère de l'économie et des finances. La qualification d'aide d'État pourrait avoir deux conséquences : la moins lourde, soumettre

¹⁷¹ Conclusions de M. Louis Dutheillet de Lamotte du 12 juillet 2019, Affaire « Éco TLC » (n°416103)

l'État français à une obligation de notifier chaque cahier des charges des différentes filières REP à l'approbation de la Commission européenne – la plus lourde, que l'aide ainsi qualifiée soit déclarée incompatible avec le marché intérieur, remettant en cause le modèle de la REP.

3.2.4. *La transmission à la Cour de Justice de l'Union Européenne, une seconde configuration*

Ainsi que le requiert la procédure, la demande de renvoi pour question préjudicielle depuis une juridiction nationale vers la CJUE entraîne automatiquement son envoi, puis son enregistrement auprès de cette dernière. La lecture en séance publique de l'arrêt du Conseil d'Etat le 12 juillet précède ainsi la transmission de l'affaire, puis son enregistrement à la Cour les 22 et 23 juillet. Lors de cette transmission, le réseau d'acteurs concernés par l'affaire se modifie. Là où les seuls ministères de l'environnement et de l'économie faisaient face au requérant lors de la procédure au Conseil d'Etat, la défense du dispositif auprès de la CJUE est transférée au ministère des affaires étrangères. Cette transmission est obligatoire, dans la mesure où ce ministère a « le monopole de la plume » devant les juridictions européennes. C'est la Direction Juridique qui prend en charge l'affaire, à travers sa sous-direction du « Droit de l'Union Européenne et du Droit International Economique ». Deux agents du ministère, Anne-Laure Desjoncquères et Paul Dodeller, la première énarque, le second ancien avocat en droit de la concurrence, prennent ainsi le dossier en charge pour défendre non plus seulement les ministères signataires de l'arrêté de revalorisation, mais « la République Française » dans le cadre européen. Ces agents traitent l'ensemble des dossiers qui leur sont transmis qui sont relatifs au droit de la concurrence. Ils ne sont pas spécialisés en droit de l'environnement, ni en droit des déchets. La prise de connaissance d'un dossier, selon son degré de technicité, requiert ainsi une collaboration avec les services ministériels concernés. Cette collaboration prend une dimension formelle, avec une « réunion interministérielle » organisée avant l'envoi de la défense écrite de la France devant les juridictions européennes, mais aussi une dimension plus informelle, qui semble ici avoir été particulièrement importante :

Enquêté : « *Vraiment, cette affaire, c'est un exemple topique où il y a une vraie collaboration, c'est très factuel, mais j'ai rarement autant échangé avec mes interlocuteurs, qu'au cours de cette affaire. Notamment les 2-3 derniers jours avant de shooter le mémoire interministériel. Les 2 derniers jours, j'écrivais toutes les demi-heures à mon interlocuteur pour des précisions, parce que je n'avais pas les informations dans l'arrêté, il fallait vraiment quelqu'un expert du sujet quoi. J'ai eu la chance à cette époque-là d'avoir la personne idoine pour.* » (Entretien avec la représentation de la France auprès de la Cour, 2 décembre 2020).

La défense du dispositif repose sur une articulation fine entre la connaissance technico-juridique de ce dernier, ici transmise par les services de la DGPR, et le maniement d'arguments juridiques généraux, puisés dans la jurisprudence de la CJUE spécifique aux aides d'Etat, ainsi que certaines interprétations économiques fournies par le ministère de l'économie. Après avoir évoqué comment la procédure

juridique reconfigure les jeux d'acteurs et cadre « l'épreuve » qu'affronte l'instrument, il convient d'en examiner le contenu.

3.3. Traduire les critères juridiques en faits

Dans le parcours de l'affaire devant les différentes juridictions, celle-ci produit une traduction des critères juridiques mis en avant par le requérant en faits. Pour qualifier un dispositif d'aide d'Etat, quatre critères cumulatifs sont employés : l'origine étatique des fonds, l'existence d'un avantage pour certains acteurs économiques, la perturbation effective de la concurrence sur un marché, et la perturbation des échanges entre les états membres de l'UE. C'est celui de la ressource d'Etat qui pose problème aux juges du CE qui sollicitent la CJUE pour trancher cette question. Toutefois, cette dernière revient en partie sur la sélectivité du dispositif, qui est un sujet préoccupant pour les parties de l'affaire (3.3.1), mais qui se révèle moins important que celui de la nature publique des ressources (3.3.2).

3.3.1. Revenir sur la (non)sélectivité pour sécuriser le dispositif

Dans l'examen du cas porté par Eco-TLC devant le Conseil d'Etat, puis devant la CJUE, on l'a dit, l'accent a été mis par le requérant, puis par le juge du CE, sur la question des ressources d'Etat. Pour autant, l'avocat général de la CJUE s'autorise à revenir sur les autres critères de qualification d'aide d'Etat. En particulier, il semble ré-ouvrir la question de la sélectivité des aides :

Enquêté : « Alors bon, il s'avère qu'ils n'ont pas eu non plus complètement tort de s'inscrire dans les autres critères de l'aide, parce que l'avocat général, parce que c'est son office aussi parfois, il peut regarder si les autres critères sont remplis. Or, en l'occurrence, et sans parler de l'aide étatique, le critère de la sélectivité de l'aide, donc la question de savoir si l'aide est générale, si elle est octroyée à toutes les entreprises ou tous les secteurs ou si elle est octroyée à des entreprises, ou à un secteur, et à ce moment-là, elle peut créer des distorsions de concurrence. Et bien l'avocat général, a estimé que, dans la mesure où toutes les entreprises de recyclage pouvaient contractualiser avec Eco-TLC, [...] il n'y avait pas sélectivité. »

VJ : « Alors oui, mais il disait qu'il y avait quand même une question, enfin qu'il y avait débat. »

Enquêté : « Alors oui, qu'il fallait vérifier si les leviers contractuels que pouvait utiliser Eco-TLC ne pouvaient pas contrecarrer cette conclusion. Si effectivement il n'y avait pas dans les contrats, ou dans la politique générale de de contractualisation, des conditions restrictives pour certaines entreprises. Alors on n'a pas eu plus d'informations que ça, et je pense que ça c'est un peu l'office du Conseil d'Etat de s'exprimer là-dessus. Et à vrai dire, moi je n'ai pas creusé plus loin que ça, je me suis concentré sur la ressource d'Etat. » (Entretien représentation de la France auprès de la Cour, 23 novembre 2020).

L'enquête exprime ici la crainte de voir la CJUE interpréter de manière extensive la notion de sélectivité, qui est un risque au regard de l'imprévisibilité de telles appréciations, constatée dans la littérature (Peiffert, 2017). Déjà le rapporteur public du Conseil d'Etat notait qu'il existe un flou dans la jurisprudence de la Cour, et se prononçait lui-même pour reconnaître l'existence d'un avantage sélectif. En effet, L. Dutheillet de Lamothe affirme dans ses conclusions que le soutien à la valorisation matière, en englobant à la fois la réutilisation et le recyclage, est ambigu. Puisque la catégorie « valorisation matière » couvre à la fois une activité non-rentable (le recyclage) et une activité qui l'est parfois (la réutilisation), les ressources qui y sont affectées sont suspectées de ne pas seulement couvrir les coûts de la gestion des déchets, qui restent le fondement de la justification de l'instrument. Si la REP, à travers son cahier des charges, puis son barème de soutien aval, se révèle transférer des ressources économiques à des opérateurs pour une activité économique lucrative, alors dit le rapporteur public, il ne s'agit plus du strict transfert de l'internalisation des externalités relatives aux déchets. Ainsi, le soutien « ne peu[t] épouser exactement les contours des prestations hors marché des opérateurs » et pourrait constituer un avantage sélectif. L'appréciation que livre le rapporteur sur ce point s'inscrit dans l'esprit de la rationalité économique de la REP. Elle est issue d'un des moyens soulevés par le requérant, Eco-TLC. Pour autant, elle n'est pas directement reprise dans l'arrêt du CE, étant au contraire presque remise en cause au point n°6 de l'arrêt. Celui-ci adopte une lecture plus proche du texte juridique, en notant que l'article R-543-218 du code de l'environnement prévoit expressément que le soutien couvre la réutilisation, sans faire mention d'une éventuelle rentabilité de cette activité.

Sur le fond, les arguments économiques trouvent leur source dans les interprétations partagées quant à la performance économique de la filière. Ainsi, Eco-TLC assure « *que les soutiens, ainsi calculés, contribuent à maintenir en activité des opérateurs qui auraient dû disparaître, faute d'une compétitivité suffisante.* » (Dutheillet de Lamothe, 2019, p.4). Cette idée renvoie directement à des propos tenus par les entreprises d'insertion elles-mêmes, qui déclarent qu'effectivement le versement des éco-contributions permet *a minima* leur survie, sinon leur développement économique. Plus encore, la création même de la filière repose en 2006 sur le déploiement d'un discours politique assumant la non-compétitivité des opérateurs du tri. Si cette dernière est notamment reliée à la dénonciation d'une concurrence déloyale sur les prix de neuf, de la part des producteurs de textiles non-français, le point de convergence est bel est bien le même : l'instrument de la REP fournit aux opérateurs des ressources utiles à leur survie et à leur développement, plus que seulement à la couverture des coûts de leurs activités de prise en charge de déchets. Cette interprétation est d'ailleurs, de l'aveu du rapporteur public, mise en balance vis-à-vis de l'intérêt environnemental de la REP, puisque le soutien à la valorisation matière – subventionnant partiellement la réutilisation bien que cette dernière peut être lucrative – est bien vu par les acteurs de la filière :

« Il a d'ailleurs été expliqué lors de l'audience d'instruction qu'il valait mieux qu'il en soit ainsi, afin de ne pas pousser les opérateurs à faire du recyclage, moins

bénéfique à l'environnement qu'une réutilisation des tissus et des matières des chaussures [...] » (Dutheillet de Lamothe, 2019, p. 4).

Certains entretiens menés, ainsi que les conclusions du rapporteur public du CE indiquent que la défense du barème sur le sujet de la sélectivité est particulièrement portée par FEDEREC. La fédération, se prévalant du fait qu'elle représente les opérateurs de la valorisation matière, qu'ils réalisent de la réutilisation ou du recyclage, plaide pour comprendre le soutien versé comme la stricte compensation des frais relatifs au traitement des déchets.

Au niveau de la CJUE, cette question est approfondie par l'avocat général. Celui-ci note que le conventionnement préalable au versement de soutiens constitue certes une mesure discriminatoire pour les trieurs non conventionnés, mais que celle-ci s'appuie sur des critères suffisamment explicites et « justes » au regard des objectifs politiques de la France et de l'UE (points 132 à 134). Concrètement, les opérateurs conventionnés doivent respecter la législation en vigueur relative aux déchets, et s'aligner sur les objectifs de valorisation prévus dans le cahier des charges de l'éco-organisme.

Le critère de l'avantage sélectif pose question. Si le CE dans son arrêt n'insiste pas sur ce point, les écritures du rapporteur public, puis de l'avocat général, accordent une certaine place à l'argument. Pour autant, il faut rappeler que les quatre sous-critères de qualification de ressource d'Etat (origine étatique, existence d'un avantage, perturbation de la concurrence, perturbation des échanges entre états membres) sont cumulatifs. Leur examen formel peut donc être fait de manière hiérarchisée, puisque l'absence d'un seul sous-critère fait défaut à l'ensemble. Or, la procédure, depuis le CE, place le sous-critère de l'avantage sélectif en deuxième position, après celui de l'origine étatique des ressources. Cette hiérarchisation est le fruit du travail de contestation du requérant. N'étant « que » deuxième dans la liste des sous-critères, celui de l'avantage sélectif est moins rigoureusement scruté et défendu par les services de l'Etat. Cette segmentation de l'examen des sous-critères n'est pas sans effet sur l'effacement de certaines contradictions pouvant exister entre eux. Par exemple, nous avons interrogé les acteurs sur la marge de manœuvre que possède l'éco-organisme pour établir les conventions avec les opérateurs de tri. Cette liberté contractuelle de l'éco-organisme, on le verra, peut aller dans le sens d'une liberté plus grande de ce dernier et donc invalider la thèse d'un contrôle étatique, mais renforce dans le même temps la thèse d'une sélectivité de l'avantage fourni.

« Nous on ne s'est pas trop posé la question, puisque la sélectivité n'était pas vraiment le sujet, en tous cas dans le litige mais c'est vrai ça, on peut se poser la question. Le fait que l'éco-organisme dispose d'une large autonomie pour déployer d'autres mesures de soutien financier lui permet d'influer sur les montants versés aux opérateurs de tri. Par exemple, il peut-il peut déterminer lui-même les modalités de soutien à un nouveau tri des TLC, plus avancé, dit le tri matière, qui consiste à distinguer les déchets par type de matière afin de favoriser leur recyclage » (Entretien représentation de la France auprès de la Cour, 23 novembre 2020).

Dès lors, on comprend qu'un dispositif avancé d'éco-modulations, par exemple, aurait pu donner au dispositif de la REP TLC une plus grande exposition au critère de sélectivité de l'aide, tout en permettant à l'Etat français d'arguer que l'éco-organisme conserve la main de manière décisive sur l'affectation des fonds prélevés et redistribués. En augmentant d'un degré la rationalisation d'une filière, l'Etat français pourrait se prémunir d'une contestation au nom de principes libéraux d'évaluation de l'action publique.

3.3.2. *Le critère de la ressource d'Etat, ou la question du contrôle de l'expertise*

L'imputabilité à l'Etat du dispositif, d'après le Conseil d'Etat, ne fait « aucun doute », car c'est lui qui créé le système de REP par voie légale. Il faut rappeler que la REP TLC n'est pas le fait d'une législation européenne, ni d'un engagement strictement volontaire des producteurs de textiles. La mobilisation politique et la lutte interprétative auxquelles se livrent parlementaires et acteurs économiques entre 2005 et 2007 donnent en effet lieu à une inscription dans le droit, plus particulièrement dans le code de l'environnement, de la REP en question. Relevons ici sans ingénuité que le phénomène d'inscription dans le droit balaye les origines non étatiques de « l'idée » de création de la REP. L'Etat français, à travers ses parlementaires et son gouvernement, est informé par les forces sociales en présence, et s'y substitue à l'occasion de la cristallisation juridique de la mesure. L'arrêt de la CJUE est lui aussi lapidaire concernant la question de l'imputabilité (point n°24 de l'arrêt de la CJUE).

Une seconde question se révèle plus déterminante dans l'examen du caractère de ressource d'Etat. En effet, la question du « contrôle » de l'Etat sur le dispositif semble poser plus de problème que celle de son origine. La jurisprudence communautaire est ici mobilisée par l'arrêt du CE, puis par celui de la CJUE, pour préciser que le contrôle de l'Etat sur un dispositif ne se limite pas à la situation où les ressources mobilisées appartiennent à l'Etat (points n°27 à 36 de l'arrêt de la CJUE). Au contraire, la Cour explique que par « contrôle », la jurisprudence entend, plus que le seul exercice d'une propriété sur des ressources, la possibilité de la puissance publique de gérer des ressources économiques, fussent-elles privées. Cette jurisprudence est familière des acteurs français, en particulier des fonctionnaires du ministère de l'environnement, puisqu'elle inclut l'affaire « Vent de colère ». Ce contentieux a conduit en 2013 à requalifier les dispositifs français d'aides à l'achat d'électricité renouvelables en aides d'Etat, ce qui a participé à réduire la portée et l'ambition de ceux-ci (Bougette et Charlier, 2016). Les ressources transférées jugées litigieuses étaient en effet possédée par la Caisse des dépôts et consignations, non assimilable à l'Etat en tant que telle, mais contrôlée par ce dernier. La jurisprudence mobilisée comporte deux arrêts récents, l'arrêt « Allemagne contre Commission » du 28 mars 2019 (affaire C-405/16 P) et l'arrêt « Achema » du 15 mai 2019 (C-706/17) qui abondent dans le même sens.

La question s'affine lorsqu'elle est posée en termes très concrets par la CJUE. Finalement, la Cour s'interroge sur « *sur le contrôle public sur l'éco-organisme et sur les fonds* » (partie b des conclusions de l'avocat général). Tour à tour, plusieurs éléments sont examinés : la capacité d'accès aux fonds de l'Etat (points n°85 des conclusions de l'avocat général, n°38 de l'arrêt de la CJUE), le degré d'autonomie de l'éco-organisme (points n°95 des conclusions et n°45 de l'arrêt) ou l'existence ou non

de prérogatives de puissances publiques (points n°86 des conclusions et n°39 de l'arrêt). Ici, c'est un raisonnement en « faisceau d'indices » qui est employé : il suffit qu'un élément examiné soit suffisamment convaincant pour estimer que l'État contrôle effectivement le dispositif. Le degré d'autonomie de l'éco-organisme reste la question la plus susceptible de remplir ce rôle. On connaît à travers les conclusions de l'avocat général les arguments présentées devant la CJUE par le gouvernement français. Celui-ci souligne d'abord que la fixation du barème amont (les contributions) est le fait de l'éco-organisme et ne requiert aucune validation par les pouvoirs publics. Si les dépenses liées au barème aval forment la majeure partie des dépenses totales de l'éco-organisme, celui-ci a la main sur ses dépenses de gestions, ainsi que sur les modulations des contributions. C'est également ce qu'énonçait le rapporteur public du CE :

« Notamment, si la contribution versée à l'organisme privée est obligatoire mais que celui-ci conserve une liberté suffisante pour utiliser cette somme, dans le cadre d'objectif généraux, en la dépensant avec la rationalité d'un opérateur de marché, il n'y a pas aide d'Etat. » (Dutheillet de Lamothe, 2019, p. 5).

Fixer entièrement le barème amont aurait été pour l'Etat français une façon de contrôler le système, en supprimant la possibilité pour l'éco-organisme d'exercer sa « rationalité d'un opérateur de marché ». En 2006, les entrepreneurs de la « taxe Emmaüs » promeuvent cette dernière en réclamant « juste un centime »¹⁷² de la part des producteurs/distributeurs pour financer la filière. La transformation de l'idée de taxe en dispositif de REP, si elle ne change pas l'ordre de grandeur des montants effectivement concernés, autorise l'Etat français à employer cet argument pour défendre le dispositif. Ensuite, le gouvernement français emploie un argument décisif : certes il fixe, mais ne calcule pas le montant du barème aval. En effet, il est difficile de nier que le « montant unitaire du soutien à la pérennisation au titre de la valorisation matière » (€_{pvm}) est fixé dans l'annexe du cahier des charges, lui-même annexé à l'agrément de l'éco-organisme qui est pris par voie d'arrêté. Pour autant, l'augmentation de €_{pvm} est faite selon le gouvernement français « sur la base des propositions contenues dans le bilan annuel de l'Observatoire environnemental, économique et social du tri et de la valorisation des déchets de TLC » (point 97 des conclusions de l'avocat général de la CJUE). S'il fixe une augmentation du barème, c'est seulement parce que les données montrent que le soutien est insuffisant. De plus, la production de ces données n'est pas du ressort de l'Etat français. En montrant que la production des connaissances économiques expertes est laissée à la responsabilité des acteurs du marché, il se dédouane de tout interventionnisme sur la filière, en soulignant que son action s'appuie sur des données jugées *a minima* probantes car issues des acteurs eux-mêmes. Ce faisant, il consacre une vision rationnelle de son action à travers l'instrument.

¹⁷² Au moment de l'écriture de cette thèse, le montant du centime reste présent dans les débats « grand public » portant sur la filière. Ainsi, il est employé comme approximation du montant de la contribution dans l'émission « Sur le front » de France 5, diffusée le 19 décembre 2021, pour décrire le système de REP dans la filière textile.

3.4. Une REP renforcée par la déstabilisation juridique ?

A la suite de l'affaire juridique, qui voit le dispositif échapper à une qualification d'aide d'Etat, le récit produit sur cette dernière témoigne des inquiétudes des acteurs publics quant à leur capacité de ce dernier à introduire des ambitions environnementales (3.4.1), tout en accompagnant la pérennisation effective des soutiens relevés en 2017 (3.4.2).

3.4.1. « *On n'est pas passé loin du vent de colère¹⁷³* » : une inquiétude relative à l'instrument dans sa globalité

Que contestait Eco-TLC ? La fixation du barème, ou l'ensemble de l'instrument, c'est-à-dire la REP en elle-même ? Si la lecture des éléments formels de la procédure rend compte du fait que seule la question de l'estimation des coûts pour fixation du « soutien à la pérennisation matière » à 82,5€ par tonne a posé problème aux institutions juridiques du droit de la concurrence, ce seul élément a été en mesure de fragiliser l'instrument dans son ensemble. Plusieurs observations permettent de soutenir cette affirmation. Déjà, parce que l'éco-organisme soulève plusieurs moyens, qui ne sont pas limités à cette question de l'estimation des coûts. Le fait de maximiser le nombre de moyens est une stratégie juridique, et pourtant il indique *a minima* que l'éco-organisme est prêt à assumer officiellement son rejet d'autres aspects de l'instrument. Ensuite, les acteurs de la filière, mais aussi d'autres filières REP, expriment pendant la procédure certaines craintes quant à l'issue de cette dernière. Il en est ainsi des fonctionnaires des ministères concernés (environnement et économie) qui sont en charge du suivi de l'ensemble des filières, mais aussi des autres éco-organismes, des collectivités, des associations et des opérateurs. Enfin, cette inquiétude s'explique si l'on regarde attentivement la forme de la contestation d'Eco-TLC. Sans rentrer dans un exercice de divination juridique, il peut être intéressant de remarquer que le CE comme la CJUE affirment clairement qu'en cas de qualification d'aide d'Etat, les conséquences ne se seraient pas limitées à l'annulation de l'augmentation du barème attaqué. Le rapporteur public du CE ne fait aucun mystère des risques que présentait l'affaire portée par Eco-TLC.

« Une qualification d'aide d'Etat est, en outre, lourde de conséquence, non seulement pour cette filière mais aussi pour d'autres filières de responsabilité élargie du producteur. [...] des difficultés analogues pourraient surgir, alors que le principe de ces filières est approuvé et même encouragé par le droit de l'Union européenne, notamment dans la directive n° 2008-98/CE du 19 novembre 2008 relative aux déchets. L'enjeu est donc d'importance. » (Dutheillet de Lamothe, 2019, p. 6).

À de nombreuses reprises, des arguments visant à crédibiliser le dispositif dans son ensemble sont mobilisés à l'intérieur de la procédure, pour éviter que la contestation de l'arrêté de revalorisation

¹⁷³ Expression entendue d'un entretien mené à Pollutec, salon international des métiers de l'environnement, le 12 octobre 2021, à Lyon, avec un fonctionnaire du ministère de l'environnement.

s'étende au-delà à tout l'instrument. Ceux-ci sont de deux ordres. Le premier tient à la justification au regard des normes de l'Union Européenne. En particulier, le droit des déchets de l'UE, porté par la directive-cadre 2008/98, prévoit que les États respectent un ensemble de normes techniques pour la gestion des déchets, qu'ils mettent en place une « hiérarchie des modes de traitement » (voir Introduction générale) et qu'ils instaurent un cadre clair de pilotage des REP. Ce dernier point est mobilisé par l'administration française, qui se prévaut d'avoir créé un cadre général pour les REP dans son code de l'environnement. Cet argument, s'il est relevé par l'avocat général, n'est pas inclus dans le raisonnement juridique, puisqu'en réalité la directive de 2008 n'impose aux États membres ce cadre juridique des REP que depuis le paquet « économie circulaire » de 2018.

« À cet égard, il convient de relever que, ainsi qu'il ressort des points 4 et 7 à 9 des présentes conclusions, d'une part, le droit de l'Union lui-même prévoit l'introduction d'un régime de responsabilité élargie des producteurs et, d'autre part, l'objectif primaire du dispositif en cause coïncide avec l'objectif de la réglementation de l'Union en matière de déchets et, plus généralement, avec l'objectif primaire de l'Union de promouvoir une croissance durable. À cet égard, le gouvernement français dans ses observations a spécifié que c'est bien pour satisfaire aux objectifs et obligations fixés par la directive 2008/98 que le législateur français a introduit le cadre législatif et réglementaire en cause. » (Conclusions de l'avocat général de la CJUE dans l'affaire C-556/19, 28 mai 2020).

Le second ordre d'argument est relatif à l'architecture même du dispositif. Si la méthode de calcul du barème est qualifiée de « mesure savante » par le rapporteur public du CE (Dutheillet de Lamotte, 2019, p.2), c'est qu'en effet le cahier des charges d'Eco-TLC et son annexe III participent à décomposer le dispositif de soutien versé aux opérateurs en une dizaine de variables (listées dans la section « valeurs ») qui, chacune, rend compte de la poursuite d'un objectif particulier (pérennisation ou développement, valorisation matière ou énergétique...) et de capacités d'action variables de la part de l'éco-organisme ou des pouvoirs publics. D'une part, il y a les valeurs fixées par le ministère de l'environnement, auteur institutionnel de l'agrément de l'éco-organisme. D'autre part, la fixation du montant unitaire du « soutien au tri matière », pensé comme outil de financement du tri exclusivement destiné au recyclage, est laissée à la discrétion d'Eco-TLC. Enfin, un ensemble de variables de calcul dépendent des « résultats » des opérateurs. Ainsi, lorsque l'Etat intervient pour augmenter *in fine* les ressources que doit verser l'éco-organisme aux opérateurs, il peut le faire en ne modifiant qu'un seul des paramètres du calcul du barème, en l'occurrence ici le montant de ϵ_{pvm} .

3.4.2. *L'abandon du recours, la crise sanitaire et la pérennisation d'une exception*

La CJUE, dans son arrêt, renvoie à l'instance nationale le soin de réexaminer la question de l'aide d'Etat, à partir de ses clarifications, conformément à la procédure des questions préjudicielles. Toutefois, le contenu de son arrêt semble ne laisser que peu de place à une interprétation qui irait dans le sens du requérant. Les parties de l'affaire ne semblent pas douter du sens de la décision du CE.

« Il ressort des éléments de la réponse et de ceux figurant dans la décision de la Cour que le principe est bien celui d'une absence de qualification d'aide d'Etat. La Cour relève que le dispositif en cause n'entraîne aucun transfert direct ou indirect de ressources d'Etat et que plusieurs éléments permettent de considérer que les fonds utilisés par l'éco-organisme Eco TLC pour verser des soutiens financiers aux opérateurs de tri conventionnés ne demeurent pas constamment sous contrôle public¹⁷⁴. » (Blog du cabinet Gossement, 22 octobre 2020).

A l'automne 2020, Eco-TLC signifie au Conseil d'Etat que, plutôt que d'aller au bout de la procédure, il préfère abandonner son recours¹⁷⁵. Très peu de temps plus tard, la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19 et les conséquences économiques relatives au confinement généralisé de la population mettent la filière en danger. Dans ce cadre, les opérateurs du tri, représentés par FEDEREC, l'éco-organisme et les pouvoirs publics organisent des réunions *ad hoc* pour assurer la « survie » des opérateurs de tri. De cette nouvelle séquence, un nouveau barème est fixé. Celui-ci est globalement plus important que le barème auparavant utilisé. Jusqu'à présent, ce nouveau barème fixé pour des motifs « exceptionnels » comme la survenue d'une pandémie mondiale n'est pas contesté par l'éco-organisme, ni par d'autres acteurs. À l'intérieur de la filière, il n'est pas aussi fortement contesté que ce que l'a été la revalorisation du barème de 2017. Ce constat, s'il s'avère vérifiable dans le temps moyen, conduirait à enrichir la description de la filière à la lumière de la typologie de William Davies. Si la REP TLC traverse l'épisode de la contestation juridique sans être affectée, c'est principalement du fait de l'existence d'une « externalité » sociale et environnementale encore imparfaitement saisie à travers l'exercice de l'observatoire des coûts. Pour autant, les modifications ultérieures du barème du fait du Covid 19, et l'absence de contestation à leur sujet, pourraient apporter une deuxième clé de lecture qui conduirait à voir le maintien de la filière comme le fait d'une « exception ».

4. Conclusion de chapitre

La REP TLC est un cas à part dans la gamme des REP existantes. Parce qu'elle n'est pas prévue par le droit européen, parce qu'elle repose sur une participation exclusivement financière de son éco-organisme principal et parce qu'elle poursuit explicitement des objectifs sociaux en plus de ses objectifs environnementaux, son existence est une originalité institutionnelle que ce chapitre a entendu retracer. Cette originalité a porté préjudice au dispositif, qui s'est vu contester devant les plus hautes juridictions administratives françaises et européennes, et a risqué de disparaître ou du moins de voir son fonctionnement entièrement bousculé. En subissant ce risque, la REP TLC a également fait porter la menace sur l'ensemble du dispositif français d'organisation hybride des REP collectives où la présence de l'Etat se fait fortement sentir alors que le dispositif se veut auto-organisé. La contestation, portée par

¹⁷⁴ Blog du cabinet Gossement. « *Economie circulaire et aides d'Etat : décision de la Cour de justice de l'Union européenne dans l'affaire Eco-TLC c. Etat français (dossier cabinet)* », 24 octobre 2020.

¹⁷⁵ Déchets-infos n°195, 18 novembre 2020.

l'éco-organisme lui-même, montre bien les ambiguïtés qui résident autour de ce modèle français des REP, qui joue avec les degrés de contraintes que l'Etat applique au monde économique au nom de la gestion des déchets.

L'échec de la qualification du dispositif TLC en aide d'Etat ne doit pas laisser supposer que le modèle français sort « victorieux » de la confrontation institutionnelle et politique avec le droit de la concurrence. Au contraire, le volume des efforts fournis par les défenseurs de cette filière (principalement les gestionnaires des déchets et l'Etat français), montre bien que la contrainte libre-concurrentielle s'applique pleinement à cet instrument d'action publique. L'évitement de la qualification a en fait reposé sur des subtilités dans les modes d'évaluation des coûts de la gestion des déchets textiles, et rien ne permet d'affirmer que, dans le cas où les montants de soutiens fixés par l'Etat aient été plus importants, l'avis des juges de la CJUE n'ait pas été différent. En effet, de soutiens plus importants supposent une justification des montants supplémentaires réclamés par les acteurs de la collecte et du tri des déchets textiles, justification qui ne peut être garantie en l'absence de chiffrage partagé et accepté des externalités négatives (sociales et environnementales) évitées par leur activité.

Ce chapitre montre bien que lorsque les ambitions environnementales et sociales sont revues à la hausse à travers un dispositif de REP, celui-ci est remis en cause, notamment au regard de la prégnance de l'Etat dans ce type d'instrument. Le degré de contrainte exercé par ce dernier est jugé trop important pour faire l'économie d'une justification strictement conséquentialiste de son action.

Conclusion de la deuxième partie

L'introduction de nouvelles ambitions, traduites en termes économiques comme l'internalisation d'externalités sociales ou environnementales, au sein de l'instrument, connaît de nombreuses limites. Celles-ci s'incarnent dans l'instrument lui-même, et dans les modalités de calcul du transfert de ressources qu'il opère, qui demeurent fortement orientées par une approche budgétaire. Elles s'incarnent également lors des moments de confrontation de l'instrument avec le cadre politique libéral dans lequel il puise ses principes fondateurs. On comprend que la version française des REP est véritablement prise en étau entre sa version libérale, qui interdirait à l'Etat toute tentative d'influencer la poursuite de nouveaux objectifs sans recourir à une justification rigoureuse et conséquentialiste de son action, et une version fortement coordonnée, où l'engagement des acteurs autour de l'instrument réduit l'obtention de nouveaux accords sur les règles et les objectifs des REP à une négociation politique serrée.

L'extrait ci-dessous, issu de l'allocution d'une ancienne directrice d'éco-organisme, illustre l'opposition de principe à la poursuite d'un soutien à des ambitions dépassant le statut de déchets par les REP. Elle renvoie la mise en œuvre d'activités relevant d'une économie circulaire avancée, comme la réparation, à l'exercice de la libre volonté des acteurs économiques du côté de l'offre :

« Alors moi, j'ai foi dans les éco-organismes, j'en ai dirigé. Le sujet, c'est « est-ce que c'est eux qui doivent organiser la réparabilité ? ». Je ne crois pas que ce soit leur métier, mais on est d'accord, non ? En revanche, que le barème, parce que moi j'ai été un petit peu frappée pendant le débat sur les plastiques et la fiscalité plastique, je rappelle que les barèmes des éco-organismes sont là pour donner des bonus-malus et faire payer le juste coût de la dépollution d'un produit et ses externalités négatives. Donc, théoriquement, si ça fait bien le job, ça doit bien différencier qu'effectivement, c'est plus cher de recycler du plastique que du verre ou du papier. Donc que l'éco-modulation donne un plus à la recyclabilité, à la dégradabilité, à la réparabilité, je pense que c'est l'essence même de l'objet. Maintenant, la réparabilité, je pense que c'est le job des metteurs sur le marché, et leur offre, à eux de la créer. » (Poivert, 2018).

Pourtant, la période qui s'ouvre en 2018 avec la loi AGEC est celle d'une mise sur agenda de plusieurs mesures visant à revoir le fonctionnement des filières REP, notamment pour leur permettre de poursuivre des objectifs environnementaux plus ambitieux. Cette période est celle d'une remise en cause du fonctionnement de l'instrument, tel qu'il a prévalu jusqu'à ce moment. L'étude de cette période, dans la partie suivante, permet d'éclairer les conditions de mutation de l'instrument, sur le plan de ses moyens comme des ses objectifs.

Partie III. La REP contestée : outiller l'économie circulaire par le marché

La REP, dans son histoire, a donc partiellement intégré de nouveaux objectifs, que l'on qualifierait d'économie circulaire, sous l'effets de mobilisations variées. Cette intégration prend souvent la forme d'une mise en compatibilité de principe avec la dimension libérale de l'instrument, au détriment d'autres modes d'action plus interventionnistes. En effet, lorsqu'elle est questionnée sur ses principes mêmes, la REP est défendue comme un instrument libéral, capable de prendre en charge n'importe quel objectif politique qu'on lui assignerait. Dès lors, si la REP ne peut augmenter les ambitions environnementales que lorsqu'elle s'aligne sur un paradigme politique libéral, on pourrait s'attendre à ce que, sous l'effet de la pression qui s'exerce sur les gouvernements pour accentuer le caractère écologique de leur action, la REP soit libéralisée davantage. C'est en tous cas ce que peut laisser penser la séquence de la loi AGEC, qui entre 2018 et 2020 porte un projet de rationalisation de l'économie circulaire. Celle-ci contient en effet une tentative de « réforme » et d'extension de la REP, et introduit un certain nombre de mesures de soutien à l'économie circulaire, économiques et réglementaires. Si, d'une part, la REP est à la fois étendue et réformée, c'est que le gouvernement marque son adhésion à ses principes de fonctionnement, et qu'il entend réutiliser l'instrument pour des secteurs générateurs de déchets qui n'étaient pas déjà couverts par ce dernier, tout en signalant son insatisfaction sur certaines de ses modalités de fonctionnement. D'autre part, l'inclusion d'autres mesures, selon une approche « multi-instrumentale » d'après le gouvernement (Ministère de la transition écologique et solidaire, 2019b, p. 8) signale que toute la politique d'économie circulaire ne passe pas par les REP. Cette partie entend montrer que ce projet législatif, sur ces deux volets, met en œuvre une rationalisation de l'économie circulaire dans et en dehors de la REP.

Par l'introduction d'un nouvel outil, l'indice de réparabilité, la loi AGEC signale la confiance accordée par les pouvoirs publics à des dispositifs marchands pour poursuivre des objectifs d'économie circulaire qui ne rentrent pas dans le périmètre des déchets, traditionnellement porté par la REP. Ce projet doit être lu comme un outil concurrençant la REP sur un terrain social et institutionnel commun (chapitre 6). A l'intérieur des REP, on a déjà vu comment le mode d'intégration conséquentialiste des ambitions est lui-même contraint par les jeux d'acteurs, reposant sur des relations d'interdépendances spécifiques à la REP, qui font un usage contextualisé et stratégique des discours relatifs à l'instrument. A ce titre, les tentatives de réforme de celui-ci font progresser la rationalisation de l'instrument, tout en se confrontant à des oppositions structurelles et fonctionnelles (chapitre 7).

Chapitre 6 : La fabrique d'un dispositif marchand d'économie circulaire : l'indice de réparabilité

L'indice de réparabilité apparaît et se développe autour de logiques institutionnelles communes avec les REP. Dans le même temps, il poursuit des objectifs différents et prend appui sur des mécanismes de marché. Là où l'indice intègre un objectif de réparation, les REP sont essentiellement tournées vers la valorisation, du fait de leur forme instrumentale mais aussi de l'usage stratégique qui en est fait. Progressant à travers la « hiérarchie des modes de gestion des déchets », la promotion d'une nouvelle qualité des produits électroniques à travers la réparabilité vise le développement du réemploi des produits, lui-même rattaché à l'objectif de prévention des déchets¹⁷⁶. Entré en vigueur le 1^{er} janvier 2021, cet indice est une information obligatoire que les vendeurs (metteurs en marché) de certains produits électroniques et électriques (smartphones, ordinateurs portables, téléviseurs, lave-linge à hublot et tondeuses à gazon) sont tenus d'afficher à côté du prix de leurs produits. Notant ces produits sur une échelle allant de zéro à dix selon leur propension à être réparés (cf. encadré n°2 ci-après), l'indice de réparabilité étend le champ des dispositifs « d'information du consommateur » cherchant à orienter le marché par la mise en visibilité de certaines caractéristiques de produits. L'indice de réparabilité a fait l'objet de travaux préparatoires pour définir et préciser son mode de calcul de 2018 à 2020. Sous l'égide du Commissariat Général au Développement Durable (CGDD) et de l'Agence de la transition écologique (ADEME), cinq groupes de travail ont été créés (un pour chaque catégorie de produit), réunissant producteurs, vendeurs, réparateurs, fédérations professionnelles associations environnementales, associations de défense des consommateurs et représentants de labels liés à la réparation.

L'éco-modulation est un mécanisme interne aux REP, présent dans un grand nombre de filières (emballages, piles et accumulateurs, équipements électriques et électroniques, ameublement, textile, papiers). Ce mécanisme met en œuvre le principe de différenciation des contributions selon les caractéristiques des produits. En affectant des bonus ou des malus aux produits, il fait varier la contribution payée par le producteur à l'éco-organisme. Si le principe de différenciation est en fait présent dès la construction même des filières – puisque par exemple la contribution payée par les emballages dépend de leur volume – le mécanisme d'éco-modulation dépasse l'objectif de maximisation de collecte et de valorisation de la REP. De plus, il est un mécanisme spécifique dans les REP, tenu à part dans les modalités de fixation des barèmes. Surtout, la modulation semble plus gouvernée par les pouvoirs publics : les barèmes de contribution de base dépendent de l'éco-organisme, qui fixe lui-même

¹⁷⁶ Promouvoir la réparation des produits électroniques est un des nouveaux objectifs de l'action publique relative à l'économie circulaire. En France, la FREC en 2018, puis la loi AGEC en 2020 annoncent et mettent en œuvre un certain nombre de mesures visant à faciliter la réparation : aides au financement de la réparation, création d'annuaires des réparateurs, obligations d'information concernant la disponibilité de pièces détachées, etc. L'indice de réparabilité est l'une d'entre elles.

ce montant, tandis que les barèmes de bonus et de malus sont fixés dans le cahier des charges rédigé par le ministère de l'environnement.

Au-delà de cette différence d'objectifs et donc de niveau d'ambition environnementale, les modes de mise en œuvre de la REP et de l'indice diffèrent également. Le niveau d'intervention de l'Etat est plus fort dans la REP, se caractérisant par cette forme d'intervention hybride décrite plus tôt. L'indice de réparabilité, lui, est un dispositif marchand directement adressé au consommateur, qui repose sur la capacité du marché à intégrer un signal, normé par les pouvoirs publics, en vue de transformer la demande, puis l'offre.

Faire reposer l'action publique en faveur de la réparation sur un nouveau dispositif marchand n'a rien d'évident. Cette partie retrace comment la prise en charge de nouveaux types d'externalités environnementales et sociales, passant par cet indice, s'écarte de la REP en ce qu'elle repose plus fortement sur les mécanismes de marché, tout en ouvrant la voie à une instrumentation relative aux déchets plus proche des produits, en cohérence avec les objectifs politiques d'économie circulaire. Ce mode d'action laisse cependant les pouvoirs publics plus dépendants des capacités de mobilisation des acteurs privés. Dans le même temps, l'indice de réparabilité est construit à partir de fondements institutionnels similaires à ceux sur lesquels repose la REP, notamment l'inscription dans un cadre européen légal et normatif (sous chapitre 1).

L'indice est un dispositif de construction d'une qualité : la réparabilité. Elle peut susciter l'intérêt des acteurs ayant un bénéfice à acquérir *sur* le marché. C'est-à-dire que les acteurs marchands, offreurs ou demandeurs, peuvent chercher à faire en sorte que les caractéristiques reconnues et affichées des produits soient les plus proches possible de leurs préférences. Il est également intéressant d'étudier les acteurs qui cherchent, via ces dispositifs, à poursuivre des intérêts *par* le marché. C'est-à-dire que ces acteurs cherchent plus à faire valoir une cause ou un problème via l'existence même du dispositif et de la forme qu'il prend plutôt que de chercher des bénéfices directs par l'alignement de leurs préférences avec les caractéristiques reconnues. Les réparateurs, par exemple, bénéficient de l'amélioration de la réparabilité des produits dans leur activité professionnelle, sans que la qualification des produits en tant que telle soit un avantage commercial pour eux. De manière différente, les pouvoirs publics, les organisations collectives de protection de l'environnement ou de défense de causes sociales peuvent en effet soutenir des formes de qualification des produits pour porter certains objectifs, certaines causes dont ils sont porteurs (Geiger et al, 2014). Cette mobilisation croisée des acteurs pour la construction de l'indice donne lieu à des luttes stratégiques (sous chapitre 2).

L'indice peut s'étudier dans le cadre du sujet plus général de la « labellisation » de l'économie (Laurent et Mallard dans Laurent et Mallard, 2020, p.8). La labellisation de l'économie recouvre l'utilisation de dispositifs « d'attribution de caractéristiques » à des produits, qu'ils soient d'origine privée ou publique, quantitatifs ou qualitatifs, obligatoires ou volontaires. L'étude de cette labellisation s'écarte d'une lecture économique néoclassique qui verrait dans son utilisation le simple ajout d'une information sur la qualité des produits, pour montrer que les dispositifs d'affichage participent à

qualification des produits liée à une problématisation du marché, et de l'économie en général. S'appuyant sur l'idée qu'en « équipant » le consommateur celui-ci peut exprimer ses préférences et discriminer positivement les produits les plus vertueux, poussant en retour les producteurs à revoir leur offre commerciale, ces dispositifs¹⁷⁷ jouent sur la « force » du marché pour atteindre des objectifs de politiques publiques (Bergeron et al, 2014). A l'œuvre dans la fabrique de l'indice de réparabilité, cette labellisation de l'économie repose sur la mise en œuvre de ressources cognitives particulières, issues de l'économie expérimentale et d'une vision libérale des marchés (sous chapitre 3).

Enfin, l'indice génère sa propre définition de la réparation et de la réparabilité des produits. Cette définition valorise certains types de relations économiques et matérielles entre les acteurs du marché, mais aussi entre les acteurs et les produits eux-mêmes. Elle opère une hiérarchisation des pièces à l'intérieur même de ces produits. Ce faisant, l'indice participe à faire de la réparation un objectif d'action publique dépassant les seuls enjeux de la qualification des produits, pour qualifier les relations marchandes et porter sur des enjeux sociaux et environnementaux (sous chapitre 4).

Encadré 2 : Bréviaire technique de l'indice de réparabilité

L'indice de réparabilité est un outil d'affichage d'information. Ses caractéristiques « techniques » doivent ici être exposées dans un niveau de détail utile à la compréhension du lecteur. Certains de ces détails appellent des commentaires relatifs à la formation des catégories techniques et leur opérationnalisation, qui seront opérés dans la suite de ce chapitre.

L'indice concerne cinq catégories de produits de la famille des équipements électriques et électroniques : téléviseurs, smartphones, ordinateurs portables, lave-linges à hublot et tondeuses à gazon. Cette dernière est en fait divisée en trois catégories (qui exclut les tondeuses thermiques) : les tondeuses électriques filaires, les tondeuses électriques à batterie et les tondeuses robot. Sur le plan réglementaire, neuf textes encadrent son existence. Tous sont parus le 29 décembre 2020. D'abord, le décret n°2020-1757 indique les fondements légaux, le périmètre et la portée de l'indice. Ensuite, un arrêté dit « chapeau » prévoit les modalités de calcul de l'indice communes à toutes les catégories, puis sept arrêtés spécifiques précisent ces modalités pour chaque catégorie. Ces sept arrêtés font état de « grille » de calcul de l'indice, qui donnent le détail du calcul. En parallèle, le ministère de la transition écologique met à disposition des tableurs pré-remplis pour chaque catégorie qui permettent un calcul rapide de l'indice selon les données rentrées pour un produit. L'indice a vocation à s'étendre à d'autres catégories de produits. Les prochaines à entrer en vigueur sont les lave-linges à clapet, les aspirateurs, les tablettes, les lave-vaisselles et les nettoyeurs à haute pression (aussi connus sous le nom de « kärcher »).

L'indice se présente sous la forme d'une note sur 10. Cette note est attribuée, ou « calculée », à partir de l'agrégation de cinq sous-notes (sur 2) correspondants à cinq critères. Ces critères sont la

¹⁷⁷ L'indice peut être rapproché d'autres dispositifs similaires, tels que l'étiquette énergie pour les produits électriques et électroniques (Evrard, 2011), le « nutri-score » pour les produits alimentaires (Soutjis, 2021) ou l'affichage environnemental (Dubuisson-Quellier, 2017).

disponibilité des informations techniques, la disponibilité des pièces détachées, la « démontabilité » du produit, le prix des pièces détachées et un critère « spécifique » à chaque catégorie de produit. Ces cinq critères sont équivalents – ils valent tous deux points – mais comportent pour certains d’entre eux des sous-critères qui sont pondérés différemment, selon le degré d’importance qui leur est accordé. Ces différentes pondérations sont rappelées dans la Figure 11. La pondération entre sous-critères repose parfois sur une distinction entre « pièces fonctionnelles » (liste 1) et « pièces casse/panne » (liste 2). Par exemple, pour les smartphones, la liste 1 comprend les connecteurs de charge, les connecteurs, la carte mère, les boutons, le haut-parleur et le microphone. La liste 2 comprend la batterie, l’écran, la caméra frontale, la caméra dorsale et le chargeur. La partie 4.2 revient en détail sur la construction de cette distinction entre les deux listes.

L’indice est affiché sur internet et en magasin (selon le canal de vente utilisé) par les distributeurs de produits électroniques, mais l’information leur est fournie par les producteurs ou importateurs. L’affichage de l’indice est obligatoire à partir du 1^{er} janvier 2021, mais les contrôles d’application – effectué par la répression des fraudes – ne sont effectifs qu’à partir du 1^{er} janvier 2022.

1. Les fondements institutionnels de la réparation

L’indice de réparabilité est présenté par les pouvoirs publics comme un outil permettant de répondre à l’enjeu de la réparation. Or, cet enjeu ne va pas de soi. Le reste de la thèse montre comment la réparation est restée une activité peu prise en charge par l’action publique face à d’autres enjeux de la gestion des déchets par exemple. Cette absence du champ de l’action publique tend à se résorber ces dernières années, avec l’apparition de dispositions visant à favoriser la réparation, en particulier des produits électroniques. Elle passe par le portage politique d’un certain nombre d’acteurs (1.1), mais aussi par l’exercice d’une normativité descendante provenant de l’Union Européenne (1.2.).

1.1. Les acteurs politiques et institutionnels de la réparation

Si l’indice de réparabilité apparaît, c’est d’abord pour répondre à un « enjeu » de l’action publique environnementale, la réparation. Cet enjeu est tardivement mis sur agenda au niveau des politiques françaises d’économie circulaire. Il est principalement promu par trois types d’acteurs : les réparateurs, les associations environnementales et les pouvoirs publics.

La première catégorie est paradoxalement la plus discrète, alors qu’elle constitue un bénéficiaire économique direct de la mise sur agenda de la réparation comme objectif d’action publique. Elle est aussi la plus vaste et la plus diversifiée. On trouve dans la catégorie des « réparateurs » des structures aussi différentes que les mécaniciens automobiles indépendants, le réseau d’atelier informatique et électroménager de Fnac-Darty, les reconditionneurs de smartphones et les associations de repair cafés citoyens. Au-delà de ces exemples, il existe en réalité un monde encore plus vaste d’organisations et d’individus réalisant des opérations de réparation sur un ensemble d’objets techniques. Les « *repair*

studies » et « *maintenance studies* » s'intéressent de près à ces activités, relatant la pluralité des régimes sociotechniques et économiques dans lesquels elles s'inscrivent (Strebel et al, 2019). Toutefois, l'étude de ce monde porte ici plus sur le travail politique (Smith, 2019) de ces acteurs que sur leurs pratiques¹⁷⁸. Seuls certains de ces acteurs ont participé, de près ou de loin, à l'élaboration de l'indice de réparabilité au niveau national. En revanche tous les acteurs réparateurs ayant participé à l'élaboration de l'indice de réparabilité sont également des promoteurs politiques de la réparation. Parmi les participants aux groupes de travail, on compte par exemple les Ateliers du bocage, structure d'insertion par l'emploi créée en 1992 et réalisant du reconditionnement sur le matériel électronique depuis 2003, membre du réseau Emmaüs. On peut également noter la présence distributeurs qui réparent eux-mêmes les produits retournés par leurs clients, comme Fnac-Darty qui emploie plus de 3000 réparateurs en propre. Les GT accueillent aussi de plus petits acteurs comme WeFix, appartenant au groupe Fnac-Darty, ou Phone 2000, qui sont des PME de reconditionnement de téléphones. On note que ces petits acteurs sont pour partie représentés par FEDELEC, une fédération rassemblant les réparateurs indépendants. Deux fédérations professionnelles représentant des acteurs du réemploi, RCUBE et le SIRMMIET, participent également aux travaux. Ces acteurs plaident principalement pour un soutien économique et industriel de la réparation. On peut ajouter à cette liste Spareka et iFixit, fournisseurs d'aide à la réparation pour les équipements électroménagers, qui proposent également la vente de pièces détachées et la mise à disposition de tutoriels de réparation en ligne.

La seconde catégorie, celle des associations, « mouvement sociaux », est celle dont le travail politique est le plus marqué. L'association la plus active sur le thème de la réparation est l'association « Halte à l'obsolescence programmée ». Constituée en 2015 par Laëticia Vasseur et Samuel Sauvage, cette ONG se donne pour objet de lutter contre toutes les formes d'obsolescence¹⁷⁹. Plus précisément, son action porte sur les objets de consommation courante, tels que les appareils électriques et électroniques et les vêtements. Fondée à Paris, cette association comporte un certain nombre d'antennes régionales. Elle a actuellement 5 équivalents temps-plein, dont la fondatrice et présidente Laëticia Vasseur. Malgré ces moyens modestes, l'association bénéficie d'une visibilité forte dans le spectre des associations environnementales, et parvient à mener une activité de plaidoyer relativement efficace auprès des pouvoirs publics. Elle est l'un des acteurs majeurs, sinon le plus important, dans le développement de l'indice de réparabilité. D'autres associations, telles que Zero Waste France (ZWF),

¹⁷⁸ La distinction entre l'activité de réparation comme activité matérielle et l'activité politique en tant que « travail politique » ne surprendra pas le lecteur, s'il considère que l'inscription de cette thèse dans les programmes « institutionnels » de la sociologie économique et de la sociologie de l'action publique justifie d'écarter analytiquement certaines des questions sociotechniques qui entourent les faits économiques auxquels elle s'intéresse. Sans faire préjudice à l'analyse de l'action publique, l'approfondissement des relations entre l'activité industrielle et le travail politique (Laurens, 2021) pourrait utilement révéler les phénomènes sociaux à l'œuvre dans la constitution des différentes « ontologies » de la réparation auxquelles le sous chapitre 4 s'intéresse.

¹⁷⁹ L'association définit l'obsolescence programmée de la manière suivante dans son « manifeste », disponible sur son site internet : « *Qu'elle soit esthétique, technologique, technique ou logicielle, l'obsolescence programmée regroupe l'ensemble des techniques visant à réduire délibérément la durée de vie ou d'utilisation d'un produit afin d'en augmenter le taux de remplacement* ».

anciennement CNIID, les Amis de la Terre (AdT) ou France Nature Environnement (FNE) sont positionnées sur la question de la réparation, et du réemploi en France. Si le processus de mise sur agenda de la réparation, puis d'élaboration de l'indice est analysé à l'échelle française, un certain nombre d'acteurs influençant et étant influencés en retour par ce phénomène s'inscrivent dans le processus politique européen. À cette échelle, ce sont des réseaux comme RREUSE, ECOS et le BEE¹⁸⁰ qui promeuvent la réparation comme politique environnementale et sociale au niveau communautaire. Enfin, outre-Atlantique, le mouvement « Right to Repair » s'il agit principalement sur la politique étatsunienne, participe à configurer le problème de la réparation autour d'un « droit » reconnu aux consommateurs. En 2021, la Commission Européenne réutilise même l'expression pour annoncer la publication d'une proposition d'une nouvelle législation sur la « consommation soutenable de bien » et la « promotion de la réparation et de la réutilisation ». Cette promotion du droit à la réparation rassemble des initiatives distinctes, soutenues dans le cadre du Green Deal de la Commission Européenne, participent à rendre légitime une action publique en faveur de la réparation orientée vers les consommateurs.

L'ADEME, de son côté, occupe un rôle important dans la mise sur agenda politique de la réparation comme objectif d'action publique, en produisant des expertises sur les enjeux économiques, industriels et environnementaux de la réparation. Depuis une quinzaine d'années, elle publie fréquemment un certain nombre d'études sur la réparation des objets électroniques. Elle inscrit systématiquement ces travaux sur la réparation dans un objectif de protection de l'environnement. Dès l'adoption de la définition de l'économie circulaire et des sept « piliers » qu'elle met en œuvre, la réparation est raccrochée à l'objectif global de l'économie circulaire : « *La réparation est aujourd'hui au cœur de l'économie circulaire dont l'allongement de la durée d'usage est un des 7 piliers, et participe ainsi à la réduction des consommations de ressources et à la réduction des déchets* » (Porge et Coussement, 2020, p.9). On peut citer les « panorama de la réparation » qu'elle publie tous les deux ou trois ans depuis 2007¹⁸¹, et qui donnent à voir les données macroéconomiques de la réparation (nombre d'entreprise, d'emplois, chiffres d'affaires...). En maintenant la production de ces rapports à travers le temps, ces panoramas illustrent les tendances de ce secteur, permettant la problématisation de certains enjeux. Par exemple, une baisse du chiffre d'affaires global est relevée entre 2007 et 2013, celui-ci passant de 7,5 à

¹⁸⁰ RREUSE (Reuse and Recycling Social Enterprises in the European Union), est un réseau créé en 2001 rassemblant des entreprises sociales opérant dans le secteur du réemploi et du recyclage. ECOS est une coalition d'organisations travaillant sur les normes environnementales (Environmental Coalition on Standards). Sa spécificité réside dans le fait qu'elle recrute des experts académiques en sciences de l'ingénieur capables d'expertiser et de formuler des propositions de standards pour la conception des produits. Le BEE (Bureau Européen de l'Environnement) est réseau d'associations environnementales nationales, et constitue un acteur central de la construction des politiques environnementales en Europe. Fondé en 1974, avec le soutien de la Commission qui venait de lancer le premier « programme environnemental » européen, le BEE bénéficie de moyens importants et de relations institutionnelles privilégiées pour mener ses campagnes (Meyer et Poncharal, 2012).

¹⁸¹ La dernière édition date de 2018. Ceci peut s'expliquer par le fait que ce rôle d'observation de la réparation de l'ADEME devrait en partie être partagé avec « l'observatoire de la réparation », fondé par l'association CLCV en 2022 suite à la loi AGEC, qui prévoit l'existence d'un tel observatoire et son financement à partir des éco-contributions perçues dans les filières REP concernées

6,7 milliards d'euros. S'il est remonté depuis, il n'atteint pas le niveau de 2008, stagnant autour de 7,1 milliards d'euros. Aussi, certains secteurs sont en forte croissance (la réparation des équipements « gris » et « bruns ») tandis que d'autres décroissent. La fragilité économique de l'activité de réparation indépendante, est fréquemment relevée (Trebesse et Whitwham, 2018, p. 138-140). En parallèle de ces évaluations macroéconomiques, l'ADEME produit des rapports visant plus explicitement à réfléchir à l'accroissement de cette activité sur le territoire français. Elle publie par exemple en 2014, puis 2020 deux études portant sur les « perceptions et les pratiques des français vis-à-vis de la réparation », dans lesquelles le constat du décalage entre les opinions positives (81% des français interrogés « perçoivent positivement » la réparation) et le recours faible à la réparation est rappelé. Pour lutter contre ce décalage, pour faire adopter le « réflexe de la réparation » (Porge et Coussement, 2020, p. 13) aux consommateurs, il faudrait selon ces études jouer sur le rapport concurrentiel de la réparation avec l'achat de produit neuf, mais également délivrer de meilleures informations à ces consommateurs. L'ADEME va jusqu'à affirmer que la mise en avant de l'obsolescence programmée susciterait une défiance chez les consommateurs, les rendant moins enclin à faire réparer leurs produits (Porge et Coussement, 2020, p. 15). Dès lors, « rassurer » et « éduquer » le consommateur permettrait de faire coïncider les a priori positifs à propos de la réparation avec le recours réel à cette pratique. Pour autant, ces études mentionnent également le fait que le coût de la réparation est le principal frein à la réparation citée par les personnes interrogées. Ainsi l'ADEME met l'accent sur certaines dimensions de la réparation, c'est à dire principalement son coût et l'information relative aux produits.

Cette mise sur l'agenda de la réparation met en avant des objectifs environnementaux (en lien avec l'économie circulaire) et socio-économiques (la création de richesses et d'emplois) ainsi que la défense des « droits » des consommateurs à jouir d'un usage plus long de leurs produits, notamment électroniques. A travers l'action de ces acteurs, plusieurs types de mesures politiques sont mentionnées pour soutenir la réparation. En premier lieu sont mis en avant les dispositifs d'information des consommateurs ainsi que les politiques fiscales. Plus minoritairement, certaines obligations relatives à la conception des produits sont abordées, notamment à travers le travail politique des ONG et de leurs réseaux européens qui participent à l'édiction de standards pour les produits électroniques mis sur le marché sur le territoire de l'UE.

1.2. Usages ou oublis des dispositions européennes

La mise à l'agenda de la réparation se situe également au niveau des politiques de l'UE. La Commission, on l'a dit, a récemment reconnu le « droit à la réparation », promu à travers différents textes d'orientation politique : le « Green Deal », le nouveau plan d'action pour l'économie circulaire, ou encore le « nouvel agenda du consommateur »¹⁸². Si ce droit à la réparation relève principalement de

¹⁸² Communication de la commission au parlement européen et au conseil. Nouvel agenda du consommateur visant à renforcer la résilience des consommateurs en vue d'une reprise durable. COM (2020) 696 final. 13 novembre 2020.

la formule politique et non d'un réel droit, sa reconnaissance par l'UE signe le succès de sa mise sur agenda entreprise par différentes ONG et acteurs privés. Elle permet également de mettre en cohérence un certain nombre d'initiatives légales au niveau communautaire, conduites depuis une décennie. Plusieurs de ces initiatives peuvent être rattachées à l'indice de réparabilité. En effet, elles fournissent des ressources pour l'action publique française, de nature technique ou politique. L'usage de ces ressources est toutefois inégal, et son étude permet de tracer pour le cas observé les dimensions de l'influence européenne sur l'action publique française en matière d'économie circulaire.

D'abord, la législation « éco-conception », créée en 2007, prévue à l'origine pour déterminer des seuils d'efficacité énergétique minimaux pour la mise en marché certains produits électroniques, intègre de manière croissante des considérations liées à la réparabilité des produits. La disponibilité de certaines pièces détachées, la démontabilité, ou la disponibilité de documentation font par exemple partie de ces exigences, pour une part des produits couverts par cette législation. Celles-ci sont justifiées dans les règlements par la recherche d'une « utilisation rationnelle des matériaux ». Depuis 2011 et la publication d'une « feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources¹⁸³ », la question de la consommation de matériaux est ravivée dans l'action publique européenne, aux côtés d'autres enjeux qui dominent l'espace des politiques environnementales (la consommation énergétique et les émissions de gaz à effet de serre). Cette question de l'efficacité en ressource, mise en indicateur par la Commission Européenne, infuse ensuite dans les plans d'action pour l'économie circulaire de 2015 et de 2020 (Domenech et Bahn-Walkowiak, 2019). Elle motive également l'inclusion des critères pouvant participer à augmenter la réparabilité des produits dans les règlements éco-conception. C'est ainsi que le plan de travail éco-conception 2016-2019, publié le 30 novembre 2019, mentionne explicitement l'inclusion de critères visant l'efficacité en ressource dans les conditions de mise sur le marché des produits¹⁸⁴ (Commission Européenne, 2016, p. 10). Initialement conçue pour l'efficacité énergétique, la législation éco-conception est ainsi orientée vers un nouvel objectif. Sa refonte prochaine – une proposition de texte a été présentée le 30 mars 2022 – vise à étendre cette réorientation, puisque la nouvelle législation écoconception devrait pouvoir concerner des produits qui ne sont ni consommateurs ni producteurs d'énergie (« *energy related products* »), ce qui correspondait jusqu'alors au périmètre des produits couverts.

Ensuite, l'Union Européenne, et en particulier la Commission Européenne, mène depuis 2015 des travaux portant élaboration d'un « repair score ». C'est plus exactement son centre de recherche, le « Joint Research Center » (JRC), produit entre 2015 et 2018 plusieurs études visant à établir une méthode d'évaluation de la « facilité de désassemblage » de certains équipements électriques et électroniques, puis pour évaluer la réparabilité des produits. Ces travaux sont menés dans l'objectif

¹⁸³ Communication de la commission au parlement européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions. Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources. COM/2011/0571 final.

¹⁸⁴ Communication de la Commission. Plan de travail « Écoconception » 2016-2019. COM(2016) 773 final. 30 novembre 2016.

explicite de préparer de futures législations au niveau européen. C'est d'ailleurs lorsque la dynamique politique de promotion de ce repair score est ralentie que le JRC cesse de produire des expertises sur ce sujet. Ce repair score représente certes une menace de régulation – on peut faire le parallèle avec la directive emballage de 1994 et son effet sur la fabrique de la REP française – mais aussi une ressource stratégique pour les acteurs, privés et publics. Pour le privé, il s'agit de prendre acte de la menace, comme si l'avènement d'un repair score était certain, pour promouvoir l'usage de techniques d'évaluation standards, alignées sur les études de préfiguration que produit le JRC. Cette préférence est moins déterminée par le degré d'ambition environnementale de la méthode du JRC, qui n'est pas particulièrement faible, que par l'opportunité de réutiliser cette méthode pour l'ensemble du marché européen. Ainsi, la note de « facilité du démontage » (Easy to Dismantle, EDim) explorée dans les rapports de 2016 et 2018 (Peeters et al. 2018 ; Vanegas et al. 2016, 2018) est suggérée comme piste de calcul pour établir le critère de « démontabilité » de l'indice de réparabilité. Lors d'un entretien, un représentant de producteurs explique le soutien de ces derniers envers la réutilisation de la méthode EDim :

VJ : *« Sur la méthode de démontabilité, j'ai vu qu'il y avait l'idée de s'inspirer de la méthode européenne, qu'en a-t-il été finalement ? Est-ce que vous avez eu des incertitudes sur la méthode de calcul de démontage ? »*

Enquêtée : *« Non, et bien il y a eu des questions initialement, sur qu'est-ce que c'est qu'une étape, etc. Ça, ça a été un sujet qui a été réglé assez facilement et plutôt dans le bon calendrier. Encore une fois, nous, tout ce qui va au plus près des textes européens, nous arrange. Pour une raison toute bête, hein, c'est que les fabricants ils vendent au niveau mondial... a minima européen, voire au niveau mondial, donc si on peut avoir quelque chose de convergent qui évite d'avoir des notes qui seraient différentes entre l'Allemagne et la France, ce qui d'une part poserait des questions en termes d'équité, mais aussi s'il faut avoir un indice de réparabilité pour la France, et plus tard en avoir un autre pour l'Allemagne qui ne serait pas le même... Donc plus le marché est large, mieux c'est... »* (Entretien avec une représentante d'une fédération de distributeurs, 2 juillet 2020).

Pourtant, cette méthode EDim n'est finalement pas employée dans le calcul du critère de démontabilité. L'abandon est justifié par une complexité de calcul trop grande, qui aurait fait porter des coûts administratifs trop importants sur les fabricants. A l'inverse, les listes d'outils standards nécessaires au démontage des produits sont directement réutilisées depuis une norme européenne :

Enquêté : *« Ce qui est satisfaisant [...], c'est qu'on a su introduire beaucoup d'Europe dans cet indice de réparabilité. On a utilisé, dès que c'était fait, dès que c'était disponible, tous les travaux européens. Par exemple, la liste des outils qu'on utilise pour démonter un produit, c'est une norme européenne qui les définit. Elle*

n'est pas parfaite, mais pour nous il vaut mieux quelque chose de pas parfait, mais européen, plutôt qu'on s'attelle à un travail français sur un sujet pour lequel nos expertises ne sont pas en France. » (Entretien avec un responsable RSE d'une grande fédération de producteurs de produits électroniques, 15 mai 2020).

Cet usage partiel des méthodes européennes joue en faveur des producteurs présents dans d'autres marchés nationaux. Du côté des réparateurs, l'usage stratégique des travaux de l'Union Européenne est moins aisé. Du fait de leurs ressources moindres, ces acteurs avouent ne pas avoir pu s'en saisir pour promouvoir leurs intérêts et représentations relatifs à la réparation, comme ici, où la standardisation des délais de livraison des pièces détachées (Entretien avec un responsable de FEDELEC, 15 avril 2020).

Dans l'ensemble, le degré de certitude concernant l'avènement du repair score sert à la fois les stratégies des acteurs privés et celle des pouvoirs publics. Ainsi, le repair score est brandi comme un horizon certain – quoique plus lointain – de l'action publique européenne en matière d'économie circulaire, ce qui encourage les acteurs à participer aux travaux, mais aussi à promouvoir des méthodes harmonisées ou harmonisables dans les critères qui fondent l'indice. Aussi, ce dernier est présenté et vécu comme une expérimentation, qui pourra être révisée par la suite. Dès lors, les enjeux de la construction de l'indice sont présentés comme moins décisifs, puisque révisables. L'extrait ci-dessous, issu de documents de travaux utilisés pour préparer les réunions à l'échelle française, explicite le rôle de « laboratoire » que la France entend jouer dans l'action publique européenne.

« Participation de l'ADEME et de certaines parties prenantes françaises (FNAC-DARTY, HOP, SEB, etc.) aux travaux européens menés par le JRC sur un indice de réparabilité. Il est noté l'enjeu d'articulation des travaux en vue de les faire converger entre le niveau français et le niveau européen, car à terme il ne devrait subsister qu'un seul indice. Compte tenu du calendrier différent entre les deux projets, la France pourrait servir de laboratoire pour l'affichage de l'indice de réparabilité européen. » (Document de travail, Novembre 2018).

Cette représentation autour de l'indice français comme expérimentation avant la mise en œuvre européenne est mise en commun, notamment à l'occasion des restitutions en comité de pilotage. Cette mise en commun permet à l'intérêt stratégique des acteurs d'être traduit en intérêt « collectif ». Autrement dit, l'espoir entretenu collectivement est que l'action publique française alimente par l'exemple le processus réglementaire européen. Pour tous les acteurs qui y ont investi des ressources, la participation à cette action publique deviendrait alors porteuse de bénéfices économiques (coûts d'interprétation de la norme puis de mise en conformité) et politiques (posture d'avant-gardiste, image d'Etat/d'entreprise vertueuse) si le dispositif est répliqué tel quel au niveau européen. Ce récit est permis par le ralentissement des travaux européens, qui intervient alors que l'élaboration de l'indice français est déjà lancée, et à mesure que la Commission Européenne assume qu'elle laisse l'Etat français en vue

de prévoir le repair score européen. Sans ce changement dans la posture européenne, l'élaboration de l'indice français aurait pu continuer à subir les réticences des industriels.

Enquêté : « *Le gros bémol qu'on a finalement [...] c'est qu'on était au niveau national en train de discuter sur des questions sur lesquelles nos experts sont très majoritairement positionnés au niveau européen, a minima. Et du coup, on a été [...] un peu freinés dans la manière dont on voulait avancer, parce que le niveau qui était proposé, l'échelle territoriale proposée, n'était clairement pas adaptée à la manière dont nos entreprises sont organisées. En revanche, au fur et à mesure qu'on avançait dans les discussions, l'Europe a pris pas mal de retard sur son travail sur l'indice. Ils partaient plutôt sur une étude, et pas sur quelque chose de finalisé. Finalement, on s'est plus focalisés sur les travaux français. Surtout, on avait le sentiment que l'Europe attendait un peu de voir ce que faisait la France aussi. Dans ce cadre, la France apparaissait un peu comme le laboratoire, un test à grande échelle de l'indice. Par conséquent, d'une certaine manière, c'était comme si l'Europe disait 'on va laisser la France faire, on va voir un peu ce qui marche, ce qui ne marche pas, et on en tirera des leçons pour notre indice européen'. » (Entretien avec un responsable RSE d'une grande fédération de producteurs de produits électroniques, 15 mai 2020).*

Ainsi, l'UE fournit à la fabrique de l'indice français des ressources à la fois techniques et politiques. Elles sont techniques parce que la production par les experts du JRC de référentiels ou de méthodes de comptage peut inspirer les débats français, sans que pour autant ces méthodes soient directement réutilisées¹⁸⁵. L'UE fournit également des ressources politiques parce qu'elle donne le signal de politiques publiques venir, renforçant ainsi la légitimité de l'action publique française qui s'inscrit dans une hiérarchie des normes et surtout un marché économique plus important que le seul marché français. Dans le même temps, la marge de manœuvre accordée à l'Etat français par le fait que lui soit accordé le rôle d'expérimentateur permet aux pouvoirs publics d'affirmer sa capacité à innover et à porter une politique qui lui soit propre, et ainsi à « oublier » certaines dispositions européennes.

Les ressources offertes par l'Union Européenne contrastent cependant avec la contrainte que continue d'exercer le droit européen et en particulier le droit de la concurrence. Celui-ci limite en effet la capacité des acteurs à se coordonner sur un dispositif commercial qui inclut une information relative aux prix. Comme pour la contribution visible dans les REP¹⁸⁶, c'est la règle de la prohibition des ententes

¹⁸⁵ En parallèle, l'UE organise la standardisation des produits électroniques via les travaux du CEN/CENELEC, organisme fédérateur des comités de standardisation nationaux. Celui-ci endosse un rôle de standardisation plus strict et plus coercitif que les travaux du JRC.

¹⁸⁶ Qui n'est permise que parce qu'elle concerne les gisements de déchets mis sur le marché avant la mise en œuvre de la REP. En effet, l'affichage des contributions lors de la vente du produit équivaut à l'affichage d'un élément du prix, et donc à une entente collective sur les prix car c'est l'éco-organisme qui fixe l'éco-contribution d'après un avis du Conseil de la Concurrence en 1999. Cependant, l'exception à cette règle est permise par l'existence de

qui est concernée, en ce qu'elle limite l'échange d'informations entre acteurs privés concurrents. Dans le cas de l'indice, la formation d'un critère fondé sur le prix des pièces détachées fait craindre aux pouvoirs publics une incompatibilité avec le droit de la concurrence. Le risque est le suivant : si, dans le cadre d'un processus volontaire ou coordonné par l'Etat, des acteurs de marché échangent et s'entendent pour fixer un prix minimum à certains produits, cette fixation peut jouer en défaveur des consommateurs, ainsi que des autres acteurs de marché qui ne feraient pas partie de l'entente et qui ne pourraient pas tirer bénéfice de la concurrence par les prix. Dans les faits, le critère du prix des pièces détachées tend plutôt à fixer un prix maximum, puisqu'il sanctionnerait le fait que ce prix dépasse un pourcentage du prix des produits neufs. Pour autant, ce prix maximum peut devenir un prix minimum (en réalité, unique) sous l'effet d'une entente entre les producteurs qui s'accorderaient à tous faire converger leurs prix vers ce prix maximum.

Ce sont les fédérations professionnelles de producteurs qui, principalement, plaident pour la prise en compte de ces règles. Sans présumer de l'intérêt stratégique que ces fédérations, en tant que porteuses de l'intérêt de leurs adhérents, pourraient avoir à l'abandon du critère du prix des pièces détachées, notons qu'elles sont plus directement concernées car elles sont habituées à devoir se conformer à l'interdiction des ententes. En tant qu'acteurs collectifs, ces fédérations rassemblent des firmes concurrentes pour faire valoir les intérêts collectifs du secteur, mais doivent éviter d'être un espace d'organisation entre ces acteurs qui aurait des effets directs sur le marché. Pour répondre à ces craintes, le ministère de l'environnement mobilise au-delà de ses prérogatives et invite la direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes (DGCCRF) à participer aux groupes de travail. Détentrice d'une expertise relative au droit de la concurrence, mais aussi et surtout du pouvoir réglementaire pour contrôler son respect, la DGCCRF fait figure d'autorité légitime sur ces enjeux. Son intervention suscite de fortes attentes : elle est fréquemment mentionnée dans les documents de travail et les lettres de positionnement qu'envoient les parties prenantes aux pilotes des groupes ou au ministère de l'environnement. Toutefois, là où ces acteurs semblent attendre un cadre précis, l'intervention de la DGCCRF est plus générale et consiste essentiellement à rappeler les principes juridiques qui régissent la prohibition des ententes. L'extrait d'entretien ci-dessous montre comment cette intervention, fortement plébiscitée, conduit cette fédération professionnelle à refuser de travailler sur le critère du prix des pièces détachées :

Enquêtée : « [Il y a] un gros sujet au niveau français sur les conditions de succès, pour nous, de tels échanges sur la question du prix. [...] C'était extrêmement sensible pour nous, organisations professionnelles, de mettre des concurrents autour de la table, et de leur demander de parler de prix. [...] On a demandé depuis

« déchets historiques » : c'est le même Conseil de la Concurrence dans un avis de 2005 qui rappelle les exemptions permises dans l'article L.420-4 2° du code de l'environnement et l'article 81§3 du traité européen. Aussi, cette exemption est sectorielle, et ne concerne que les DEEE, notamment car l'organisation collective de la filière y est expressément prévue par la loi, plutôt que seulement « encouragée ».

le début des travaux à avoir un cadre qui soit défini par l'autorité de la concurrence, afin qu'elle nous dise exactement ce qu'il est possible d'écrire, ce qu'il n'est pas possible d'écrire, ce dont il est possible de débattre et ce dont il n'est pas possible de débattre. Et ce cadre, on ne l'a jamais eu, on n'a jamais eu de retours. La DGCCRF a participé à nos travaux, mais s'exprimait seulement à l'oral dans les réunions, en nous donnant des grands principes, mais on n'a jamais eu de cadre. Donc nous [...] avons toujours refusé, en groupe de travail, de discuter du critère prix. Par conséquent, le critère prix n'a jamais été travaillé par aucun groupe de travail produit et n'a été travaillé qu'en comité de pilotage. Ceci étant précisé, le fonctionnement était le suivant. On nous présentait, en comité de pilotage, des scénarios sur lesquels, en tant que syndicats professionnels, nous n'avons jamais fait de retour écrit. Il y a une boîte noire qui a été établie par le ministère de l'environnement pour récolter les commentaires, un par un, des acteurs, de manière confidentielle. » (Entretien avec un responsable RSE d'une grande fédération de producteurs de produits électroniques, 15 mai 2020).

La solution qui l'emporte est donc la constitution d'une « boîte noire », soit une adresse de courrier électronique gérée par le ministère de l'environnement de manière confidentielle qui lui permet de récolter les avis des producteurs quant aux prix qu'ils pratiquent, sans que les autres en soient informés. Ce faisant, le droit de la concurrence fait de l'Etat le principal décisionnaire en ce qui concerne le critère du prix. La discussion collective est restreinte, et ne peut que porter sur ratios généraux entre le prix des pièces détachées et le prix du produit neuf. Ceux-ci sont estimés décourager les consommateurs à faire réparer leurs produits lorsque la réparation dépasse 30 à 40% du prix du produit neuf, à partir d'une étude de l'ADEME de 2016 (Whitwham et Trebesse, 2016, p. 23). Cependant, aucune étude plus fine des prix effectivement pratiqués et des effets sur le comportement des consommateurs selon les pièces détachées n'est rendue possible par cette configuration. En ce sens, l'indice de réparabilité demeure éloigné d'une initiative de politique économique.

2. Fabriquer collectivement un instrument d'action publique

Les éléments institutionnels et politiques relatifs aux politiques d'économie circulaires, on le voit, cadrent la formulation d'une politique de la réparation et sont en même temps activés par des acteurs concernés par le dispositif. Cette activation prend la forme d'une fabrique collective de l'instrument et emprunte différentes voies dépendantes de l'offre instrumentale existante en matière d'économie circulaire, des capacités de mobilisation et d'exercice de la contrainte par les pouvoirs publics, et de rapports de force entre différentes sphères du monde de la réparation.

2.1. Les rythmes de l'enrôlement des acteurs

L'indice de réparabilité se caractérise par sa dimension légalement contraignante. Il a été officiellement inscrit dans la FREC publiée le 23 Avril 2018, et se retrouve dans la loi AGECE parue le 10 février 2020, qui se veut être une traduction de la FREC. Il devient à cette occasion une mesure obligatoire, entrant officiellement en vigueur le 1^{er} janvier 2021. Le temps qui a séparé ce moment de l'inscription et la reconnaissance d'une orientation publique, de l'acte de traduction législatif rendant la mesure certaine n'a pour autant pas été celui de l'absence d'action publique. Au contraire, l'ensemble des travaux relatés dans ce chapitre, à savoir la mise en place d'une concertation entre différents acteurs et la construction juridique et technique de l'indice, ont quasiment tous eu lieu entre avril 2018 et février 2020.

Ces travaux ont en réalité constitué l'essentiel du travail portant sur l'indice, alors même que la nécessité d'une validation parlementaire rendait son existence incertaine. A titre d'exemple, d'autres dispositifs d'affichage environnementaux sont longtemps restés dans les limbes du travail administratif sans être rendus obligatoires (Dubuisson-Quellier, 2017)¹⁸⁷. Pour autant, la possibilité de cette validation parlementaire a rendu le travail plus facile pour les services du ministère de la transition écologique. Appuyés par le cabinet de la secrétaire d'Etat à l'économie circulaire Brune Poirson, ils ont en effet « pariés » sur l'obtention d'un vote favorable sur l'indice pour organiser l'enrôlement d'un ensemble d'acteurs hétérogène. Alors qu'il était impossible pour n'importe quel acteur concerné par l'indice d'évaluer avec précision la probabilité qu'une telle mesure emporte l'adhésion des parlementaires, l'enrôlement s'est révélé assez large et effectif. D'autres éléments institutionnels ont semblé concourir à rendre cet enrôlement assez large, en plus du soutien politique du gouvernement : l'investissement de différents ministères au-delà du ministère de l'environnement dans l'élaboration de l'indice, la participation d'acteurs privés « avant-gardistes » d'envergure, et la participation des fédérations professionnelles, interlocutrices habituées du ministère dans le cadre de la REP. Ainsi que nous le rapporte un fonctionnaire de l'ADEME, l'enrôlement des acteurs, s'il a connu une accélération lors du vote de la mesure, était loin d'être inexistant auparavant :

Enquête : « Alors c'est vrai qu'à partir du moment où ce n'est pas inscrit noir sur blanc dans une réglementation, c'est incertain, mais à partir du moment où le ministère a affiché clairement sa volonté de le rendre officiel [...] ça a quand même facilité le travail de certains acteurs aussi. Donc c'est vrai que le rendre obligatoire et d'afficher... on n'a pas attendu février 2020 pour que ça décrispes certains acteurs... mais en tous cas, on s'y est mis assez rapidement, quand ensuite il s'est avéré que ça allait être une mesure un peu plus reconnue, dans ce cas-là, ça a facilité les travaux dessus. » (Entretien avec un responsable de l'ADEME, 14 octobre 2020).

¹⁸⁷ Même si les travaux portant sur l'affichage environnemental ont été récemment relancés, dans le cadre de la loi « climat et résilience » du 22 août 2021.

La perspective d'une traduction légale et réglementaire est visiblement un moteur pour la participation des acteurs privés, mais cette dernière ne s'y réduit pas. Elle acquiert en effet une dynamique propre, qui peut par moment sembler agir « avant » toute prise de décision politique entraînant des effets légaux et réglementaires. A l'instar de ceux portant sur les filières REP, les travaux sur l'indice de réparabilité s'inscrivent dans cette dynamique hybride, décrite par Frank Aggeri (1999), entre l'action volontaire des acteurs privés et l'action publique contraignante. Dans le cas étudié ici, cette dynamique est porteuse d'une intensification de la participation. Elle est stratégiquement intéressante pour les acteurs privés qui, en anticipant une éventuelle contrainte légale, gagnent des informations sur les objectifs des politiques et des administrations, et peuvent espérer orienter cette contrainte en leur faveur. De plus, elle leur fait bénéficier d'une posture volontariste, sur des enjeux moralement connotés comme l'environnement. Elle l'est également pour les pouvoirs publics, qui économisent des ressources dans l'acquisition de connaissances techniques et économiques auprès des acteurs privés et gagnent en efficacité dans la mise en œuvre de leur politique. Par leur temporalité, les travaux sur l'indice illustrent cette forme hybride d'instrumentation.

Dans le même temps, les débats et les votes relatifs à la loi AGECE ayant lieu à la fin de l'année 2019 montrent que le gouvernement cherche dans ses débats à dégager une marge de manœuvre importante pour la concertation, lorsque certains députés tentent de faire préciser le contenu de l'indice. C'est le cas par exemple lorsque Véronique Riotton et Mathieu Orphelin proposent deux amendements pour inclure la prise en compte de la présence d'un compteur d'usage dans l'indice¹⁸⁸. Brune Poirson, secrétaire d'Etat, s'y oppose le 26 novembre 2019, en arguant que :

« La présence d'un compteur d'usage ne doit pas nécessairement être inscrite dans la loi, qui n'a pas vocation à entrer dans ce degré de détail et de précision. Comme les parties prenantes l'ont demandé, des groupes de travail rassemblant des représentants de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), des services de l'État et de l'ensemble des parties prenantes pourront apporter des précisions sur les consignes devant accompagner l'indice de réparabilité. » (Compte-rendu n°24, Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée Nationale, 26 novembre 2019, p. 17).

Cela n'empêche pas le législateur d'introduire dans la loi des dispositions facilitant la réparation des produits qui ne sont pas directement liées à l'indice de réparabilité : c'est le cas de l'article 19 qui prévoit les conditions d'information et de livraison de pièces détachées par les fabricants aux vendeurs et aux réparateurs professionnels. Ces mesures encadrent, plus qu'elles ne classent, les modes de délivrance de ces informations et pièces détachées. En résumé, le processus d'élaboration de l'indice est

¹⁸⁸ Amendements numéro CD1618 et 1820, déposés en commission développement durable.

majoritairement maintenu à l'écart des travaux parlementaires, qui dans le même temps sécurisent son existence à travers un soutien du gouvernement et des députés de la majorité.

2.2. Négocier ou « co-construire » ? Les rapports de force dans le travail expert

Le rapport de force au sein des groupes de travail s'articule entre deux pôles : les producteurs, et les autres. On reconnaît ici une logique commune avec les filières REP. Les producteurs sont considérés comme les cibles, les obligés, de ce dispositif, et ont ainsi tendance à négocier pour la réduction des contraintes qui s'imposeront à eux. En face, les réparateurs et les associations cherchent au contraire à relever les contraintes, pour obtenir le maximum de bénéfices pour les réparateurs, l'environnement ou les consommateurs.

Enquêté : « Moi, FEDELEC, les artisans les réparateurs indépendants... du fait que ça se passe chez Fnac, Fnac-Darty a le même but que nous : c'est réparer, faire durer. Fnac ne construit rien. En face de nous, il y a les constructeurs. Et donc le gros dialogue, il se situe entre les constructeurs et les réparateurs. A côté de ça, on a certaines ONG qui, elles, représentent les consommateurs. Alors les desiderata des consommateurs, c'est nous même, dans la mesure où on a eu peu d'ONG avec nous dans le travail, et le plus gros, disons, des questionnements du consommateur, c'était « est-ce que ça va me rapporter, est-ce que ça va être moins cher, cette note, à quoi elle va correspondre » etc. (Entretien avec un représentant d'une fédération de réparateur, 15 avril 2020).

Ce que dit ce représentant reflète l'alignement des positions entre réparateurs et Fnac-Darty, permise par le positionnement spécifique du groupe, qui assume d'aller à l'encontre d'un certain modèle économique de vente d'appareil électroniques. Il remarque également la position « à côté » des ONG, en les assimilant à des ONG de protection de consommateur, tout en reconnaissant qu'elles étaient peu présentes. L'ambiguïté de cette remarque montre le positionnement des associations dans la décomposition du travail. D'une part, les ONG que sont HOP, les Amis de la Terre, France Nature Environnement et WWF sont essentiellement présentes dans les réunions de restitutions générales, et seulement parfois dans des sous-groupes dédiés à une catégorie de produit : HOP par exemple participe aux sous-groupes smartphones et ordinateurs portables, mais pas aux autres sous-groupes. D'autre part, cette partition de la présence, si elle est justifiée par les membres de ces associations (et reconnue par les autres participants) par le fait que la participation n'est ni rémunérée ni défrayée et dépend donc des ressources internes des participants, nous renseigne sur une partition plus générale entre les réunions « techniques » (en sous-groupe) et les réunions « politiques » (en commun).

L'organisation du travail entre les producteurs ne va pas de soi. D'abord car ils sont concurrents sur les marchés concernés, et évitent par conséquent de dévoiler des éléments stratégiques de leur offre commerciale. La question du prix des pièces détachées en est l'incarnation la plus visible mais elle n'est pas la seule. Le positionnement plus général d'une firme sur la question de la réparation est en effet un

élément de différenciation potentiel dont elle ne cherche pas à révéler le contenu exact. Dans le même temps, négocier les critères utilisés pour le calcul de l'indice peut participer à indiquer certaines préférences. Ensuite, tous les producteurs ne participent pas de la même manière. Certains participent en leur nom propre, d'autres participent à travers une ou plusieurs fédérations professionnelles, et d'autres n'y participent simplement pas. Ces enjeux de coopération entre concurrents et d'organisation du travail sont très présents à l'esprit des producteurs que nous avons interrogés. Une première façon pour eux d'y répondre a été de constituer des espaces de travail ad hoc, n'incluant que les industriels, qui se réunissaient avant les réunions incluant toutes les parties prenantes. Pour cet enquêté, l'organisation de ces réunions n'est pas en soi différente de l'organisation des plénières, puisqu'il était pilote et que l'organisation lui revenait. Seules les échéances générales, où les groupes de travail de chaque catégorie rendaient compte de leurs avancées (les « Copil ») sont une contrainte formelle :

Enquêtée : « *On avait des Copil de manière régulière qui étaient fixés. Nous, ce qu'on a fait, c'est qu'on a d'abord travaillé avec les fabricants. Donc systématiquement quasiment, on a fait un groupe de travail industriels je dirais, pour saisir les sujets, voir les points, et puis ensuite, on a convoqué le groupe de travail plénière, donc cette fois-ci avec les réparateurs et les associations de consommateurs, pour discuter du sujet et intégrer leurs retours, sachant que le ministère aussi était invité à ces groupes de travail pléniers.* » (Entretien avec une représentante d'une fédération de distributeurs, 2 juillet 2020).

Redoublant ainsi les inégalités de participation aux groupes de travail officiellement organisés par les pouvoirs publics, les industriels mettent à profit leur structuration en fédérations pour se saisir de l'opportunité de travailler ensemble. Une seconde façon de répondre aux enjeux de coopération entre concurrents a été de s'appuyer sur l'appartenance multiple de certains acteurs pour coordonner l'action au-delà de ces réunions. Ainsi, certains individus emploient leur « double casquette » lorsqu'ils sont présents dans plusieurs organisations professionnelles pour faciliter la circulation d'information. On retrouve ici un mode de fonctionnement classiquement observé dans les processus de représentation d'intérêts, où la multi-appartenance de certains individus facilite l'émergence d'un collectif dépassant chaque organisation prise individuellement (Knill, 2011).

A l'inverse, certaines collaborations inter-organisationnelles sont moins fluides. Par exemple, le lien entre ces mêmes producteurs et les associations est moins marquée, du fait de l'absence de liens d'interconnaissance et d'inter-appartenance avec ces acteurs. Les possibilités de collaboration sont également réduites par le fait que ces associations participent quantitativement moins aux groupes de travail, du fait des inégalités de ressources relevées précédemment :

VJ : « *[Parlant des associations de consommateurs] Et vous n'aviez pas, en dehors des GT, de liens avec eux ?* »

Enquêtée : « *Non, ils ne se sont pas manifestés, non. Ils ne se sont pas trop manifestés, moi je les ai sollicités une fois ou deux, je n'ai pas eu de réponse... Je pense qu'encore une fois, ça peut être une question de moyens, aussi, chez eux. C'est aussi de ressources... Et puis la télévision n'était sûrement pas leur priorité numéro 1, eux se sont focalisés surtout sur les smartphones, un peu les ordinateurs, et puis le reste, pour eux, c'était je pense un peu plus connexe.* » (Entretien avec une représentante d'une fédération de distributeurs, 2 juillet 2020).

Les producteurs, malgré les enjeux évoqués, semblent construire une posture collective relativement homogène, si on la compare à celles des distributeurs par exemple. Face aux contraintes nouvelles apportées par l'indice, ceux-ci montrent une capacité de mobilisation et d'alignement des intérêts assez importante.

Dans le détail, le degré de divergence entre producteurs semble varier selon les catégories de produits, où les enjeux de positionnement sur le marché ne sont pas les mêmes. Il est par exemple rapporté en entretien que les producteurs de smartphones ont pu avoir des approches très différentes entre eux et défendre des pondérations, ou des grilles de notations des critères plus en phase avec leurs stratégies commerciales respectives qu'avec celles de leurs concurrents.

Parfois, le principe même de l'élaboration concertée de l'indice peut être remise en cause par d'autres acteurs participant aux groupes de travail. Ceux-ci mettent en avant la capture par un groupe d'acteurs de l'action publique, c'est-à-dire la capacité privilégiée que certains acteurs obtiennent via ce mode de production de l'action publique pour orienter cette dernière en leur faveur. Largement documentée, cette « *peur [,] la plus ancienne concernant l'activité des groupes d'intérêt* » (Grossman et Saurugger, 2012, p. 97) n'en demeure pas moins un effet réel de la participation des acteurs industriels et de leurs représentants collectifs à l'élaboration de l'action publique. Pour autant, cette disqualification de la méthode de construction de l'action publique, lorsqu'elle est vocalisée dans l'enceinte des groupes de travail est assez mal vécue.

De manière générale, la fabrique de l'indice de réparabilité est le résultat d'un processus piloté par les pouvoirs publics et en premier lieu par le ministère de l'environnement, qui organise la concertation et la confrontation des intérêts économiques et politiques des acteurs concernés par l'indice. Le caractère pseudo-formel de la concertation permet une plus grande souplesse dans le recrutement des participants, et dans l'organisation des travaux. En revanche, il emporte avec lui des contraintes d'organisation imposées aux participants, notamment leur non-rémunération et plus généralement des contraintes d'agenda qui font que tous ne sont pas égaux face au processus.

2.3. Un dispositif public en concurrence avec des équipements privés : logique intégratrice

On l'a vu, la REP se caractérise par une fabrique conjointe de ses outils, distribuée entre les acteurs publics et privés. Cette distribution n'est toutefois pas homogène, en particulier d'un point de vue

processuel. On a ainsi montré comment l'instrument même de la REP est proposé par les industriels de l'emballage aux pouvoirs publics français en 1991-1992. Cette inspiration privée du dispositif lui donne une forme initiale qui, une fois acceptée, cadre les débats qui peuvent exister à son propos.

Il en va de même pour l'indice de réparabilité. S'il est lui aussi le fruit d'une division institutionnelle du travail, on peut tracer sa forme finale à partir d'une initiative privée, celle de Fnac-Darty¹⁸⁹. Cette influence, si elle n'est pas explicitement revendiquée dans les documents publics de présentation de l'indice, n'est pas non plus cachée. Le groupe Fnac-Darty assume l'influence qu'a pu avoir son indice sur l'indice de réparabilité¹⁹⁰. Quant aux fonctionnaires du ministère de l'environnement, ils reconnaissent également le rôle important qu'a joué Fnac-Darty dans ses travaux :

VJ : « *Fnac-Darty, ils ont été actifs ?* »

Enquêtée : « *Très, très actifs Fnac-Darty, et pour ne rien vous cacher, l'indice s'inspire beaucoup, aussi, de travaux initiés par Fnac-Darty. Fnac-Darty avait déjà un indice... c'est un peu le champion de la réparation en France, c'est le premier réparateur de France. Ils nous ont beaucoup aidé, ils ont été très investis. Bon, l'ADEME a fait dessus une proposition technique qui a donné, après discussions avec les parties prenantes, l'indice de réparabilité, mais voilà, Fnac-Darty nous a beaucoup influencé, et nous a même permis de faire une expérimentation en magasin, ce qui est un luxe.* » (Entretien avec une représentante du MTE, 16 février 2021).

En réalité, l'influence de Fnac-Darty se retrouve au moins autant dans sa participation aux groupes de travail du ministère, qu'à travers la préfiguration de l'indice via le développement privé d'un dispositif d'évaluation de la réparabilité des objets. Le groupe a en effet élaboré son propre indice dans le cadre de son site internet « Labo Fnac », lancé fin 2016, qui compile un ensemble d'informations, d'articles et d'avis sur les produits vendus en magasins Fnac. Ce site est alimenté par le laboratoire d'essais du groupe, créé lui en 1972, et historiquement détaché d'un point de vue organisationnel des autres départements de la Fnac (marketing, distribution). Cette structure au sein de la Fnac met en avant le fait de faire réaliser par ses 2500 salariés environ deux millions de réparation d'appareils

¹⁸⁹ L'entreprise Fnac, historiquement distributeur de produits culturels, rachète en 2016 Darty, distributeur de produits électroménagers. Il faut noter que la Fnac entretient depuis sa création, par deux anciens militants d'extrême gauche, un rapport particulier aux modalités d'évaluation, par les consommateurs, des produits qu'elle met à la vente. Promotrice d'un « consumérisme » éclairé, l'entreprise a développé très tôt des dispositifs marchands, comme son journal *Contact*, pour se placer comme intermédiaire entre le marché des produits et les consommateurs (Chabault, 2010 ; Toussaint, 2006).

¹⁹⁰ Voir par exemple un article publié sur le site « LaboFnac » du 18 janvier 2021, qui traite de l'indice de réparabilité public comme d'un « héritier » de l'indice Fnac ». On peut également y lire que « [...] les indices de réparabilité du Labo Fnac ont servi de base de travail à ceux que le Ministère de la Transition écologique impose aujourd'hui aux fabricants ».

d'électronique et d'électroménager par an¹⁹¹. Suite à la fusion avec l'entreprise Darty – doté de son côté d'un service après-vente important – en 2017, le groupe nouvellement créé choisit de mettre l'accent sur la fourniture de services relatifs à la réparation. Avec d'autres dispositifs, comme le label « choix durable » que le Labo Fnac attribue aux produits qu'il juge meilleurs, des travaux sont lancés pour établir une note rendant compte de la réparabilité des produits. Il est important de noter que l'élaboration de cet indice Fnac se fait en collaboration avec deux associations, les Amis de la Terre et HOP, et les acteurs publics (CGDD et ADEME). La coalition, certes restreinte, mais faisant participer les associations et les pouvoirs publics, que Fnac-Darty constitue autour de son indice renforce la légitimité de son approche.

Ainsi que le rapporte un enquêté, responsable de la politique service à l'époque, cette initiative est justifiée par la recherche d'un avantage comparatif dans le secteur des produits électroniques.

Enquêté : « Voilà mon souvenir : c'est qu'en 2017, nous avons créé la direction de la politique service. C'était une nouvelle direction. C'est quelque chose qui n'existait ni chez Darty, ni chez Fnac. On m'avait donc confié cet objectif de faire une différenciation, et il y a 2 choses qui ont émergé du travail qu'on a fait avec mon équipe. La première, c'est que la différenciation, elle ne se ferait pas sur le prix, sur la vitesse de livraison etc. Ce sont des domaines où on ne joue pas à armes égales avec nos concurrents, parce que quand on est face à Amazon, ils ont tellement de moyens, qu'essayer de se battre sur ce terrain-là, c'est perdu d'avance. En revanche quand on regardait un peu nos points forts, le SAV était assez évident, ainsi que toute la partie conseil qui l'accompagne » (Entretien avec Régis Koenig, responsable de la politique service, Fnac-Darty, 27 mai 2022).

En effet, face à la concurrence de multinationales très compétitives sur le terrain de la distribution (Koenig, 2021, p. 24), Fnac-Darty se saisit de la réparation et du suivi après la vente de ses produits comme d'une activité à mettre en valeur. Le Labo Fnac publie en juin 2018 son indice de réparabilité, attribuant une note sur 100 aux produits, répartie en quatre critères valant chacun 25 points. Ces critères sont la documentation, la modularité et l'accessibilité, les pièces détachées et la réinstallation logicielle. Chacun de ces critères est lui-même découpé en trois sous-critères, deux majeurs et un mineur. La comparaison entre la structure de cet indice et l'indice de réparabilité issu de la loi AGECE montre ainsi une forte similarité dans les critères de réparabilité qui sont évalués, mais aussi dans la structure même de l'indice. Le découpage en grands critères équivalents, eux-mêmes découpés en sous-critères pondérés de manière inégale est commun aux deux indices. Les catégories couvertes par l'indice Fnac sont, elles, plus larges : on y trouve les appareils photos, les casques audios et les réfrigérateurs. Le groupe a abandonné l'indice de réparabilité lors de l'entrée en vigueur de l'indice obligatoire, mais continue d'afficher un score de durabilité, qu'il calcule selon la fiabilité et la réparabilité des appareils. Ce score

¹⁹¹ Chiffres avancés par Régis Koenig, directeur de la politique services du groupe Fnac-Darty, lors des « Assises de l'économie circulaire » tenue le 8 septembre 2021.

est un baromètre établi statistiquement, c'est-à-dire à partir des données d'évaluation des consommateurs et des réparateurs des produits, en comparant les performances atteintes par chacun des produits évalués. Le tableau ci-dessous montre les similitudes entre les deux indices.

Figure 11 : Tableau de comparaison entre l'indice de réparabilité Fnac Darty et l'indice de réparabilité élaboré par le CGDD.

| Indice de réparabilité Labo Fnac (sur 100 points) | Indice de réparabilité AGECE (sur 10 points) |
|---|--|
| <p><u>Documentation (25 points) :</u></p> <p>Instructions de démontage (10 points)</p> <p>Aide au diagnostic (10 points)</p> <p>Conseils d'entretien (5 points)</p> | <p><u>Documentation (2 points) :</u></p> <p>11 items généraux équivalents (identification du produit, schéma de démontage, schéma de câblage, schéma des cartes électroniques, liste du matériel de réparation, manuel de réparation, codes de diagnostic, information sur les composants, instructions logicielles, aides aux incidents, bulletins techniques)</p> <p>4 items équivalents pour l'autoréparation (informations sur la garantie, informations sur les réparateurs professionnels, détection des pannes, conseils d'utilisation et entretien).</p> |
| <p><u>Modularité et accessibilité (25 points) :</u></p> <p>Simplicité de démontage (10 points)</p> <p>Modularité des principaux composants (10 points)</p> <p>Utilisation d'outillage standard (5 points)</p> | <p><u>Démontabilité (2 points) :</u></p> <p>Facilité de démontage des pièces (1 points)</p> <p>Outils nécessaires (0,5 points)</p> <p>Caractéristiques des fixations (0,5 points)</p> |
| <p><u>Pièces détachées (25 points) :</u></p> <p>Engagement de disponibilité (10 points)</p> <p>Engagement de prix maximal (10 points)</p> <p>Utilisation de pièces standardisées (5 points)</p> | <p><u>Disponibilité des pièces détachées (2 points) :</u></p> <p>Durée de disponibilité des pièces de la « liste 2 » (1 point)</p> <p>Durée de disponibilité des pièces de la « liste 1 » (0,5 point)</p> <p>Durée de livraison des pièces de la liste 2 (0,3 point)</p> <p>Durée de livraison des pièces de la « liste 1 » (0,2 point)</p> |

| | <u>Prix des pièces détachées (2 points)</u> |
|--|---|
| <u>Réinstallation logicielle (25 points) :</u> | <u>Critère spécifique (2 points) :</u> |
| Réinstallation en configuration d'origine (10 points) | Critère majeur (1 point) |
| Compatible avec les systèmes d'exploitation libres (10 points) | Critère mineur 1 (0,5 point) |
| Réinstallation avec les mises à jour (5 points) | Critère mineur 2 (0,5 point) |

L'indice de réparabilité de Fnac-Darty reçoit l'affichage d'une validation politique le 3 juillet 2018 lors de la visite officielle de Brune Poirson, secrétaire d'Etat à l'économie circulaire, au centre LaboFnac de Massy¹⁹², qui acte le lancement de l'indice Fnac. Le même jour, HOP publie sur son site un article reconnaissant l'utilité de cet indice, en ce qu'il serait « un bon départ »¹⁹³.

Un autre indice est mobilisé en cours de route : l'indice de Spareka, qui établit une note moyenne pondérée à partir de six critères : le prix des pièces détachées, le temps de livraison de ces pièces, la disponibilité de la documentation, le temps passé à réparer un produit, les outils nécessaires à cette réparation, et l'accessibilité des pièces dans l'appareil. Ceux-ci ne sont pas également pondérés, puisque la méthode de calcul consiste à ranger ces indices en deux catégories, la « note technique de réparation » et la « note sur les pièces détachées », valant respectivement 65% et 35% de la note finale. Ensuite, la première catégorie est divisée en deux sous catégories également pondérées : la difficulté de réparation (70%), et le temps de réparation (30%). La difficulté de réparation étant elle-même l'assemblage pondéré de l'accessibilité des pièces détachées (60%), du nombre d'outil nécessaires à la réparation (20%) et de la disponibilité des pièces détachées (20%). Enfin, la « note sur les pièces détachées » regroupe deux critères : une note sur le prix des pièces détachées, valant 45% de la note, et une note sur la disponibilité de ces pièces détachées, valant 55% de la note. On le voit, cette pondération complexe permet à Spareka de décomposer et de hiérarchiser les critères de réparabilité. Dans cette hiérarchisation ressort l'idée que ce sont les critères techniques qui ont le plus d'importance, c'est-à-dire ceux en lien avec les caractéristiques du produit en lui-même. L'accessibilité des pièces détachées à l'intérieur du produit représente le critère pesant le plus fort dans l'indice général, puisqu'il contribue à 27% environ à celui-ci, tandis que celui du temps passé à réparer le produit représente le second critère le plus important¹⁹⁴. Ces deux critères peuvent être reliés à celui de la « démontabilité » présent dans l'indice

¹⁹² Voir le récit médiatique de cette visite par Jean Noël Caussil, publié le 3 juillet 2018 sur le site de LSA-Conso « *Brune Poirson en visite au Labo Fnac pour préparer le futur indice de réparabilité* ».

¹⁹³ Voir l'article publié le 3 juillet 2018 par HOP sur son site internet, intitulé « Note de réparabilité Fnac-Darty, un bon début ».

¹⁹⁴ En recalculant le poids relatif général de chaque critère, on peut donner leur hiérarchie, par ordre décroissant : accessibilité des pièces (27%), disponibilité des pièces détachées (19%), temps de réparation (19%), prix des pièces détachées (16%), nombre d'outils nécessaires et disponibilité de la documentation (9% chacun).

de réparabilité gouvernemental, et l'on constate alors que là où ces critères valent quasiment pour la moitié de l'indice Spareka, ils ne représentent que 20% de l'indice gouvernemental. A l'inverse, le critère de disponibilité de la documentation pèse comparativement peu. La pondération de la disponibilité des pièces détachées et du prix de ces dernières est à peu près équivalente à celle de l'indice. De manière générale, la participation active de Spareka aux groupes de travail, ainsi que la conduite d'une enquête auprès de ses clients pour informer le travail sur l'indice, donnent à cet acteur un rôle également important dans la construction de l'indice.

L'influence de systèmes de notation préexistant venant de grands distributeurs privés a été également documentée en ce qui concerne l'affichage environnemental. Pour autant, elle ne constitue pas une initiative unilatérale du distributeur en question, qui est fortement accompagné dans sa démarche par les pouvoirs publics (Dubuisson-Quellier, 2017, p. 283). De plus, l'inclusion de l'initiative de Spareka n'est pas celle d'un distributeur, mais d'une plateforme d'aide à la réparation. Dans le cas de l'indice de réparabilité, les pouvoirs publics découvrent l'initiative de Fnac-Darty chemin faisant, mais s'en saisissent et l'encouragent. HOP et les Amis de la Terre participent à ces travaux comme collectifs hybrides (Bereni et Dubuisson-Quellier, 2020, p. 515), en assumant la traduction de l'enjeu de la réparation comme cause politique en un dispositif marchand.

Pour autant, l'indice de réparabilité n'est pas en situation de monopole de qualification. On a mentionné les travaux européens, menés par le JRC pour aboutir à la création d'un « repair score », mais d'autres dispositifs de marché, de nature privée ou publique, se déploient autour de la question de la réparation. Ceux-ci sont des modes de qualification qui pourraient concurrencer l'indice en ce qu'ils ajouteraient une information contradictoire, ou simplement différente, à propos de la même thématique, sur le même type d'objets que ceux concernés par l'indice. Par exemple, s'ils présentent un rapport entre les coûts de participation et de mise en conformité et la rétribution symbolique et marchande qu'octroie le dispositif plus intéressant que l'indice de réparabilité, ils peuvent potentiellement rendre fragiles les effets de l'indice en tant qu'outil d'action publique. C'est-à-dire que si l'indice est jugé moins fiable, couvre moins de catégories de produits, ou encore souffre de failles dans sa mise en œuvre, les risques sont réels que les consommateurs (et les producteurs) se fient plus à d'autres dispositifs, comme des labels, ou des indices volontaires. Pour contrecarrer les effets négatifs d'une concurrence entre dispositifs, une des solutions adoptées par les pouvoirs publics a été d'intégrer les autres dispositifs dans les discussions organisées par les groupes de travail. Ce travail d'enrôlement des autres dispositifs prend différentes formes qui relèvent alternativement de la convergence et de la divergence.

Ainsi, lorsque certaines similarités sont soulignées dans les critères pris en compte, elles sont alignées pour limiter les contradictions entre dispositifs, formant ainsi un référentiel commun à la réparabilité. L'indice de réparabilité Fnac-Darty et l'indice public sont ainsi progressivement rendu entièrement similaires au cours des travaux menés par le CGDD. Inversement, certaines différences sont maintenues en l'état, soit qu'il s'agisse pour les porteurs de dispositifs privés de conserver un avantage comparatif sur le « marché des labels » (Laurent et Mallard, 2020), soit que ces différences traduisent

une conception différente portée par l'action publique. Ces différences s'expriment essentiellement au prisme du périmètre des indices : si Fnac-Darty maintient un indice de durabilité, l'indice de réparabilité ne s'étend pas de suite à cette caractéristique. Aussi, nous avons pu échanger avec le représentant d'un label français de durabilité récemment constitué et qui a été convié aux groupes de travail sur l'indice. Celui-ci met en avant une certaine naturalité des critères d'évaluation de la réparabilité, qui expliquerait la convergence des dispositifs de qualification y afférant. Il reconnaît toutefois que le positionnement de son label se veut plus « ambitieux » que l'indice de réparabilité, même s'il est possible qu'il rentre en contradiction avec ce dernier. Par exemple, l'obtention du label proposé par l'enquêteur ne garantirait pas l'obtention de la note maximale à l'indice, car mettre en œuvre la durabilité selon les critères de son label pourrait conduire à des choix techniques rendant plus difficile la réparation. Une illustration fréquemment reprise est celle de la démontabilité, qui peut être directement contradictoire avec la robustesse d'un produit. Par exemple si certaines liaisons entre des pièces sont assurées par des vis non étanches, celles-ci garantiront une bonne démontabilité mais ne faciliteront pas la durabilité du produit. Toutefois, les promoteurs de ce label n'insistent pas sur ces contradictions :

Enquêteur : « Honnêtement, on est sur les mêmes approches. Les critères étaient rédigés avant que les travaux commencent, et finalement, on retombe là-dessus, mais ce qui n'est pas étonnant hein. Je veux dire, parler de réparabilité, on parle forcément de pièces détachées, on parle forcément de démontabilité, de nombres d'étapes, de documentation et effectivement, tout ce qu'on retrouve dans l'indice de réparabilité, on le retrouve dans le label. A la seule différence que dans l'indice de réparabilité, les fabricants vont s'auto-évaluer, sur une échelle de 1 à 10, avec la notation, là où pour le label DURABILITE, il faut qu'ils soient conformes à une exigence, et voilà. Nous, le label DURABILITE, ce n'est pas une notation, c'est « le produit est conforme, ou non conforme aux critères. [...] Donc ça, c'était un souci de faciliter la lecture, et parce qu'un produit, à notre sens, soit il est durable, donc effectivement il respecte les critères, soit il ne l'est pas [...] ». » (Entretien avec un représentant du label DURABILITE, 09 avril 2020).

Par la sollicitation des acteurs porteurs de ces démarches de qualification de la réparabilité, les groupes de travail créent une convergence entre les dispositifs privés qui pourraient lui faire concurrence. Le caractère « naturel » des critères utilisés de part et d'autre, avancé par les acteurs comme facteur de convergence, ne doit pas masquer le fait que l'indice se développe dans un espace institutionnel et expert déjà doté en ressources pour penser la réparabilité des objets. Le sous-chapitre 1 rappelle ainsi utilement les ressources sur lesquelles ces indices s'appuient. L'effet de la fabrique collective de l'indice est surtout d'éliminer les positions non consensuelles à l'égard de la capacité de l'action publique à promouvoir la réparation. Comme pour les dispositifs de lutte contre le gaspillage alimentaire, on observe que la solution marchande bénéficie d'une meilleure capacité à générer ce

consensus (Cloteau et Mourad, 2018). Pour autant, celle-ci n'est pas neutre et repose sur des interprétations particulières du problème politique de la réparation.

3. Fabriquer collectivement un dispositif d'information marchand

L'indice de réparabilité vise à délivrer des informations pour un marché, celui des produits électriques et électroniques neufs. Cette forme instrumentale finale ne doit pas masquer les processus cognitifs qui conduisent à former les catégories de notation utilisées pour l'indice, et à penser ses modalités d'action sur le marché.

3.1. Agir sur l'offre : classer plutôt que qualifier

L'indice de réparabilité, en tant qu'outil, vise à produire des effets sur le marché. Les effets en question sont, aux yeux de ses concepteurs, dépendants de la réaction à la fois des consommateurs et des fabricants à l'introduction d'une information complémentaire sur le marché. Dès lors, l'élaboration de l'indice n'a pu se faire que dans le cadre d'une vision commune quant à la propension des fabricants à réagir à cet indice. Cette confiance dans l'intérêt des fabricants à participer et à rendre leurs produits plus réparables se lit y compris auprès des acteurs promouvant fortement la réparation et l'intérêt environnemental à travers d'autres instruments, comme dans l'extrait ci-dessous :

VJ : « *Est-ce que toi tu crois à son efficacité une fois mise sur le marché ?* »

Enquêté : « Oui, ça va impacter vraiment. Parce que nous, on a eu déjà un feedback là, sur un salon, on a croisé un directeur d'un groupe... quelqu'un de haut placé chez Microsoft, qui disait qu'ils s'étaient aperçus un peu trop tard de la création de ce truc-là et que ça avait été un bigbang chez eux quoi. Et donc leur produit X, il est passé de zéro à sept je crois [...] Ah non, visiblement, ça leur a mis un gros coup de pied au derrière, parce que c'est aussi reconnu au niveau européen. Donc juste sur l'aspect coup de pied dans la fourmilière, c'est bien. » (Entretien avec Adrien Montagut, co-fondateur de Commown, 16 Avril 2020).

Grâce à un a priori fortement partagé portant sur la capacité de l'indice à faire réagir les producteurs, celui-ci est progressivement conçu de manière à mettre en avant les « bonnes initiatives », où les fabricants progressent dans la réparabilité, sans pour autant atteindre un optimum. Cette idée est traduite par la transformation de la grille globale, effectuée assez tôt dans la mise en œuvre des groupes de travail. L'idée initiale, portée dans la FREC, était en effet de produire un indice à partir de 10 critères binaires, où la présence d'une caractéristique facilitant la réparation était sanctionnée d'un score de 1 et son absence, d'un zéro. Toutefois, cette approche est rejetée, notamment par les fabricants. Un indice ainsi composé aurait eu comme effet, selon ces derniers, de disqualifier trop simplement certains produits dont les caractéristiques n'auraient pas été si mauvaises relativement à la réparation. Cette préférence est en cohérence avec le fait l'indice se différencie d'un dispositif de type « label », qui se

fonde essentiellement sur une distinction stricte entre les produits détenteurs du label et ceux qui ne le sont pas, pour permettre de saisir l'ensemble d'un segment de marché par le même dispositif, à travers une notation progressive. Dès les premières réunions des groupes de travail, la notation « binaire » est majoritairement rejetée au profit d'une notation de type « score » :

« De manière générale, le groupe a critiqué la notation binaire telle que proposée par le projet présenté, que ce soit sur le sujet de la diffusion de la documentation technique, du type de notice mise à disposition du consommateur, du type d'outils pour la réparation, ou du délai de mise à disposition des pièces entre autres. Aussi, il a été proposé de changer en faveur d'une notation pondérée pour mieux évaluer la réponse du constructeur à l'enjeu de réparabilité. Le choix de la pondération à appliquer reste à déterminer. » (Compte-rendu de réunion d'un groupe de travail, 20 novembre 2018).

De la même manière, d'autres groupes de travail rapportent avant la fin de l'année 2018 être en défaveur de l'inclusion de critères éliminatoires, qui octroierait automatiquement une note générale de zéro pour le produit dès lors que certains critères ne seraient pas respectés. Sous l'effet de cette mobilisation par les participants aux groupes de travail, c'est finalement un indice classificateur, permettant de noter l'ensemble des produits, qui est retenu. Ce principe de classification est pensé comme permettant d'englober l'ensemble des acteurs du marché, pour ne pas « laisser de côté » ceux qui ne font pas d'efforts en faveur de la réparation, tout en valorisant ceux qui en font. Cette approche est en phase avec ce que pratique le groupe Fnac-Darty à travers son baromètre : il s'agit de répartir l'ensemble des produits sur une échelle unique, permettant de les situer les uns par rapport aux autres. Toutefois, la construction de l'indice n'est pas statistique : elle continue de partir de catégories établies au préalable, pour ensuite affecter une note aux produits. Le maintien de cette approche catégorielle a pour effet que, lors de la publication de son rapport d'évaluation de la mise en œuvre de l'indice début 2022¹⁹⁵, HOP remarque que la distribution des notes des produits est excessivement concentrée autour de notes hautes. On constate que la distribution analysée par l'association (à partir de données incomplètes toutefois), ne suit ni une loi normale, ni une loi aléatoire (Bergmann et Groussier, 2022, p. 15, 43). En résumé, en refusant l'approche « binaire » qui aurait conduit à qualifier les produits plutôt que les classer entre eux, les pouvoirs publics promeuvent un indice de commensuration et de comparaison des produits, sans pour autant complètement adopter une approche statistique, qui garantirait le fait que la note représente un positionnement par rapport à l'ensemble des produits.

Dès lors, les risques d'obtenir des notes excessivement basses ou hautes, sont compris comme autant de risques de générer une défiance ou une lassitude des consommateurs vis-à-vis du dispositif,

¹⁹⁵ Le 1^{er} mars 2022, HOP publie un rapport en anglais (« *The French repairability index A first assessment – one year after its implementation* ») dans lequel l'association propose une « contre-expertise » de l'indice de réparabilité, à partir d'une enquête en ligne envers les consommateurs et de tests de réparabilité en conditions contrôlées. La partie 3.3 revient sur la publication de ce rapport.

conduisant à l'inefficacité de ce dernier. C'est ce que met en avant l'association HOP dans le rapport précité, et l'un des critères implicites du travail des groupes. Si aucune pondération de l'ensemble des critères et sous-critères n'est effectuée, on lit à travers les rapports de groupes de travail une inquiétude constante des groupes pour doser justement la notation des produits.

3.2. Agir sur la demande : l'intervention des sciences comportementales et ses interprétations

De manière générale, le recours à l'indice de réparabilité comme instrument de qualification est indissociable d'une volonté de maîtrise de la « problématisation » du marché qu'il vise, pour anticiper par exemple ses effets non désirés (Laurent et Mallard, 2020, p. 23). De manière plus générale, l'idée que l'indice peut avoir des effets sur le comportement des consommateurs est un prérequis à sa constitution et à sa promotion. Ainsi que le note Sophie Dubuisson-Quellier, à propos d'un dispositif d'affichage environnemental, « un tel affichage fait clairement reposer l'efficacité de l'instrument d'action publique sur l'hypothèse de l'intérêt des consommateurs en matière de produits plus écologiques. » (Dubuisson-Quellier, 2017, p. 481). Dans le cas de l'indice, les pouvoirs publics cherchent à faire préciser ce postulat. Cette tentative passe par un recours aux sciences comportementales, convoquées par l'intermédiaire de la division interministérielle de la transformation publique (DITP), qui est mobilisée au cours du cycle de groupes de travail pour « tester » les effets d'un indice de réparabilité sur les comportements de consommation. Les sciences comportementales gagnent le champ des politiques publiques et participent à générer une forme de savoir autour d'un individualisme méthodologique, en vue de produire de « meilleurs » instruments au sens de leur efficacité (Bergeron et al, 2018). La DITP, sur le fondement d'un « appel à manifestation d'intérêt » dans lequel le CGDD a candidaté pour faire expertiser l'indice de réparabilité¹⁹⁶, intervient dès décembre 2018 auprès des groupes de travail pour présenter les sciences comportementales, puis en mai 2019 pour rendre compte des premiers résultats de son étude. Elle publie en septembre 2020 un premier rapport sur l'utilisation de l'indice de réparabilité pour les ordinateurs portables, puis l'actualise en juin 2021. L'un des premiers apports de cette expertise, c'est qu'elle justifie l'usage d'une approche par classement plutôt que par une qualification de type labellisation pour la mise en œuvre de l'indice :

*VJ : « A la lecture des rapports de la DITP, ils insistent sur la complexité de l'indice. Vous c'est quoi les enseignements que vous en tirez, hormis le visuel ?
Qu'est-ce que ça a apporté cette expertise de la DITP ? »*

¹⁹⁶ Financé par le « programme d'investissement d'avenir » (PIA) en cours, l'appel à manifestation d'intérêt publié le 31 juillet 2018 proposait ainsi aux administrations centrales de solliciter la DITP selon une logique de prestation, en vue de « mobiliser les enseignements et méthodes des sciences comportementales afin d'améliorer l'efficacité des politiques publiques ». Après examen des candidatures de ces administrations, évaluées selon plusieurs critères (l'« impact » social, la répliquabilité, la composante comportementale, le caractère « éthique », l'accès à des données de mesure d'efficacité et le « portage institutionnel »), les projets lauréats ont été sélectionnés le 20 novembre 2018 pour bénéficier de l'expertise de la DITP.

Enquêtée : « *Alors déjà, le premier enseignement immédiat, c'est que pour que ça fonctionne, puisque c'est un indice qui fonctionne quand même sur la comparaison entre les équipements, il faut qu'il soit largement affiché quoi. C'est-à-dire qu'il faut que ça touche le maximum d'éléments possibles. Parce que si certains éléments n'ont pas de note, le consommateur... il y a un petit phénomène, là, de « je préfère me cacher le problème, je préfère ne pas voir qu'il y a un souci au niveau de la réparation ». Donc plutôt se tourner vers des appareils qui ne possèdent pas l'information. »* (Représentante du MTE, 16 février 2021).

On voit ici comment une donnée susceptible de remettre en cause l'intérêt de l'indice, à savoir que les consommateurs préfèrent un produit n'affichant pas d'indice à un indice en affichant un, devient un savoir légitimateur de l'action publique. Alors qu'une interprétation possible serait de constater que l'indice pourrait produire une réticence à la consommation et donc d'en questionner la pertinence, ici l'interprétation de l'agent du MTE va dans le sens inverse : c'est parce qu'il peut avoir des effets néfastes s'il n'est appliqué qu'à une portée restreinte de produit qu'il faut que l'indice soit le plus « largement » étendu. Dès lors, le rapport de la DITP, rendu durant l'été 2020, alors que le cycle de réunions de concertation a déjà pris fin, vient essentiellement fournir des raisons à la mise en place d'un indice dont le format n'est plus vraiment questionné.

On l'a dit, la DITP est intervenue plus tôt dans le processus de construction, en décembre 2018, avant même d'avoir conduit l'étude expérimentale présentée dans son rapport. Son intervention à ce moment-là montrait essentiellement, à partir de travaux préexistants réalisés en Allemagne, que l'ajout d'une information relative à la durée de vie des produits modifierait les préférences exprimées des consommateurs en faveur de celle-ci. Cette présentation participe à légitimer l'approche informationnelle choisie par les pouvoirs publics dans le cadre de l'indice, en affirmant que pour répondre à l'enjeu de l'économie circulaire, l'objectif est d'« informer et sensibiliser sur la réparabilité des produits électriques et électroniques » (Présentation de décembre 2018). Sur le plan de ses moyens d'actions, la DITP fournit également des réponses : l'un des responsables de l'étude commandée nous rapporte que le principal problème consiste à combler l'écart entre les intentions et le comportement réel des individus. Puisqu'une large majorité des individus déclarent vouloir réparer (Porge et Coussement, 2020), mais que cette intention ne se traduit pas en acte, il faut les équiper pour s'engager dans la consommation. L'intervention de la DITP renforce cette interprétation de l'indice comme outil légitime et nécessaire pour changer les comportements des consommateurs. Le passage ci-dessous illustre comment l'existence de cet écart, qui donne une assise statistique à la désirabilité sociale de la protection de l'environnement, permet de justifier le critère « éthique » de l'intervention des sciences comportementales :

Enquêté : « *En tous cas, je crois que c'est 80 % qui se sentent prêts à faire des éco-gestes, et dans les faits il n'y a que 20 % des gens qui ont des gestes éco-*

responsables. Je pourrais vous trouver la référence... normalement, ce sont des choses que je cite dans mes présentations, ou des chiffres... »

VJ : « Et du coup, c'est cet écart qui est assez fort... »

Enquêté : « Qui montre une forme de consensus, c'est à dire qu'on ne va pas aller, on ne va pas forcer les gens à changer de comportement sur des choses dans lesquelles ils n'ont pas forcément des intentions. Mais là, clairement, dans cette thématique, les gens ont des intentions, les gens se positionnent comme concernés, mais il y a un passage à l'acte... ça faisait partie des critères hein, l'intention de passage à l'acte, qui est un critère éthique dans notre sélection » (Entretien avec un responsable de l'étude commandée auprès de la DITP, 2 mars 2020)

La constitution de l'indice ne forme pas une fin en soi. Elle vise à faire changer le comportement des consommateurs sur le marché, lequel, on l'a dit, est pensé comme susceptible d'influencer en retour le comportement – ou le positionnement – des fabricants, et donc de participer à rendre les produits du marché dans son ensemble plus réparables.

Quand on les interroge sur l'intervention de la DITP au sein des groupes de travail, les participants la jugent globalement « intéressante » et « utile », sans forcément citer les usages qui auraient été fait des résultats présentés. Si de récents travaux ont pu alerter quant au caractère « dépolitisant », ou simplement à la débauche de moyens pour l'évaluation au détriment de la mise en œuvre de l'action publique (Bergeron et al, 2018), il semble qu'en réalité l'intervention de la DITP ait été assez restreinte, et n'ait pas mobilisé beaucoup de ressources temporelles dans la construction de l'indice. Lors d'un entretien avec le responsable d'une fédération particulièrement impliquée dans la construction de l'indice, ayant donc une vision d'ensemble des différents travaux menés par les groupes, ressort l'idée que l'intervention de la DITP a pris une place finalement marginale dans les débats :

Enquêtée : « En ce qui concerne la DITP, nous avons accueilli avec un réel enthousiasme l'arrivée de leur mission, parce que les dimensions de communication, d'affichage de l'indice, d'étude des attentes du consommateur, pour nous, étaient aussi importantes que la dimension technique de l'indice. Nous étions donc vraiment satisfaits d'avoir à disposition une personne qui apparaissait vraiment comme étant experte et qui avait une approche passionnante. On a regretté, beaucoup, d'avoir finalement des présentations relativement courtes en comité de pilotage, en fin de réunion. Cela ne nous permettait pas de débattre. Cela est dû au fait que nous passions trop de temps sur la dimension technique. Et nous avons franchement regretté, puisque la conséquence a été que nous avons été assez peu associés aux travaux. Nous n'avons pas eu l'occasion d'échanger vraiment. On nous présentait de temps en temps, en 10 minutes, à la fin d'un comité de pilotage, les avancées des travaux. C'est un vrai point de déception pour nous, parce qu'il y a un vrai potentiel

à travailler sur ces sujets ainsi qu'une vraie expertise à disponibilité. Faute de temps, on n'a pas particulièrement pu y consacrer le temps nécessaire. » (Entretien avec un responsable RSE d'une grande fédération de producteurs de produits électroniques, 15 mai 2020).

En somme, la participation de la DITP, et l'usage des sciences comportementales, pour construire l'indice de réparabilité porte principalement sur deux aspects : la légitimation de l'approche informationnelle et celui de la mise en forme visuelle de l'indice. Ce second aspect est délégué à la DITP dans une forme d'exclusivité, ainsi que le montre l'exemple ci-dessous. Lors de l'examen de la loi AGECE en commission du développement durable à l'Assemblée Nationale, certains amendements proposant de définir les modalités d'affichage de l'indice sont rejetés¹⁹⁷, au motif que la discussion de ces éléments revient aux groupes de travail :

« L'indice de réparabilité doit être facilement compréhensible par tous. Les acteurs qui travaillent actuellement dessus s'accordent sur la forme ou encore sur l'échelle indicative à adopter. Les réflexions sont en train d'aboutir, après dix-huit mois de concertations. Les modalités d'application seront définies par décret, de façon à harmoniser tous les éléments. Demande de retrait. » (Compte-rendu n°24, Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée Nationale, 26 novembre 2019, p. 15)

On n'observe donc pas d'effet de rétroaction de l'intervention de la DITP sur le contenu de l'indice. Cette absence d'effet est principalement due aux modalités temporelles et organisationnelles de sa participation, qui ont contraint cet acteur à travailler sur un contenu déjà existant, pour vérifier, plus que pour modifier, un dispositif dont les objectifs étaient définis. Toutefois, l'intervention de ses experts en groupe de travail n'est pas sans effet sur la construction de l'instrument. Elle participe à légitimer l'approche choisie, tant du point de vue de ses mécanismes d'action (résorber l'écart entre les intentions et les actes d'achat) que de la forme de l'indice, puisque le fait de tester l'indice en situation réelle lui donne un caractère concret et prêt à être mis en œuvre.

3.3. Un marché à (auto)surveiller : déléguer le contrôle de conformité à la société civile

L'indice comme instrument dépend également des leviers de sa mise en œuvre en termes d'action publique. En effet, le caractère auto-déclaratif est entériné assez tôt durant le cycle des travaux de concertation, ce qui conduit un certain nombre de parties prenantes à se demander comment seront assurés le contrôle d'une part du bon affichage de l'indice et d'autre part d'un calcul sincère de celui-ci. Si la direction générale de la concurrence, la consommation et la répression des fraudes (DGCCRF) est légalement responsable de ce contrôle, aucun acteur, les pouvoirs publics en premier, ne se fait d'illusion

¹⁹⁷Notamment les amendements n°CD983, déposé par Stéphane Demilly, n°CD1432, déposé par Sophie Auconie et n°CD1337, déposé par Aude Luquet.

sur la capacité de cet organe, dont les moyens sont limités, à contrôler l'ensemble du marché. Dès lors, l'idée d'une partition implicite du travail se met en place, entre le contrôle de l'affichage de l'indice par la DGCCRF¹⁹⁸, et le contrôle de son bon calcul par les acteurs du marché et par la société civile. Le contrôle d'un calcul sincère est en effet compris comme étant susceptible de faire l'objet d'investigations poussées de la part des fabricants entre eux. Pour connaître le positionnement d'un concurrent sur l'échelle de la réparabilité, les critères sur lesquels il met l'accent, ceux qu'il délaisse, la répartition des notes entre les produits et leurs évolutions dans le temps, il est nécessaire de regarder le détail de l'indice. Or, les acteurs ayant des intérêts commerciaux ou stratégiques seraient susceptibles d'analyser ce détail, et de contrôler ainsi le bon calcul de l'indice. Cette tendance des acteurs privés à surveiller leurs concurrents est défendue par les producteurs en entretien :

Enquêtée : « *Je fais suffisamment confiance dans certains acteurs, pour, dès qu'il y aura un indice, aller regarder d'un peu plus près comment les uns et les autres font. Parmi mes adhérents, tous sont préoccupés par le fait de définir des méthodologies internes qui, chez eux, soient hyper béton. En effet, ils veulent complètement se différencier des autres, notamment ceux qui n'auraient rien suivi depuis le début. Nos adhérents se sont impliqués, et toutes les entreprises sont extrêmement impliquées là-dessus. Ils se disent donc « moi, je vais faire quelque chose de béton ». En revanche, nous sommes plus inquiets d'autres acteurs...* » (Entretien avec un responsable RSE d'une grande fédération de producteurs de produits électroniques, 15 mai 2020).

Ce contrôle par les acteurs de l'offre serait complété par une surveillance du côté de la demande. En effet, les consommateurs conçus comme « récepteurs » de la politique publique, sont également pensés comme les acteurs de celle-ci, et sont alors rangés sous la figure des « citoyens » ou de la « société civile ». D'abord, leur perception des produits et des marques qui les commercialisent aurait des effets directs sur le marché des produits. Cette dimension relative à la réputation de l'indice favoriserait la bonne participation des producteurs au dispositif, qui chercheraient à se distinguer sur le terrain de l'offre, et réclamerait donc un dispositif suffisamment robuste pour asseoir cette réputation. L'action des consommateurs est donc conçue comme l'expression directe de leurs préférences en matière de réputation dans leur comportement d'achat, mais aussi parfois comme la mise en œuvre potentielle de procédures de « consommation engagée » relevant de la technique juridique, telles que les pratique par exemple HOP. C'est dans ce cas de figure que le citoyen est substitué au consommateur :

Enquêté : « [...] *Les industriels n'étaient pas non plus preneurs de trop de liberté, parce qu'ils veulent absolument respecter au plus près la réglementation,*

¹⁹⁸ Si l'indice est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2021, les sanctions (et donc les contrôles) n'interviendront qu'à partir du 1^{er} janvier 2022, conformément aux articles 29 et 130 de la loi AGECE.

pour justement éviter qu'on leur fasse un procès et que leur image, du coup, en pâtisse. » (Entretien avec une représentante du MTE, 16 février 2021).

Cette faculté de contrôle des consommateurs est renforcée par la loi AGECE, qui adopte l'amendement n°CD1441, porté par Paula Forteza (LREM¹⁹⁹) et qui oblige les producteurs à publier les données relatives au calcul de chaque indice de réparabilité de leurs produits sous un « format aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé sous une forme agrégée » sur internet. Ce faisant, la députée vise à susciter, sinon à faciliter, la prise en charge du contrôle de l'indice par la « société civile » :

« Mme Paula Forteza : Je maintiens l'amendement CD1441, dont le dispositif vise simplement à mettre l'indice en format de données, afin qu'il puisse être réutilisé par la société civile en vue d'une meilleure information pour les citoyens. Dès lors, les citoyens pourront comparer les produits dans d'autres applications, au-delà du seul acte d'achat. » (Compte-rendu n°24, Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée Nationale, 26 novembre 2019, p. 15).

Cet appel à la participation des citoyens/consommateurs n'est pas qu'une position idéologique, elle est en réalité issue de la participation des associations, et notamment de HOP, à la fabrique de l'indice de réparabilité. Cette dernière se pose en effet comme l'un des acteurs principaux de la fabrique puis de la mise en œuvre de l'indice. Elle revendique son pouvoir et son intention à contrôler la mise en œuvre réelle de l'indice de réparabilité.

Aussi, peu après l'entrée en vigueur de l'obligation d'affichage de l'indice, l'association publie un rapport, rédigé par Marcus Bergmann, doctorant à l'ECSP, et Ronan Groussier, chargé d'affaires publiques (Bergmann et Groussier, 2022), portant « évaluation » de l'indice de réparabilité. Exclusivement rédigé en anglais, ce rapport s'appuie sur le traitement de données quantitative relatives aux notes obtenues par 1992 produits recensés par Spareka sur son site « indicereparabilite.com », sur une enquête en ligne conduite par HOP auprès de consommateurs et sur des tests en atelier de la réparabilité de 6 produits. Ce rapport s'inscrit directement dans l'esprit du dispositif, en ce qu'ici, c'est un acteur hors du marché et hors de l'Etat qui vient vérifier la bonne application de ce dernier. Dans ce rapport, HOP relève utilement la faible dispersion des notes, déjà mentionnée dans la partie 3.1, mais aussi la compréhension perfectible de l'indice par les consommateurs, et même par certains producteurs. Plus encore, les tests en atelier permettent à l'association de montrer la surévaluation des notes calculées par les producteurs, et d'appeler à un contrôle plus important de ces dernières. Sur le fondement de ces

¹⁹⁹ Encore affiliée au groupe de La République En Marche, ce qui facilite le vote de cet amendement au moment de l'examen de la loi AGECE en novembre 2019, P. Forteza quitte le parti à la fin du mois de janvier 2020, et participera notamment à la tentative de création d'un groupe « écologie, démocratie et solidarité » en compagnie d'autres députés dissidents, tels que Cédric Villani ou Emilie Cariou.

résultats, elle avance que certains critères de notation sont ambigus, et peuvent donc être livrés à l'interprétation des producteurs eux-mêmes, et parfois trop généreux. La production de ce rapport ne limite toutefois pas l'association dans un rôle de contrôle bénévole de l'indice, puisqu'elle y propose également des pistes d'amélioration de ce dernier. En particulier, le critère 5, spécifique à chaque catégorie de produits, est jugé globalement trop favorable aux producteurs les bonnes étant notes sont faciles à obtenir. HOP préconise de réduire la pondération de ce type de critères, ou bien d'en augmenter les exigences. Aussi, elle appelle à une meilleure dispersion des notes, qui permettrait de mieux discriminer les produits (Bergmann et Groussier, 2022, p. 18)²⁰⁰. La prise en compte de ce rapport par les pouvoirs publics, qui reçoivent HOP pour discuter de ces résultats, montre bien comment l'investissement d'un nouveau rôle de contrôle de ce dispositif d'action publique octroie à cet acteur de nouvelles ressources pour promouvoir ses objectifs politiques.

La fabrique de l'indice comme dispositif d'information portant sur un marché met en œuvre un raisonnement favorable à l'intervention d'acteurs non-étatiques, qu'ils soient acteurs de marché ou acteurs associatifs porteurs de causes spécifiques. Ce raisonnement implique une confiance dans les mécanismes de concurrence et de compétition sur les marchés ainsi que la mise en œuvre d'une gouvernance partagée du dispositif, qui est à la fois élaboré et suivi par des acteurs qui ne sont pas l'Etat.

4. La construction d'un objectif d'action publique au-delà des strictes caractéristiques de produits

Les débats portant sur les modalités de calcul de l'indice rendent compte du caractère non stabilisé de la qualité-réparabilité, et par la même occasion de la problématisation ouverte et incertaine de la réparation comme catégorie d'action publique (Guien, 2019, p. 357-407). La labellisation, entendue au sens large de l'attribution de caractéristique, est en effet un dispositif de problématisation (Laurent et Mallard, 2020, p. 22) qui attribue à l'échange marchand des caractéristiques politiques (relatives à la santé des consommateurs, aux conditions de production, aux conséquences sur l'environnement etc.). Dans ce cadre, la labellisation de la réparabilité à travers l'indice lui confère certaines orientations politiques qui dépassent les seules caractéristiques des produits.

4.1. La réparabilité comme engagement

Contrairement à d'autres dispositifs d'affichage qui inscrivent, au présent, des données portant sur le processus de production passé de l'objet (Laurent et Mallard, 2020, p. 18) l'indice de réparabilité est aussi tourné vers leur futur. En effet, le premier et le troisième critère de notation portent sur des engagements des metteurs sur le marché à fournir respectivement de la documentation technique relative

²⁰⁰ « Nous pensons que l'indice de réparabilité ne peut exprimer son plein potentiel que s'il se déploie sur l'ensemble des notes. », traduit par nos soins : « We believe that the full potential of the reparability index can only be achieved if the entire scale of the index is being used. ».

au produit ou des pièces détachées durant un temps donné. Ces éléments ne sont pas de facto vérifiables au moment de l'achat du produit, puisqu'ils ont vocation à apparaître au moment où la réparation est engagée. Ils donnent à la réparabilité une dimension relationnelle, en ce qu'ils prolongent le contact entre le consommateur et le vendeur dans un espace temporel hypothétique, mais légalement encadré. Le parallèle avec la recyclabilité est utile, en ce que celle-ci porte également sur le futur du produit/déchets, mais n'engage pas les metteurs en marché à continuer d'agir après la mise en vente de leur produit. Construire la caractéristique « recyclable » du produit requiert certes un travail technique et réglementaire de la part de ces derniers, mais le travail s'interrompt exactement au moment où la transaction avec le consommateur est réalisée. Un reliquat d'engagement subsiste dans les cas où les allégations de recyclabilité relatives à des produits déjà vendus sont jugées fausses par l'administration. Néanmoins, les éventuelles sanctions en cas de déviation par rapport à la norme imposées relèvent du droit des « allégations environnementales ». Elles ne sont pas susceptibles d'emporter d'effets sur le produit et sur les capacités du consommateur à rendre ce dernier plus recyclable. Enfin, la recyclabilité est jugée « dans l'état des techniques actuelles », et constitue ainsi une forme de lissage des futurs, où les capacités industrielles de recyclage à disposition demeurent stables entre la vente du produit et sa « fin de vie » en tant que déchets. L'engagement auquel correspond la mise à disposition de pièces détachées et de documentation n'est au contraire vérifiable que si le consommateur a effectivement recours à une réparation et sollicite pour cela le producteur. Ici, ce n'est pas le régime des allégations environnementales qui serait convoqué en cas de défaut, mais celui des allégations commerciales. L'indice est ainsi porteur de sa propre logique d'engagement dans le temps des producteurs vis-à-vis de leurs clients.

En revanche, les critères 1 et 3 de l'indice de réparabilité entrent dans un rapport à la fois complémentaire et concurrent avec d'autres régimes légaux relatifs à une forme d'engagement dans la vente de produits électriques et électroniques. D'abord, les règlements européens dit « eco-design » qui couvrent 31 gammes de produits couverts par la Directive 2009/125/CE sur les « produits liés à l'énergie » comportent pour certains types de produits des obligations pour les fabricants et importateurs de s'engager à rendre disponibles des pièces détachées et des informations sur la réparation de leurs produits, auprès des réparateurs professionnels. C'est le cas notamment des machines à laver le linge (Règlement 2019/2023), des lave-vaisselles (Règlement 2019/2022), des réfrigérateurs (Règlement 2019/2019) ou encore des écrans de téléviseurs (Règlement 2019/2021), dont les fabricants ou importateurs sont tenus de rendre disponibles ces éléments durant plusieurs années après la dernière mise en marché de leurs produits. Toutefois, les délais de mise à disposition diffèrent selon les catégories (généralement, entre 7 et 10 ans) et même selon les types de pièces détachées concernées. Les catégories de ce corpus réglementaire issu de la directive ne recoupent par ailleurs pas exactement celles des groupes de travail du CGDD : ne sont pas concernés par de telles obligations les téléphones portables, les tondeuses à gazon et les ordinateurs. Ensuite, au niveau français, la loi du 17 mars 2014 relative à la consommation, dite « loi Hamon », prévoit en son article 6-2 que les vendeurs de biens meubles affichent

la durée de disponibilité des « pièces détachées indispensables à l'utilisation des biens »²⁰¹. Cette disposition est cependant « sabordée », selon les propos d'un des acteurs ayant porté l'amendement en 2014 (Observation, juin 2019), par le décret d'application n°2014-1482, qui restreint cette obligation d'affichage aux fabricants s'étant engagés à fournir des pièces détachées, affaiblissant de beaucoup la portée contraignante de cette mesure²⁰². La question de l'articulation des modalités de calcul des critères de l'indice avec ces différents régimes juridiques se pose au sein des groupes de travail, notamment ceux qui concernent les lave-linges et les smartphones.

Dans un premier temps est entretenue l'idée de calculer la mise à disposition des pièces détachées et de la documentation à partir de la fin des obligations légales des règlements écoconception ou des engagements volontaires encadrés par la loi Hamon. La logique, soutenue par les pouvoirs publics, était d'utiliser l'indice de réparabilité comme un instrument d'amélioration de l'existant. Progressivement, cette logique a été contestée dans les sous-groupes mentionnés, du fait de l'inégale application des régimes existants aux produits, voire de leurs « imprécisions » (concernant la loi Hamon notamment). Si les modalités de calcul des délais de mise à disposition sont longtemps présentées sous la forme « R+X », où R représente les délais de la réglementation en vigueur, la forme finale de calcul supprime ce R, pour ne garder que la durée générale X de mise à disposition des pièces détachées et calculée « à partir de la mise sur le marché de la dernière unité. »²⁰³. Il est intéressant de voir comment ces modalités participent à faire de l'indice un « nouvel » engagement des fabricants et importateurs vis-à-vis du consommateur, plutôt qu'une extension des engagements existants par ailleurs, vis-à-vis desquels il acquiert une forme d'autonomie. La formule R+X est soutenue par les associations environnementalistes et de défense des consommateurs, ainsi que par les réparateurs dans le sous-groupe lave-linge par exemple (Documents de travail du 18 décembre 2018). A l'inverse, la formule X est réclamée par les producteurs. Pour autant, le choix final de X ne saurait être vu comme la « victoire » de l'intérêt des producteurs sur les autres parties prenantes, puisque des seuils sont introduits. Ainsi, si X est inférieur ou égal à 4 ans pour les smartphones, ou à 10 ans pour les lave-linges, la note obtenue pour la pièce détachée concernée est de zéro. Pour les smartphones, en l'absence de réglementation européenne, le seuil de 4 ans constitue une exigence minimale formée expressément par l'indice. Pour les produits et pièces détachées couverts par les réglementations communautaires, il est nécessaire de comparer, dans le détail, les exigences des règlements éco-conception avec les seuils introduits dans la grille de calcul de l'indice. Pour les lave-linges, on l'a dit, à l'ensemble des pièces détachées (liste 1 et liste 2) correspond un seuil minimal de disponibilité de 10 ans, alors que les règlements eco-design prévoient que certaines pièces détachées doivent être rendues disponibles 7 ans, par exemple pour les pompes. Ce

²⁰¹ Loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation.

²⁰² Décret n° 2014-1482 du 9 décembre 2014 relatif aux obligations d'information et de fourniture concernant les pièces détachées indispensables à l'utilisation d'un bien.

²⁰³ Arrêté du 29 décembre 2020 relatif aux modalités d'affichage, à la signalétique et aux paramètres généraux de calcul de l'indice de réparabilité.

différentiel peut ainsi être compris comme un degré d'exigence supérieur de l'indice par rapport aux réglementations européennes.

Les mêmes tensions avec le droit européen se jouent sur le second sous-critère du critère 3 de disponibilité des pièces détachées : la rapidité de livraison de ces dernières. Ici aussi, il s'agit d'un engagement envers l'avenir, et plus encore d'un engagement à la performance. Plus le délai de mise à disposition (de livraison) des pièces détachées est court, plus la note augmente. Quatre seuils sont définis et sont identiques pour toutes les pièces détachées, ainsi que pour toutes les catégories de produits. Le seuil maximal, donnant droit à la note minimale, zéro, est de 10 jours, alors que là encore les règlements éco-conception, quand ils existent, prévoient une mise à disposition minimale de 15 jours.

A l'inverse, l'engagement dans le futur par la réparabilité est écarté dans le calcul du quatrième critère relatif au prix. Ici, la relation entre le vendeur et l'acheteur, qui est intermédiée par le prix, ne s'étend pas au-delà du moment du calcul de l'indice. Pour obtenir la note de son produit relativement au quatrième critère, le fabricant établit en effet un ratio entre les prix des pièces détachées de la « liste 2 » et le prix du produit, déduction faite des taxes et des frais de transport, au moment du calcul de l'indice. La liberté lui est ensuite laissée pour faire préciser dans les conditions générales de ventes un maintien de ces prix, ou non. L'absence d'engagement dans la relation intermédiée est ici liée au fait que le prix comme intermédiaire de calcul amène lui-même de fortes contraintes liées au cadre juridique de la commercialisation de marchandises. Exiger que, pour obtenir un score élevé, les fabricants aient à s'engager sur des niveaux de prix maintenus dans le temps, est en effet difficilement concevable au regard du principe de la libre fixation des prix.

Si certains des éléments de l'indice renvoient donc à une mise en relation dans le temps, celle-ci n'est toutefois pas stabilisée. Les participants aux groupes de travail reconnaissent eux-mêmes la fragilité de la relation qui est créée entre le consommateur et le producteur via l'indice. Cette fragilité devrait selon eux conduire à l'abandon de tels critères :

Enquêté : « *Notre travail, qu'on avait à cœur, dans la définition d'un critère, c'était de se demander : 'est-ce qu'il est contrôlable, est-ce qu'il est solide, est-ce qu'il est objectif, est-ce qu'il est vérifiable ?' C'est ce qu'on a essayé de faire au maximum. Mais il y a des critères, dans l'indice, qu'objectivement personne ne saura contrôler. Dire que les pièces détachées seront disponibles dans 12 ans, à part se projeter dans l'avenir dans 12 et de dire 'effectivement, elles sont disponibles' il n'y a aucun moyen de contrôler. C'est typiquement le genre de chose sur lesquelles on ne peut pas aller plus loin que l'engagement propre des marques* » (Entretien avec un responsable RSE d'une grande fédération de producteurs de produits électroniques, 15 mai 2020).

En reprenant la distinction qu'établissent Michel Callon et ses collègues, dans leur article programmatique pour l'étude de l'économie des qualités, entre le « bien » comme état et le « produit »

comme processus (Callon et al, 2000), nous pouvons affirmer que la dimension relationnelle portée vers l'avenir ouvre la voie à une autre dénomination, celle d'un bien comme « promesse » ou comme « droit ». Il est en revanche malaisé de se prononcer sur l'efficacité de la mise en œuvre d'un dispositif économique et légal qui reconnaîtrait et encadrerait cette promesse/droit, étant donné qu'il repose précisément sur des relations et des interactions futures. Ces formes d'engagement sont une tentative de dépasser les contraintes posées par un dispositif marchand de labellisation portant sur des produits, et peuvent être regardées comme contribuant plutôt à une labellisation de la relation producteur-consommateur.

4.2. La réparabilité comme disposition

Une autre dimension de la réparabilité telle que promue par l'indice renvoie aux critères de calcul de l'indice rattachés à des caractéristiques matérielles des produits. En ce sens, l'indice tend ici à les faire considérer véritablement comme des « produits » au sens de l'économie des qualités, puisque qu'ils sont évalués et notés via des opérations-test visant à éprouver en quoi leur agencement matériel facilite, ou non, la réparation. Ainsi, le deuxième critère, celui de la « démontabilité », cherche par une décomposition minutieuse à évaluer la propension à être démontés des produits. A l'instar des critères relatifs à dimension « relationnelle » de la réparabilité, les groupes de travail se sont affranchis des travaux documentaires issus de l'Union Européenne. Le premier rapport sur le désassemblage publié en 2016, établit des recommandations pour le calcul d'un « eDIM » pour « Ease of Disassembly Metric », une note de désassemblage. Le désassemblage y est défini comme un processus réversible, et donc compatible avec la réparation, sauf en ce qui concerne les « connecteurs » qui relient les pièces entre elles²⁰⁴. Comme processus non destructif, le désassemblage devient une performance évaluée à l'aune du temps qu'un opérateur abstrait met à effectuer un certain nombre d'opérations. Le désassemblage est assimilable dans le rapport du JRC à une opération de montage standard dans une ligne de production industrielle. Le corpus de connaissances scientifiques mobilisées est principalement issu de travaux en génie industriel, notamment des travaux portant sur la « conception durable ». Les auteurs de ce rapport, nuancent parfois la similarité entre les processus de montage et de désassemblage, notamment car le second inclut un composante essai-erreur²⁰⁵, concluent tout de même à la pertinence scientifique de leur méthode (Vanegas et al, 2016, p. 39). Les participants aux groupes de travail de l'indices ont malgré tout choisi d'écarter le recours au même référentiel pour fonder le leur. Alors que l'opportunité de rapprocher les travaux français et européen est souvent rappelée, notamment par le ministère de la

²⁰⁴ Traduit par nos soins : « *Processus réversible dans lequel un produit est séparé entre composants et/ou sous-assemblages par des opérations destructives ou semi-destructives quand elles ne concernent que les connecteurs. Si le processus de séparation du produit est irréversible, ce processus est appelé démantèlement* » (Vanegas et al, 2016, p. 3)

²⁰⁵ Traduit par nos soins : « *De plus, la catégorisation proposée ne prend pas en compte les inefficacités du désassemblage, tel que le temps passé dans des tentatives de déconnexion infructueuses ou des actions non-nécessaires, puisque ces actions ne sont ni standards ni répétitives et qu'elles sont dépendantes de l'individu : de telles inefficacités sont liées au processus et non au produit.* » (Vanegas et al, 2016, p. 24)

transition écologique (MTE) qui y voit un moyen de convaincre les fabricants de participer et de « jouer le jeu », le fait de chercher à développer, à nouveaux frais, une méthode propre à l'indice français, peut surprendre. En réalité, si la méthode eDIM n'est pas réutilisée telle quelle, on la retrouve sous forme simplifiée, avec trois sous-critères pour évaluer la démontabilité : le nombre d'étapes nécessaires pour accéder à une pièce donnée, le type d'outils utilisés, et le type de fixations utilisées. De l'aveu de certains participants, le fait que les travaux du JRC ont été mis « en veille » au cours de l'année 2019 a rendu plus intéressante l'idée de simplifier la méthode eDIM plutôt que de la reprendre dans son intégralité.

Aussi, les critères de qualification sont systématiquement orientés par des principes de classification et de hiérarchisation. C'est ainsi que sont différenciées les pièces de la « liste 1 », pièces dites fonctionnelles et celles de la « liste 2 », pièces d'usures. Les pièces de la liste 2 sont considérées à l'intérieur du calcul de l'indice comme plus importantes : les notes qui y sont relatives bénéficient de coefficients plus importants. Pour le critère de la démontabilité, ce sont ces pièces uniquement qui sont considérées. Nous avons observé d'importantes luttes portant sur la catégorisation des pièces. Deux arguments parfois contradictoires étaient simultanément utilisés pour justifier le passage en liste 2 : le taux de panne de la pièce et son caractère essentiel pour le fonctionnement de l'appareil. La catégorisation repose sur une ambiguïté forte sur sa signification, qui n'a toutefois pas empêché les acteurs de travailler à partir de celle-ci. Certains acteurs soulignent l'arbitraire dans la qualification des pièces, qui ne répond pas à la stricte opposition entre les pièces fréquemment cassées et les autres.

VJ : « *Sur l'existence des deux listes, comment a-t-elle été décidée ?* »

Enquêté : « En fait, l'idée c'était, effectivement, de différencier les pièces détachées en fonction, initialement, du taux de casse/panne. Ça c'était l'idée au départ. Dans les faits, ça ne s'est pas tout à fait passé comme ça, parce que même si le projet original s'est basé sur des taux de casse/panne, il y a eu des éléments qui ont été rajoutés de manière plus ou moins concertée dans la liste. » (Entretien avec une représentante d'une fédération de distributeurs, 2 juillet 2020).

Ces orientations relatives à la qualité-réparabilité sont le produit d'un travail collectif où les différents intérêts s'alignent, ou non, sur des conceptions de ce qu'est la réparabilité d'un objet. Elles consacrent des formes classiques de réparation des produits, comme ses dispositions matérielles permettant son démontage et son remontage, mais aussi des formes innovantes, comme l'engagement à rendre disponible un certain nombre d'objets (outils, pièces détachées) nécessaires à cette réparation.

5. Conclusion de chapitre

En visant le développement d'une politique d'économie circulaire portant sur les produits à travers un instrument d'information marchande, l'indice de réparabilité procède à une modification – en réalité une extension - des finalités de l'action publique environnementale. L'élaboration de cet indice passe par une construction conjointe mettant en jeu le ministère de l'environnement et les acteurs privés, dont

l'influence est notable, tout en reposant sur des formes de cadrages de la réparabilité comme politique publique, principalement issues de l'action publique européenne. La mise en œuvre de l'instrument, elle, est déléguée en partie au « marché » et à son homologue non lucratif : la « société civile ». Constaté ce fait nous conforte dans l'idée que la redéfinition des fins en matière d'économie circulaire, des ambitions environnementales, passe par l'élaboration d'instruments d'action publique de type marchands, qui mettent simultanément en jeu une intervention réduite de l'Etat et une liberté d'organisation importante de la part des acteurs privés.

On note toutefois que l'indice de réparabilité est également parfois pensé comme un outil permettant à l'instrument de la REP d'être mis au service de la poursuite de nouvelles finalités. Dans le cas de la modulation, celles-ci sont traduites en externalités répercutées dans le montant de la contribution. Ainsi, dans un entretien avec une représentante d'ONG ayant participé aux groupes de travail sur l'indice, celle-ci note l'opportunité qu'il pourrait y avoir à se servir de l'indice comme d'un outil de quantification des qualités que les REP peuvent chercher à sanctionner ou à valoriser :

Enquêtée : « Parce qu'en fait, il va y avoir aussi un ré-agrément l'an prochain, et nous ce qui nous inquiète, enfin pas ce qui nous inquiète, mais ce qui nous importe sur le ré-agrément, c'est d'avancer sur l'éco-conception, et en fait, sur la modulation, c'est avoir plus de critères, etc. Et en fait, la difficulté sur les D3E, c'est de trouver des critères qui sont objectifs, vérifiables, etc. Et en fait, là on s'est dit que comme il y avait eu un super boulot pour l'indice de réparabilité, et que, justement, ils avaient trouvé des critères qui étaient pareil, objectifs, vérifiables, machin je ne sais pas quoi... Et bah de dire 'tous ces critères qui ont été trouvés, et qui vont rentrer dans l'indice de réparabilité, est-ce qu'on ne pourrait pas, aussi, s'en servir pour mettre des modulations dessus ?' » (Entretien avec une représentante d'ONG, 23 juillet 2019).

Cette mise à contribution de l'indice pour une régulation par la REP peut conforter notre analyse générale. Ici encore, le recours aux facultés des agents privés et aux pouvoirs du marché est pensé par les pouvoirs publics (mais aussi par les ONG, producteurs, réparateurs) comme un moyen de rendre plus efficace l'action publique contraignante qui peut l'accompagner. En fait, accepter de recourir à l'indice comme outil de quantification de la réparabilité, c'est reconnaître que l'instrument de marché est plus pertinent pour générer cette connaissance, et qu'il est un préalable à un resserrement des moyens imposés aux producteurs pour poursuivre l'objectif fixé. Dans le cas où l'indice de réparabilité n'a pas encore été réutilisé pour cette fin (comme critère de modulation des contributions), nous ne pouvons en tous cas que relever que les ONG adoptent ce discours.

Le pas de côté effectué dans le cadre de ce chapitre a permis d'élargir la lecture faite à propos de la REP et de la relation moyens/fins, ou intervention/ambition qu'elle met en œuvre. Il a pu notamment

montrer comment la formation d'un instrument comportant une ambition environnementale plus élevée que la valorisation des déchets passe

Chapitre 7 : Les résistances de l'instrument à sa rationalisation

Après avoir montré comment les logiques instrumentales de la REP favorisent une certaine inertie dans son paramétrage et dans la relation qu'elle installe entre les moyens publics qu'elle met en œuvre et les objectifs environnementaux qu'elle poursuit, il convient d'étudier la réponse de l'instrument aux rares moments de politisation de ce dernier.

S'il est admis que le Grenelle de l'environnement et les lois qui l'ont suivi n'ont pas radicalement reconfiguré les jeux d'acteurs et les logiques d'actions qui constituent la REP (Halpern, 2013), pas plus que ne l'a fait la LTECV en 2015, les échéances législatives constituent des moments de changement incrémental de l'instrument. En premier lieu, elles prévoient ou ouvrent la voie à l'extension de son champ d'application. Les REP DDS²⁰⁶, DASRI²⁰⁷, DEA²⁰⁸, sont directement prévues par des lois. Elles sont également l'occasion de changer certains paramètres de l'instrument, comme les modalités d'agrément des éco-organismes, les objectifs qu'ils poursuivent ou les conditions d'exercice de leur activité (organisation de la collecte et du traitement des déchets). La loi AGEC ouvre un troisième moment législatif – visant la « *Refondation du principe de responsabilité élargie du producteur (REP)* » (Etude d'impact de la loi AGEC, p. 15) - dont il convient d'examiner les conséquences perturbatrices ou reconfiguratrices de l'instrument²⁰⁹.

Ce chapitre propose de revenir sur la trajectoire de cette loi, jusqu'au début de l'année 2022. Le fait qu'un certain nombre de mesures ont une date d'entrée en vigueur ultérieure à la rédaction de cette thèse, ou bien qu'elles nécessitent une « traduction » sur le terrain qui n'a pas encore eu lieu, entraîne l'impossibilité de saisir l'ensemble des effets de la loi AGEC sur la REP. La mise en œuvre d'une filière REP pour les déchets du bâtiment aurait pu, par exemple, bénéficier d'une attention dédiée et d'un suivi dans le temps. Prévue pour 2021, puis repoussée d'un an, cette filière commence à donner des signes d'existence durant le courant de l'année 2022, suivant la logique d'une « montée en charge » progressive²¹⁰. Alors qu'elle devrait représenter à terme les montants financiers les plus importants de toutes les filières REP (entre 1 et 2 milliards d'euros), il est vraisemblable que son existence donnera aux chercheurs en sciences sociales un objet d'étude fécond. Sa forme, et la nature des déchets qu'elle

²⁰⁶ Article 46 de la loi Grenelle I du 3 août 2009

²⁰⁷ Article 187 de la loi Grenelle II du 12 juillet 2010

²⁰⁸ Article 200 de la loi Grenelle II du 12 juillet 2010

²⁰⁹ La période courant de 2015 à 2020, séparant la loi LTECV de la loi AGEC, aurait été, d'après certains acteurs du ministère de l'environnement, un moment de « mise en veille » dans la création de nouvelles REP. Cette « période où les législateurs s'interrogent sur la pertinence de créer, d'étendre ou de stopper la mise en place de ces dispositifs à de nouveaux produits » (AMORCE et ADEME, 2015, p. 7) se serait refermée avec la publication du rapport de Jacques Vernier en 2018, puis la loi AGEC, qui actent la décision de créer une dizaine de nouvelles filières.

²¹⁰ La crise sanitaire causée par la pandémie de Covid-19 a ralenti ces processus de mise en œuvre de la loi.

aura à prendre en charge, feront d'elle une nouvelle espèce de REP, dont on peut se demander quels seront les effets sur l'instrument en général.

De manière similaire, la mise en œuvre d'une consigne financière pour certains emballages ménagers, si elle a été un temps envisagée dans la loi, est finalement repoussée en 2025. Ces éléments, qui pourraient conduire le chercheur à considérer que sa recherche est « née trop tôt »²¹¹, n'empêchent pas d'identifier certains faits sociaux à l'œuvre qui peuvent au contraire pleinement intégrer l'analyse. Le fait même que certaines mesures soient retardées par rapport à un calendrier initialement fixé par le secrétariat d'Etat à l'économie circulaire peut nous renseigner sur des stratégies de ralentissement des processus politiques, identifiés de longue date en sciences politiques (Falkner et al, 2005). Plus généralement, c'est dans la confrontation de la REP avec un modèle concurrent de responsabilisation des producteurs que nous trouvons les raisons principales de ce ralentissement. Nous proposons d'examiner les mécanismes à l'œuvre dans le cas de la consigne.

Il convient d'abord de mentionner les caractéristiques formelles de la loi AGECE. Elle est publiée le 10 février 2020 au journal officiel, mais son travail d'écriture remonte à la FREC de 2018. Elle est déposée le 10 juillet 2019 pour première lecture au Sénat, envoyée pour seconde lecture à l'Assemblée nationale le 30 septembre 2019, puis renvoyée en commission mixte paritaire (CMP) le 23 décembre 2019. Elle est adoptée par l'Assemblée nationale le 21 janvier 2020 et par le Sénat le 30 janvier 2020. Principale œuvre politique de la secrétaire d'Etat à l'économie circulaire Brune Poirson, elle a également été considérée comme la première loi environnementale du premier quinquennat d'Emmanuel Macron, avant le vote de la loi « Climat et résilience » le 22 Août 2021. L'attente politique et médiatique autour de cette loi n'en n'était pas pour autant démesurée, du fait de son portage politique limité, et de son caractère sectoriel.

On s'interroge aussi sur le contenu de la loi. Parcourir son étude d'impact peut aider à en identifier l'esprit général. Publiée le 9 juillet 2019, celle-ci réaffirme dans son introduction viser le développement d'une économie circulaire, qui participerait à « découpler » la croissance économique de la consommation de ressource. Ce préambule rappelle que l'interprétation qui est faite du concept d'économie circulaire est inspirée d'une représentation dominante (voir partie 2.1.3 de l'introduction), qui s'intéresse moins à la taille des flux qu'à leur bouclage, c'est à dire qui ne problématise pas le taux d'extraction de ressources qui continue à être nécessaire à l'économie (Arnsperger et Bourg, 2017). Aussi, les rédacteurs de cette dernière font référence aux travaux portant sur l'instrumentation de l'action publique, pour justifier la multiplicité des instruments employés pour mettre en œuvre la FREC :

²¹¹A travers cette interrogation, on devine aisément que la temporalité de la recherche ne saurait se donner comme seule contrainte la complétude des processus législatifs. Dans l'absolu, une loi n'est d'ailleurs jamais complètement mise en œuvre, et l'on trouvera un exemple immédiat dans la réutilisation dans le décret Lalonde en 1992 de dispositions prévues dans la loi sur le déchet de 1975. Toutes proportions gardées, la loi AGECE est encore l'objet d'actualités quotidiennes au moment où ces lignes sont écrites, et le caractère « remuant » de cet objet politique n'est pas sans causer quelques troubles dans la rédaction.

« Comme le soulignent Lascoumes et Le Galès, l'observation montre qu'il est exceptionnel qu'une politique et même qu'un programme d'action au sein d'une politique soit mono-instrumental'. C'est le cas de la stratégie adoptée par le gouvernement dans le cadre de la mise en œuvre de sa feuille de route pour l'économie circulaire qui ne se limite pas à l'adoption de mesures législatives. » (Ministère de la transitions écologique et solidaire, 2019, p. 7)

S'il ne permet pas de conclure sur une éventuelle « performativité » des sciences sociales en matière de fabrique de l'action publique, que l'on ne saurait séparer d'une utilisation *a posteriori* d'une référence académique comme ressource légitimatrice, ce premier constat révèle *a minima* comment le gouvernement tente de multiplier les modes d'action pour poursuivre une politique d'économie circulaire.

Il est d'autant plus éclairant d'observer qu'à la suite de ce propos, l'étude d'impact liste les types de modes d'action convoqués, par ordre d'apparition : la fiscalité, les engagements volontaires²¹² des acteurs privés et des mesures législatives, parmi lesquelles figurent la création de nouvelles des REP et la modification de leur cadre général. En introduisant son étude d'impact de la sorte, le secrétariat d'Etat annonce un périmètre d'action limité, et reconnaît par la même occasion que celui-ci est le produit de négociations portant sur l'étendue de l'action publique.

En ce qui concerne la fiscalité par exemple, les lois de finances sont élaborées dans un dialogue resserré avec les parlementaires, et surtout demeurent une des prérogatives principales du ministère de l'économie et des finances. Si l'utilisation du concept d'instrument paraît ici plutôt renvoyer à l'outil politique (« par quelle voie le gouvernement peut-il agir ? ») que de l'instrument d'action publique, elle renvoie dans son contenu à des instruments déjà évoqués. La fiscalité passe essentiellement par la révision de la trajectoire et des taux de la TGAP sur les activités de gestion des déchets. Cet instrument fiscal, qui a suivi la REP depuis son origine, pose de réelles contraintes sur les acteurs économiques, en particulier les collectivités locales lorsqu'elles prennent en charge la collecte et la gestion des déchets d'emballages. En annexe, les figures 1 et 2 retracent les évolutions prévues de la TGAP telles que votées dans la loi de finance de 2018 pour 2019. Celles-ci concernent le stockage, c'est-à-dire la mise en décharge, et le « traitement thermique », c'est-à-dire l'incinération. Pour la première catégorie, le taux passe de 24 à 34€ la tonne (selon les équipements de dépollution dont la décharge est équipée) en 2019 à 65€ par tonne en 2025. En ce qui concerne l'incinération, des taux compris entre 3€ et 12€ la tonne en 2019 (là encore, selon que l'incinérateur laisse passer des particules fines, qu'il a un rendement énergétique supérieur à 0,65, ou qu'il est géré selon des normes environnementales) à 25€ la tonne en 2025.

²¹² Les engagements volontaires, résultant notamment du « Pacte plastique » que nous n'évoquerons pas ici, visent notamment à stimuler la demande en plastique recyclé par les industriels en utilisant.

Ces évolutions du taux de la TGAP visent un renchérissement des modes de gestion des déchets en question. Si la hausse de cette fiscalité est le premier élément mis en avant par l'étude d'impact, son ampleur est un élément de débat. D'une part, relevons que la TGAP, toutes sources confondues, représente 952 millions d'euros en 2021 (Commissariat général au développement durable et al, p. 37), soit environ la moitié de ce que représente le budget total consacré aux filières REP. D'autre part, la hausse se révèle substantielle pour un certain nombre de sous-catégories, qui voient leurs taux doubler voire tripler. Le maniement de l'instrument fiscal est une réactivation des logiques pigouviennes de gestion des externalités environnementales. S'il emporte l'adhésion de l'ADEME et des économistes, car il corrigerait une inégalité économique entre les modes de traitement, contraire à la « hiérarchie des modes de gestion », il suscite l'opposition des collectivités, en resserrant leurs marges de manœuvre budgétaires. Celles-ci mettent en avant l'inadéquation du ciblage d'une telle mesure, qui les touche alors qu'ils seraient peu responsables du volume et de la qualité de déchets produits. Cet argumentaire propose une interprétation différente du principe pollueur payeur, où le pollueur serait le producteur de produit, ou le citoyen. Toutefois, une baisse concomitante de la TVA sur les activités de gestion des déchets est mise en place pour compenser cette hausse des coûts pour les collectivités (Billet et Dufal, 2021, p. 167). On comprend que la fiscalité sur les déchets n'a a priori par la préférence des collectivités, qui lui préfèrent la logique des REP, pensée comme une fiscalité sur les produits, dont elles sont bénéficiaires.

Enfin, la catégorie des mesures législatives renferme en fait tout un ensemble de mesures, visant notamment des évolutions concernant la REP en France. Celles-ci s'incarnent particulièrement à travers le cas de la filière emballages, menacée sur le plan de son fonctionnement, mais aussi plus généralement à travers une « réforme » de la « gouvernance » et une extension des filières, qui manifeste un renforcement de la logique de rationalisation de l'action publique budgétaire.

Certaines mesures ne participent cependant pas directement à cette tendance rationalisatrice de l'instrument. On mentionnera la mise en œuvre de deux fonds, le « fond réparation » et d'un « fond réemploi » qui ont pour caractéristique principale de contraindre les éco-organismes dans l'affectation des éco-contributions collectées auprès de leurs adhérents. Cette contrainte n'est pas homogène, et connaît quelques aménagements, mais elle est réelle. Elle installe au sein de l'instrument une préférence pour des objectifs environnementaux élevés, s'appuyant sur des éléments de contraintes publiques reposant moins sur l'auto-organisation des filières. Même si, in fine, les éco-organismes se retrouvent décisionnaires pour l'affectation de ces fonds, leur création et la fixation de leur taux par la loi suffit à indiquer une volonté régulatrice des pouvoirs publics en la matière.

Encadré 3 : Jacques Vernier, éminence grise de la REP ?

Jacques Vernier est une figure importante de la REP française. Il est même considéré comme le principal inspirateur de la loi AGEC et des mutations contemporaines de l'instrument.

Diplômé de Polytechnique en 1962, puis de l'école des mines de Paris en 1968, Jacques Vernier a d'abord une carrière de fonctionnaire. Il occupe des responsabilités administratives, relatives à

l'environnement. Il est successivement directeur de l'agence de l'eau de l'Artois entre 1974 et 1983, président de l'ADEME entre 1994 et 1997, président du conseil d'administration de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS), président du conseil supérieur de la prévention des risques technologiques depuis 1997 et président de la commission des filières REP (CFREP), déjà évoquée dans le chapitre 4, depuis 2009. Dans le même temps, il poursuit une carrière politique au Rassemblement Pour la République (RPR). Il a un certain nombre de mandats électoraux : maire de Douai entre 1983 et 2014, conseiller régional du Nord-Pas-de-Calais entre 1998 et 2015, député européen entre 1984 et 1993, puis député du Nord entre 1993 et 1997.

En tant que président de la CFREP, Jacques Vernier est chargé par les ministres de la transition écologique (N. Hulot) et de l'économie (B. Le Maire) le 28 novembre 2017 de produire un rapport sur le « dispositif de REP », dont ils notent la prolifération et la diversité. A ce sujet, Vernier notera que : « *L'expansion des filières REP, régulièrement accélérée par le Parlement, a cependant eu lieu sans que leurs modes de fonctionnement et d'organisation ne soient revus en conséquence.* » (Vernier, 2018 p. 84). Ils indiquent que ce rapport doit alimenter les travaux de la FREC, et doit être remis trois mois plus tard. Le rapport finalement produit, d'un style rédactionnel inhabituel pour ce genre d'exercice, établit 38 propositions relatives aux REP. Le tableau n°1 en annexe compare ces mesures et leur reprise dans la loi. Au total, plus de la moitié des mesures sont reprises, selon des traductions variées. En 2019, puis en 2020, il publie deux rapports (en réalité un pré-rapport, puis le rapport final) sur la consigne. Il signe également le rapport d'activité de la CiFREP pour 2021 et 2022.

Jacques Vernier assume le rôle d'inspirateur de l'action publique relative aux REP. Il rédige la postface de l'ouvrage d'Helen Micheaux (Micheaux, 2019), donne des interviews dans la presse et dans des revues spécialisée (Vernier, 2021) pour mettre en avant l'esprit de la loi AGECE. Il est également entendu par l'OCDE ou par la Commission Européenne dans leurs rapports récents portant sur la REP. Notons qu'il exerce un certain nombre de ces fonctions bénévolement.

Le 9 mai 2022, la haute autorité pour la transparence de la vie publique (HAPTV) a publié une « analyse » du lobbying autour de la loi AGECE (Haute autorité pour la transparence de la vie publique, 2022). Reprise par la presse spécialisée et par quelques parlementaires, cette analyse s'appuie sur les actions d'influence déclarées, inscrites au répertoire de la HAPTV et affirme que la loi a été l'objet d'un « intense activité de lobbying ». Elle liste les 84 représentants d'intérêts, les 228 « actions d'influence » déclarées (organisation de discussion, correspondances, transmission d'information...) ainsi que les sujets principaux qui ont été l'objet de ce lobbying : la pollution plastique, le gaspillage alimentaire, les dépôts sauvages de déchets et l'obsolescence programmée. Si cette évaluation « quantitative » de l'influence donne un ordre de grandeur de l'intérêt de cette loi pour un certain nombre de parties prenantes, et doit être à ce titre saluée, il paraît important de ne pas s'y limiter. D'abord, parce que l'analyse de la HAPTV ne prend en compte que les acteurs et les actions renseignées auprès d'elle, et exclut un certain nombre de faits que l'on pourrait aisément rapporter à des l'influence. Par exemple, les auditions conduites par les chambres parlementaires, notamment les commissions chargées d'établir

des rapports sur le projet de loi, ne sont pas prises en compte. S'il n'appartient peut-être pas à la HAPTV de prendre en compte ces auditions, qui sont pour certaines d'entre elles publiques, et sont surtout sollicitées par le législateur, celles-ci ont une place non négligeable dans la fabrique de la loi. Il est éclairant de constater que les éco-organismes, qui n'ont pas déclaré d'action de lobbying auprès de la HAPTV, sont quasiment tous auditionnés par l'assemblée nationale²¹³.

La FREC, en tant que moment de mise en débat et de discussion ouverte largement aux parties prenantes est également susceptible d'avoir permis l'influence de certains acteurs sur le texte de loi. En tant que dispositif de concertation, c'était même son objectif. De plus, il faut considérer qu'un certain nombre d'actions d'influence auprès des parlementaires et membres du gouvernement ou de l'administration de sont pas déclarées auprès de la HAPTV.

Enfin, et c'est le point essentiel que cette thèse défend, le processus décisionnel n'est pas tant influencé par des acteurs intéressés que cadré par les instruments déjà existants. En l'occurrence, la REP agit ici comme un collectif hybride, mêlant les acteurs humains et le dispositif en lui-même. La circonscription instrumentale, on l'a dit, ne distingue pas ces deux éléments d'un point de vue analytique. En réalité, le projet de loi ne fait pas qu'accueillir la REP. Il est en fait structuré par elle. Les tentatives d'introduction d'autres dispositifs en lieu et place de l'instrument sont écartées. Dans l'extrait ci-dessous, un des fonctionnaires ayant participé au projet de réforme de la REP décrit son opposition à un dispositif de « REP balai », qui serait en fait un mode de prélèvement financier sur l'ensemble des produits non couverts par des filières REP, et qui financerait le SPGD pour l'ensemble des déchets. Il qualifie la logique sous-jacente à ce type d'instrument de « négation de la responsabilité ». Comme il l'anticipe, la mesure est abandonnée lors du passage du projet de loi devant l'Assemblée Nationale :

Enquêté : « [...] et le Sénat a introduit aussi un truc abordé dans le rapport Vernier, mais que je trouve une mauvaise idée par contre, c'est la REP balai, c'est le 22ème ou le 23ème alinéa... ça, à mon avis, ça disparaîtra à l'Assemblée Nationale, parce que le gouvernement y est farouchement opposé. Et, entre nous, ça n'a pas beaucoup de sens... parce que la REP balai, c'est...

VJ : C'est une taxe ?

Enquêté : Oui, voilà. Vous avez tout compris. C'est, à mon avis, une taxe. Et les taxes, c'est pas... voilà... et c'est un peu la négation de la responsabilité... »
(Entretien avec un fonctionnaire du ministère de l'environnement, 19 novembre 2019).

²¹³ La liste des personnes auditionnées rapporte plus de 180 auditions. Elle est accessible à la fin du rapport de la commission du développement durable de l'Assemblée nationale (Riotton et Kerbarh, 2019a).

De cette manière, la REP structure les débats produits à son égard (Henry, 2021). On a vu dans les chapitres précédents comment la promotion d'autres outils pouvant participer à mettre en œuvre une économie circulaire pouvaient être rejetés au motif que la REP pouvait prendre en charge les objectifs qu'ils poursuivent.

Dès lors, ce dernier chapitre illustre les transformations que connaît la REP à partir de 2018. Il montre que, sur le fondement d'un projet de rationalisation porté par Jacques Vernier, renforcé par des discours émergents ayant un intérêt à s'aligner sur la réforme de l'instrument, la REP s'adapte pour survivre aux pressions qui s'exerce sur elle. En particulier, les remises en cause du mode de fonctionnement de la filière emballages participent à renforcer la légitimité de la logique libérale de la REP (sous chapitre 1), tandis que la promotion du réemploi dans l'instrument produit un renforcement de ses ambitions environnementales, qui s'aligne peu ou prou avec sa libéralisation accrue (sous chapitre 2).

1. Les remises en causes de la REP emballages autour de la libéralisation de l'instrument

La fragilisation de la REP emballages constitue un fait central de la loi AGECE. Du fait de l'importance de cette filière, tant du point de vue de son ancienneté ou des volumes financiers qu'elle représente que de son rôle cadrant dans le développement de l'instrument, les propositions de réforme de cette dernière éclairent un mouvement de rationalisation de l'instrument. Comme mentionné en introduction, la REP emballages génère un certain nombre d'insatisfactions, tant du point de vue du décalage entre ses accomplissements et ses promesses fonctionnelles, mises en avant par différents experts (académiques, institutionnels et associatifs), que des écarts avec ses promesses structurelles, vécues par ses parties intéressées (collectivités locales, gestionnaires des déchets et metteurs en marché d'emballages).

Face à ces insatisfactions, un certain nombre de propositions émergent de la loi AGECE pour réformer la REP emballages. Si elles visent la remise en cause de certains modes de fonctionnement existants, elles promettent également, aux yeux des pouvoirs publics, l'atteinte de meilleurs résultats environnementaux et économiques. La proposition visant l'instauration d'un système de consigne pour les emballages de boisson en plastique reçoit le maximum d'attention. Ce projet met en scène une accentuation de l'intervention de l'Etat, mais repose en fait sur une confiance plus grande apportée aux metteurs en marché. Celui-ci débouche sur une séquence politique contentieuse, dans la mesure où l'enjeu est fortement politisé et polarisé, y compris dans l'enceinte parlementaire et médiatique. Le contenu et l'issue de cette séquence donnent à voir la dimension reproductrice de l'instrument, qui malgré sa remise en cause, demeure le cadre institutionnel dans lequel la consigne est envisagée (1.1). Dans le même temps, la loi AGECE introduit un processus d'opérationnalisation, c'est-à-dire de

libéralisation, de la filière dans son ensemble. Celui-ci est moins visible dans l'espace médiatique et politique, et pourtant révèle une grande cohérence avec le projet de consigne (1.2).

1.1. Un renforcement de la régulation en trompe-l'œil : la consigne comme reproduction du caractère libéral de l'instrument

Le sujet le plus saillant politiquement lors de la fabrique de la loi AGEC, avec lequel cette thèse s'est ouverte, est celui de la consigne pour les emballages de boisson en plastique. Induite par une hausse des objectifs de collecte et de recyclage des déchets d'emballages, portée par l'Union Européenne, mais également encouragée par certaines parties intéressées, la consigne, contre laquelle la REP française s'est en partie construite (voir deuxième chapitre), revient entre 2019 et 2020 au cœur du débat. Celle-ci remet frontalement en cause un des moyens de mise en œuvre de la filière REP emballages – à savoir son appui sur les collectivités territoriales - et suscite un ensemble de réactions très virulentes, montrant par la même occasion l'attachement des acteurs à l'instrument. Si celui-ci s'explique d'abord par les promesses structurelles que l'instrument de la REP délivre (1.1.1), la controverse qui entoure la consigne se déploie en partie sur le terrain des promesses fonctionnelles (1.1.2). A nouveau, il s'agit de comprendre comment la dynamique des instruments est faite à la fois de jeux d'acteurs et de discours. Ce que l'on observe, c'est que ces derniers se déploient à l'intérieur d'une rationalité propre à l'instrument de la REP, reproduisant en fait ses principales caractéristiques (1.1.3).

On trouvera en annexe une chronologie indicative de la controverse liée au projet de consignes pour les emballages de boissons en plastique.

1.1.1. Remettre en jeu les promesses structurelles : des collectivités parties perdantes ?

Alors que la consigne vise une « responsabilisation » des acteurs économiques plus grande que la REP, elle ne recueille pas le soutien des collectivités locales. Le fait de faire participer certains acteurs – comme ici les collectivités - à l'action publique est à la fois une contrainte et une ressource. Les collectivités locales françaises, et en particulier les communes auxquelles revient la compétence juridique de gestion des déchets ménagers²¹⁴, ont pleinement participé à la constitution du modèle français de la REP (voir chapitres II et III). Cette participation se transforme au fil des années en attachement, qui fait de ces collectivités et de leurs organisations de représentation, des acteurs habitués dans la fabrique de l'action publique relative aux déchets. Elles sont mobilisées, selon des modalités variables, dans un dialogue avec l'administration et le pouvoir politique au niveau national, pour constituer et mettre en œuvre les différentes REP. Des associations de représentation des collectivités, telles que l'AMF, AMORCE et le Cercle National du Recyclage (CNR) sont des figures centrales de ce dialogue. Le CNR a été créé en 1995, par Paul Desfontaines, Yves Pietrasanta et Jacques

²¹⁴ En réalité, ce sont les établissements de coopération intercommunale (EPCI), c'est-à-dire les syndicats de communes, communautés de communes, communautés urbaines, communautés d'agglomération et les métropoles auxquelles les communes délèguent, quasiment automatiquement, leur compétence déchets.

Pélissard²¹⁵. Association de promotion du recyclage, il représente des collectivités principalement, mais aussi des entreprises de gestion des déchets. Ses collectivités adhérentes représentent 28 millions de citoyens. AMORCE a été créée en 1987, promeut la création de nouvelles REP et explique même être à l'origine de plusieurs d'entre elles (AMORCE et ADEME, 2020, p. 2). Sa posture à l'égard des REP consiste à mettre pleinement des producteurs à contribution pour le financement de la gestion des déchets²¹⁶. L'AMF, elle, occupe une position particulière de relais dans les relations entre les pouvoirs publics centraux et les collectivités sur le sujet des déchets, que l'on peut qualifier d'intermédiaire. Le fait qu'elle ne soit pas une association spécialisée et qu'elle accueille de nombreux personnages politiques d'envergure nationale permet à l'AMF de faire valoir à la fois une position plus neutre (tous ses intérêts ne sont pas orientés vers la gestion des déchets) et plus légitime dans le champ politique. Ces associations, dès l'annonce du projet de consigne dans la loi AGEC, expriment leurs désaccords sur ce projet. La manière dont elles les expriment révèlent la mise en danger de certains acquis obtenus dans le cadre du système de REP. Ce sont à ce titre les promesses structurelles de l'instrument qui sont remises en question.

D'abord, les communes et les collectivités auxquelles la compétence déchet a été transférée ont pu organiser depuis 1992 leur SPGD à partir des financements d'Eco-emballages et d'Adelphe puis de Citeo. Dès lors, elles bénéficient d'un système dans lequel un financement global leur est confié pour qu'elles puissent mettre en œuvre différentes solutions. Leur marge de manœuvre n'est pas illimitée, puisqu'elles doivent respecter certains critères de performance de collecte et de gestion de leurs déchets, relatifs par exemple aux modes de tri, de ramassage des bennes, de communication etc. Toutefois, la mise en œuvre concrète de la gestion des déchets continue de leur appartenir. Pour organiser ce SPGD, les collectivités mettent en œuvre des moyens, parmi lesquels l'embauche de fonctionnaires ou de contractuels ou l'achat, la maintenance et la gestion d'équipements techniques, tout en choisissant des modes de collaboration avec le secteur privé pour déléguer certaines missions (collecte, stockage, traitement). Dans ce cadre, disent les collectivités, la sortie d'une partie des déchets plastiques de leurs prérogatives ajoute une contrainte dans cette organisation technique.

« Pour AMORCE, la mise en place d'un tel dispositif serait une aberration : il s'agirait de remettre en cause toute l'organisation actuelle du SPGD mise en place depuis 25 ans pour un flux qui représente seulement 0,5 % de la production des

²¹⁵Si le nom de Jacques Pélissard sera déjà connu du lecteur, Paul Deffontaine et Yves Pietrasanta n'ont pas encore été évoqués dans cette thèse. Le premier est l'administrateur principal de Triselec, société d'économie mixte de traitement des déchets ménagers, notamment titulaire des contrats d'exploitation de la Métropole de Lille. Il a participé à créer cette société en 1991, en tant que vice-président de l'intercommunalité de Lille, inaugurant à l'occasion un des premiers dispositifs locaux de collecte sélective. Le second est un proche de Brice Lalonde, avec qui il avait fondé Génération Ecologie en 1990. Maire de Mèze (Hérault) pendant une trentaine d'années, il a occupé différents mandats électifs, mais aussi certaines responsabilités en lien avec les déchets, notamment la présidence de l'ANRED.

²¹⁶Conjointement avec le CNR, elle plaide pour la création d'une « REP balais », qui couvrirait l'ensemble des produits non déjà couverts par des REP, de manière à ce que le service public de gestion des déchets ménagers ne collecte aucun déchet dont le produit n'a pas contribué à financer la gestion.

déchets ménagers (450 000 tonnes de bouteilles et flacons en plastique)²¹⁷. »

(AMORCE, Communiqué internet du 1er juillet 2019).

Concernant le risque d'une baisse des revenus consécutive à la disparition des soutiens et des recettes de la revente de matière pour les emballages concernés. Plusieurs estimations de ces montants s'affrontent, qui révèlent autant d'interprétations relatives au fonctionnement de la REP. Sur le plan économique, le premier « chiffrage » réalisé provient d'une source confidentielle, rendue publique par la presse spécialisée²¹⁸. Il s'agit d'une étude du « collectif boisson » et de Citeo présentée le 20 février 2019 devant les participants de ce collectif. Ce dernier rassemble des firmes multinationales vendeuses de boisson (Coca-Cola, Nestlé, Danone), par ailleurs actionnaires et adhérentes à Citeo. La présentation chiffre à 170 millions d'euros la baisse des soutiens et à 60 millions d'euros la perte de revenus issus de la revente de matière. Notons toutefois que dans le mode de calcul des soutiens que Citeo verse aux collectivités, la revente de matière est retirée du montant versé. Dès lors, elle ne doit pas être comptée deux fois, puisque l'estimation de 170 millions d'euros de baisse de soutiens concerne les soutiens « nets », c'est-à-dire déduction faite des recettes de matière. Un résidu de revente matière est toutefois perdu, étant donné que les soutiens (perdus) n'atteignent que 80% des coûts nets²¹⁹. La « perte nette » serait donc de 170 plus 12, soit 182 millions d'euros. Dans le même temps, ce collectif estime à 75 millions d'euros la baisse des coûts opérationnels de collecte due à la disparition des emballages consignés. Ces chiffres se traduiraient donc en « gain » pour les collectivités suite au passage à la consigne. Se pose enfin la question des coûts échoués des investissements réalisés par les collectivités dans des infrastructures de tri, dont l'amortissement serait remis en question par un changement de modèle.

Face aux estimations du collectif boisson, les collectivités locales proposent d'autres chiffres. Le rapport de Patrick Stéfanini, commandé par le Sénat suite à la réception du projet de loi AGECE, peut être considéré comme étant le plus en faveur des collectivités²²⁰. Stéfanini est un ancien haut-fonctionnaire, proche des formations politiques de droite (il a été un temps directeur général de Les Républicains), et travaille au sein de ASPHYL Conseil, titulaire d'un accord-cadre avec le Sénat pour la réalisation d'études d'évaluation d'impact. Le rapport n'est pas rendu public officiellement, mais fait lui-aussi l'objet d'une fuite dans la presse²²¹. S'il reprend le chiffrage relatif à la baisse des soutiens, et à la baisse des revenus issus de la revente de matière, il conteste le montant des gains prévus par le collectif boisson. En s'appuyant sur des questionnaires envoyés aux collectivités leur demandant

²¹⁷ AMORCE, 1^{er} juillet 2019, « AMORCE en première ligne pour défendre le service public de gestion des déchets face à la fausse bonne idée de la “consigne” sur les bouteilles en plastique ».

²¹⁸ Olivier Guichardaz : « Consigne : le rapport confidentiel et ses chiffres étonnants », 3 juillet 2019.

²¹⁹ Le calcul est effectué comme suit : si une collectivité dépense X euros pour gérer ses déchets d'emballages, mais reçoit Y euros de revente de la matière, Citeo ne soutient la collectivité que sur son « coût net », c'est-à-dire X-Y euros. Etant donné que le soutien est égal à 80% du coût net, on se retrouve $0,8(X-Y) + Y$ € de recettes nettes, soit $0,8X + 0,2Y$ €. La perte nette de l'abandon de ce soutien

²²⁰ Non publié.

²²¹ Le rapport en question est publié sur le site de presse spécialisé Actu-environnement le 20 septembre 2019.

d'estimer les couts et gains engendrés par la consigne pour les bouteilles plastiques, puis en extrapolant à l'ensemble de la population, Stéfaniini estime que les gains procurés par la baisse du tonnage à collecter, et donc des coûts de fonctionnement du SPGD, s'élèvent à 23 millions d'euros seulement. Dans le cas d'un passage à une collecte bi-flux, il reprend les résultats d'une étude ADEME de 2016 pour affirmer que le gain serait toujours 3 fois inférieur à celui avancé par le collectifs boisson.

Un troisième document fournit des chiffres : c'est le « pré-rapport » sur la consigne de Jacques Vernier. Figure importante dans l'action publique relative aux REP contemporaine (voir encadré n°3), Vernier est chargé, au regard des controverses suscitées par la consigne, de rédiger un rapport pour le « comité de pilotage » installé par le ministère de la transition écologique sur cette question. Pour contribuer aux débats parlementaires relatifs au vote de la loi AGEC, prévus pour l'automne 2019, il rend un pré-rapport dès le 11 septembre 2019. Dans ce dernier, il reprend également l'estimation des pertes pour les collectivités estimées par le collectif consigne. En ce qui concerne les gains, économies de 75 millions d'euros sur les coûts de gestion des déchets lui paraissent plausibles. Pourtant, il écarte volontairement cette hypothèse, pour se placer dans le cas le plus défavorable (Vernier, 2019a, p.20). Enfin, il ajoute une recette potentielle : la déconsignation des bouteilles restées dans système de collecte municipal. Il fait varier les hypothèses de calcul : montant de la consigne entre 10 et 15 centimes, volume de bouteilles consignées retrouvées dans le « bac jaune » entre 5% et 3% des mises en marché. Il trouve alors un gain allant de 50 millions d'euros pour les hypothèses les plus défavorables aux collectivités (consigne faible, proportion de bouteilles faible) à 124 millions d'euros pour les hypothèses les plus favorables. C'est ce (pré)rapport qui est le plus fréquemment mentionné dans les débats, notamment à l'Assemblée Nationale où la rapporteure de la loi AGEC pour la commission développement durable Stéphanie Kerbarh l'affirme : « *Tous les chiffres sont dans le rapport de M. Jacques Vernier* ». (Riotton et Kerbarh, 2019b, p. 15). Il est directement cité pour l'examen et l'adoption de propositions d'amendements, comme le n°CE369²²², qui oblige l'éco-organisme en charge des déchets d'emballage de verser une contrepartie financière aux commerçants reprenant des bouteilles consignées.

Un autre rapport est moins mentionné durant la période de controverse, puisqu'il a été rendu beaucoup plus tôt, en mars 2018. Ce rapport²²³ de Mathieu Hestin, consultant indépendant²²⁴ estime, en prenant en compte les quatre éléments listés (baisse des soutiens, de la revente matière, gains de déconsignation, baisse des dépenses de gestion) que les coûts totaux pour les collectivités sont « modérés ». En effet, il note qu'à long terme, les soutiens de Citéo à la tonne devront augmenter pour couvrir à nouveau 80% des coûts nets de la gestion des déchets. Il relève cependant que ces coûts seront

²²² Amendement n°CE369 présenté par Mme Melchior, rapporteure.

²²³ Non publié.

²²⁴ Mathieu Hestin a auparavant travaillé au sein du cabinet Deloitte, au sein duquel il a notamment participé à la rédaction du rapport commandé par la Commission Européenne au cabinet, publié en 2014 « Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR) ».

marginalement plus élevés pour les collectivités ayant déjà atteint de hauts niveaux de collecte, et plus faibles pour celles qui ont de faibles niveaux de performance²²⁵.

Ces pertes potentielles pour les collectivités, liées aux promesses structurelles de la REP, ne sont pas inconnues des autres acteurs. La présentation du collectif boisson se livre elle-même à une appréciation des conséquences d'un changement de système pour les collectivités. Si elle reprend les points négatifs listés par les collectivités, elle avance également quelques gains potentiels à la réorganisation du SPGD avec une consigne, parmi lesquels la baisse potentielle de la fiscalité sur les déchets, et les possibilités de renégocier à la baisse certains contrats pour la gestion des déchets :

« Impact sur l'emploi suite à l'optimisation du dispositif : Evolution des soutiens ; Perte des recettes matière des emballages consignés ; Déséquilibre des investissements engagés et de leur amortissement ; Baisse de la fiscalité sur les déchets ; Renégociation des contrats opérateurs, repreneurs et recycleurs, réorganisation logistique ; Adaptation de la communication usagers [...] »
(Collectif Boisson, 2019, p. 22).

Notons que cette évaluation ne concerne qu'indirectement la fragilisation des intérêts des collectivités, puisqu'elle concerne en premier lieu les conséquences sur l'emploi que générerait l'introduction de la consigne. Les incidences sur les collectivités (révision des promesses structurelles) sont donc considérées à travers les effets sur l'emploi, qui relèvent du registre politique général, et des discussions sur les promesses fonctionnelles de l'instrument.

Les risques pour les collectivités sont également repris par les parlementaires, notamment au Sénat. A l'Assemblée Nationale, les députés de l'opposition, à gauche comme à droite (dans l'exemple ci-dessous, un député LR s'exprime) portent l'accusation sur le fait que la consigne est injuste pour les collectivités : *« Avec cette consigne sur les bouteilles plastiques, vous suivez une logique de privatisation des profits et de collectivisation des pertes »* (Riotton et Kerbarh, 2019b, p. 497). Les collectivités locales, à la fois bénéficiaires économiques de la REP et redevables devant l'Etat des « performances » de collecte et de gestion des déchets dont elles ont la charge, cherchent à mettre en avant leur capacité à répondre à des objectifs de collecte et de recyclage élevés, sans qu'il soit nécessaire de passer par un dispositif de consigne. Ainsi, ces « parties perdantes » manifestent l'attachement qu'elles ont à l'instrument de la REP dès le 5 juillet, en créant un groupe de travail concurrent aux travaux engagés par le gouvernement, pour faire émerger des contre-propositions. Surtout, elles

²²⁵ Relevons ici que les estimations économiques, qu'elles soient réalisées par Stéfanini, Vernier, Hestin ou le collectif boisson, n'émane jamais de travaux économiques académiques. Leurs auteurs recourent à des calculs simples, dont les fondements sont certes parfois subtils, mais consistant essentiellement en des raisonnements macroéconomiques d'ensemble, fait à partir d'hypothèses fixes. Sur l'ensemble de notre enquête sur la consigne, aucune courbe d'offre et de demande n'est par exemple apparue. De plus, le raisonnement marginaliste en est tout à fait absent, sauf dans le rapport Hestin. Cette constatation vient corroborer notre hypothèse selon laquelle la dynamique politique relative à la REP ne ressemble pas à une « performativité » directe des sciences économiques.

mobilisent leurs liens avec le Sénat, qui examine le texte en première lecture, pour modifier substantiellement l'article sur la consigne. Alors que la chambre haute comporte une majorité à droite, *a priori* non spécifiquement portée sur des mesures environnementales fortes, le texte est revu dans une mouture plus « verte ». Les sénateurs n'hésitent d'ailleurs pas à revendiquer le fait qu'ils représentent les collectivités locales (Kerbarh et al, 2020, p.39).

Dans le même temps, d'autres acteurs peuvent chercher à bénéficier des promesses structurelles de la consigne. Il s'agit des producteurs d'emballages, de Citeo (étant estimé qu'il n'est pas directement assimilable aux producteurs) et de l'Etat. Les premiers bénéficieraient d'un meilleur accès aux déchets des bouteilles d'emballages, qu'ils peuvent utiliser comme matière première pour la confection d'emballages recyclés. L'éco-organisme, quant à lui, s'il se positionne comme responsable de cette même consigne, peut éviter l'intermédiation par les collectivités dans la collecte et du tri des déchets concernés, et donc choisir lui-même les acteurs privés avec qui il contractualise pour ce faire. Si la consigne permet d'atteindre de meilleures performances en termes de recyclage, il peut faire valoir ces performances devant les pouvoirs publics, et éviter par exemple des sanctions en cas de non atteinte de certains objectifs (voir 1.3 de ce chapitre). Enfin, pour ces derniers, afficher un soutien à une solution majoritairement bien perçue par l'opinion publique peut participer à donner à voir l'action publique en matière de déchets plus soutenable et raisonnée. Ces gains potentiels en termes d'image sont également valables pour les producteurs et l'éco-organismes, qui afficheraient leur participation au système de consigne.

1.1.2. Confronter les promesses : faire de la consigne une solution efficace, au détriment de la REP

Sur son principe, la défense de la consigne revient à mettre en œuvre une responsabilisation plus poussée des producteurs, ainsi que le rappelle ci-dessous un des responsables du suivi de la loi AGECE au ministère de l'environnement. Pourtant, cette rhétorique portant sur les principes de l'instrument est finalement peu présente dans les débats parlementaires et médiatique qui l'entourent. Ce sont plutôt les promesses qu'il porte qui forment l'essentiel des débats.

Enquêté : « *Parce que la consigne, qui est pourtant ce que j'appelle moi une 'ultra-REP', parce que la consigne c'est quand même faire en sorte que certains objets soient pris en charge par les producteurs à travers des machines de récupération et échappent, par un court-circuit, ou un non-circuit, des bacs jaunes, des centres de tri etc. Mais c'est là qu'on voit d'ailleurs l'ambiguïté des REP, c'est qu'au fond, les collectivités etc. ont été à fond pour qu'il y ait des REP supplémentaires, dès lors que les REP ne faisaient pas échapper aux collectivités locales des déchets qu'elles géraient elles-mêmes. C'est à dire que l'ultra-REP consigne, ça ne leur plaît pas du tout.* » (Entretien avec un fonctionnaire du ministère de l'environnement, 19 novembre 2019).

Les débats portant sur les promesses fonctionnelles respectives de la REP et de la consigne se déclinent à deux niveaux. Le premier est un niveau « agrégé » qui prend pour indicateur de l'efficacité des dispositifs respectifs les taux de collecte des déchets, et les taux de recyclage ou de réemploi de ces derniers. Le second niveau de débat consiste à examiner les conséquences environnementales, sociales ou économiques de chaque dispositif. Souvent, ce second niveau est employé pour contester les conclusions portant sur un indicateur, et ainsi déplacer la controverse en dehors du cadre institutionnel et discursif qui entoure la REP. Ces deux niveaux de débats indiquent deux façons différentes qu'ont les acteurs de se saisir de l'instrumentation de l'action publique. Lorsqu'il porte sur les taux de collecte et de recyclage, le débat est maintenu à l'intérieur d'un cadre institutionnel en lien avec la REP, qui considère qu'atteindre des taux de collecte élevés est une bonne chose en elle-même. A l'inverse, lorsque le débat porte sur les gains environnementaux, il est replacé dans un débat d'ensemble sur les finalités de l'action publique rudologique.

L'idée que la consigne est un outil plus efficace pour collecter et recycler les déchets ménagers est présente dès l'origine de la REP, ainsi que le rappelle un des présidents d'Eco-emballages, dans un entretien :

Enquêté : « Il y avait effectivement aussi un débat, qui revient d'ailleurs tout le temps je crois, c'est si ce ne serait pas mieux de consigner parce que les objectifs de récupération d'emballages visés ne seront jamais tout à fait satisfaisants. Ça a progressé, mais ce n'est pas forcément suffisant, et donc l'appel à d'autres idées, telles que la consignation, revient périodiquement. » (Entretien avec un ancien responsable d'éco-organisme, 22 mars 2021).

C'est une directive européenne, la directive n°2019/904 « plastiques à usages uniques » (« *single use plastics* », ou SUP) qui donne pour objectif aux Etats membres d'atteindre un taux de collecte pour recyclage des emballages plastiques ménagers en 2029 égal à 90% des mises en marché (avec une étape intermédiaire de 77% en 2025). Laissant les Etats membres la liberté choisir les moyens d'atteindre cet objectif²²⁶, l'UE ajoute toutefois une contrainte à l'action publique française. Il est intéressant de noter qu'en matière d'emballages, l'Etat français s'était déjà doté d'objectifs propres : le cahier des charges de la REP emballages prévoit l'atteinte d'un taux de recyclage des déchets ménagers égal à 75% des emballages mis en marché (et non des emballages collectés, ainsi qu'il est calculé dans les autres filières) en 2022²²⁷. S'il faut distinguer taux de recyclage et taux de collecte, précisément parce que le premier est parfois calculé à partir de la quantité de déchets collectés et non de celle des produits mis en marché, on peut considérer qu'ici le taux de recyclage 75% implique un taux de collecte (et *a fortiori* de « collecte pour recyclage ») au moins aussi élevé. Or, le taux de recyclage atteint par la filière des emballages est

²²⁶ Tout en précisant qu'ils peuvent « notamment » recourir à la consigne ou au financement de schémas de collecte séparés par des dispositifs de REP.

²²⁷ Relevons que cet objectif devait déjà être rempli pour 2012, d'après la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement.

de 69% en 2019 tous emballages confondus, et de 56,6% pour les bouteilles et flacons, catégorie spécifiquement visée par le projet de consigne (CITEO, 2021, p. 63). Qu'il s'agisse des objectifs fixés par l'Union Européenne, ou de ceux que les pouvoirs publics insèrent à l'intérieur de l'instrument de la REP, le système français ne semble pas permettre de les atteindre, dans l'immédiat ou dans un futur proche. Toutefois, ce sont les objectifs européens qui principalement cadrent le débat sur le projet de consigne. En le plaçant sur le terrain de la « performance » (Vernier, 2019a, p. 23), la contrainte européenne sert de ressource discursive tant aux promoteurs du système de la consigne qu'à ses opposants. Ce débat se déploie sur le terrain de l'expertise, et met en jeu les différents rapports listés plus haut, et sur le terrain « politique », où parlementaires, collectivités, éco-organismes, associations, recycleurs et producteurs d'emballages se saisissent de ces expertises.

Le rapport du collectif boisson avance un certain nombre d'arguments en faveur de la consigne. Il reprend l'argument de la contrainte exercée par la directive SUP, pour justifier l'étude de différents scénarios pour augmenter la collecte des emballages de boisson. Il en mentionne cinq : « accélérer les leviers existants », « gratification nationale », « tarification incitative nationale », « consigne pour recyclage » et « solutions innovantes ». Cependant, ledit rapport ne détaille que le scénario 4, qui a la préférence des acteurs du collectif. Celui-ci est un scénario où la consigne est appliquée aux emballages de boisson en polytéréphtalate d'éthylène (PET), soit les bouteilles transparentes pour les eaux, sodas, jus et bières vendus dans ce format, et où cette consigne est utilisée pour le recyclage de ces déchets d'emballage.

L'idée que la consigne permet d'atteindre de meilleurs taux de collecte que le système actuel est assez peu contestée. C'est plutôt l'idée que d'autres systèmes peuvent également y parvenir qui est défendue par les collectivités et les recycleurs. En particulier, ces derniers insistent sur la capacité potentielle de la REP emballage financière de parvenir à collecter et à recycler plus. Cette capacité ne s'exprimera selon eux qu'à condition d'augmenter les capacités d'action des collectivités notamment en desserrant les contraintes relatives au versement des soutiens de Citéo. La contestation de la consigne est en effet pour les collectivités l'occasion de rappeler que le versement des soutiens n'atteint que 80% des coûts nets de collecte et de gestion des déchets couverts par la REP emballage. Ce taux, qui avait été négocié en 1992 entre les collectivités (représentées par l'AMF) et les producteurs, et perçu à l'époque comme une victoire par les premières (Douard et al, 2014, Annexe 1, p. 35), était présenté comme une manière de leur laisser une part de responsabilité dans l'atteinte des objectifs de collecte. Cependant, AMORCE comme le CNR dénoncent le caractère selon elles injuste de ce financement partiel.

Les collectivités recourent également à l'argument juridique pour souligner que la directive emballages spécifie que les systèmes de REP doivent couvrir l'intégralité des coûts, sauf dérogation expresse et justifiée. Cet argument est peu entendu par les pouvoirs publics, ce qui illustre par la même occasion le caractère hétérogène, sinon variable, de la force contraignante du droit européen en matière de déchet. Enfin, les collectivités tentent de faire revoir le fondement du calcul de ces soutiens, puisqu'ils

sont calculés à partir d'un « coût net optimisé » et non des coûts moyens réels des collectivités. Lors du passage du texte devant la commission développement durable de l'Assemblée Nationale, la députée Graziella Melchior (LREM), rapporteure pour la commission économique, défend une proposition d'amendement modifiant cette règle de calcul, lors de l'examen de l'article 8 portant sur la consigne. L'amendement est voté au sein de la commission des affaires économiques, ainsi qu'un autre relevant le taux de couverture de 80% à 90%²²⁸. Elle signale que cette proposition est issue du pré-rapport de Jacques Vernier sur la consigne.

« Mme Graziella Melchior : Cet amendement vise à ce que le montant de la prise en charge par les éco-organismes des dépenses engagées par les collectivités pour le service public de gestion des déchets soit calculé en fonction non plus du coût optimisé, mais du coût moyen. Ce mode de calcul paraît plus juste pour les collectivités et surtout plus transparent.

Mme Stéphanie Kerbarh, rapporteure : La modification du mécanisme de prise en charge des coûts pour les collectivités par les éco-organismes est un enjeu réel. Le montant est calculé sur la base de 80 % des coûts optimisés – soit environ 60 % dans les faits. Toutefois, je l'assume ici ce soir, cette question est liée à celle de la création ou non d'une consigne sur les bouteilles et les canettes de boisson. À ce stade, je demande un retrait.

Mme Brune Poirson : Je considère que cet amendement est partiellement satisfait. Je comprends votre intention de clarifier cette disposition et d'augmenter le niveau de prise en charge des coûts de gestion des déchets des collectivités, mais la prise en compte des coûts d'un système optimisé permet d'inciter toutes les parties prenantes à améliorer la performance de la gestion des déchets en collectant plus et en recyclant mieux. C'est exactement l'orientation de la directive « déchets » aux termes de laquelle les contributions ne doivent pas excéder un bon rapport coût-efficacité. Il est donc préférable de retirer cet amendement. » (28 novembre 2019 ; Riotton et Kerbarh, 2019b, p. 385).

Les réponses de Stéphanie Kerbarh (LREM), puis de Brune Poirson, illustrent en fait deux positions face aux questionnements portant sur les promesses des instruments. Tandis que la première conditionne la pertinence d'une réflexion sur les moyens d'améliorer l'efficacité de la REP emballages à l'abandon du projet de consigne, la seconde convoque le « bon rapport coût-efficacité » pour indiquer que la REP est pensée comme un instrument reposant sur des logiques marchandes sensées garantir son efficacité. Le premier argument rappelle que la décision politique porte sur une « offre » d'instruments qui se concurrencent et qui entrent en interdépendance. Si la consigne n'est pas adoptée, dit S. Kerbarh, alors

²²⁸ Amendements CE372 et CE373, déposés le 18 novembre et discutés le 20 novembre 2019.

la REP devra être renforcée. Si à l'inverse elle l'est, alors elle devra prouver une capacité à faire au moins mieux que la REP. La constitution de l'offre d'instruments est dans ce cas un processus croisé, où les promesses structurelles et fonctionnelles de chaque instrument sont formées en comparaison des autres solutions. Si cette mise en concurrence des instruments s'effectue, c'est bien parce que les acteurs qui les portent respectivement sont conscients de la lutte qui se joue, et du besoin de traduire leurs promesses en données, chiffres, arguments logiques etc. en fonction des promesses concurrentes.

Le second argument, employé par Brune Poirson, montre que la réflexion s'inscrit également en partie dans une approche conséquentialiste de l'action publique, puisqu'il fait reposer la légitimité de l'instrument sur sa capacité à produire efficacement des résultats fixés préalablement. L'efficacité-coût, et la logique incitative de l'instrument sont remises au cœur du discours portant sur la REP. Si la secrétaire d'Etat ne dit pas explicitement si l'incitation à l'efficacité porte sur l'assiette (le fait que ce soient les coûts optimisés qui servent de fondement au calcul), ou le taux (de 80% plutôt que 100%), la responsabilité qui continue de reposer sur les collectivités à travers cette prise en charge partielle est selon elle un facteur d'efficacité globale. Cette idée est caractéristique de la déclinaison française de la REP comme instrument économique : elle considère que c'est la répartition des coûts à travers la chaîne de responsabilité des acteurs concernés par les déchets qui aboutit au résultat le plus efficace. Elle contraste évidemment avec la défense de la consigne, qui fait au contraire reposer sur un acteur unique l'efficacité de la collecte des déchets. Ainsi, la défense de la REP emballages, et de ses modalités de financement, doit être mise en parallèle avec le doute qui est installé quant à sa capacité à dépasser certains seuils de performance. Lors de sa présentation introductive du projet de loi au sein de cette même commission, Stéphanie Kerbarh l'affirme d'ailleurs explicitement, seule la consigne permet d'atteindre des taux de collecte de 90% :

« [...] je tiens à [...] affirmer que la consigne est actuellement la seule méthode permettant d'atteindre des taux de collecte supérieurs à 90 % pour les emballages, qu'ils soient en verre, en plastique ou en aluminium. Dix et bientôt quinze pays européens ont adopté des mécanismes de consigne et cinq ont déjà dépassé les 90 % de bouteilles en plastique collectées et recyclées. Aucun système sans consigne ne fait aussi bien. » (Riotton et Kerbarh, 2019b, p. 15)

On comprend que dans le discours de promotion de la consigne, un lien est établi entre le degré d'ambition environnementale (collecter plus de déchets d'emballages) et le degré d'intervention de l'Etat sur les marchés. C'est également ce que dit Graziella Melchior dans sa présentation devant la commission des affaires économiques quelques jours plus tôt : *« la consigne est un levier indispensable pour passer un nouveau cap en matière d'efficacité dans la collecte et le recyclage »* (Riotton et Kerbarh, 2019b, p. 495). Ce lien est induit à partir d'une comparaison avec d'autres pays européens ayant mis en place un système de consigne. On voit bien ici comment l'approche conséquentialiste prend appui sur des savoirs institutionnalisés (les indicateurs de taux de collecte) à travers le pilotage de l'action publique au niveau européen.

La défense du système de REP est également portée par Citeo, dans une formule cependant différente. Le 3 juillet 2019, dans une lettre que l'éco-organisme adresse aux collectivités, celui-ci réutilise d'abord l'argument selon lequel la consigne permet d'augmenter les taux de collecte des emballages de boissons en plastique, sous-entendant même qu'il serait le seul instrument capable d'atteindre les taux fixés par l'UE, étant donné qu'« aucun pays n'atteint l'objectif de 90% sans consigne pour recyclage ». Pourtant, quelques paragraphes plus loin, l'éco-organisme plaide également pour une solution consistant à « harmoniser » les « schémas de collecte » des déchets d'emballages, en séparant les papiers-cartons des autres emballages. Cette alternative proposée à la consigne est une façon pour Citeo de défendre un modèle de REP actuellement minoritaire, le modèle biflux. Ce tri dit « bi-flux » est historiquement pratiqué par un certain nombre de collectivités, et demande aux citoyens de séparer les déchets dits « fibreux » (papiers et cartons) des « non-fibreux ». La tendance est à sa disparition, sous l'effet de l'imposition progressive de la collecte dite « en extension de consigne de tri » où l'ensemble des emballages sont mis dans le même container. Un tri plus fin, tant qu'il est effectué gratuitement, est en effet intéressant pour les producteurs comme pour les collectivités. Pour défendre ce modèle, le rapport du collectif boisson avance qu'il permettrait de faire monter les gains pour les collectivités à 250 millions d'euros si la consigne s'accompagnait du passage à un tri à deux flux. En somme, la position de Citeo et du collectif boisson construit un choix entre deux alternatives : l'une qui consiste à sortir du SPGD certains déchets, l'autre à revoir les modalités du tri, pour faciliter la valorisation des déchets qui en sont issus.

De leur côté, les collectivités plaident pour que la consigne ne soit pas actée tant que qu'elles n'auront pas toutes mis en œuvre l'extension des consignes de tri, arguant à l'inverse qu'il faut poursuivre dans la voie déjà tracée de la REP emballages. C'est cette position qui finalement l'emporte, lors du passage du texte en CMP, puisqu'il est décidé, sur proposition de Marta de Cidrac, que l'évaluation de la capacité du système actuel à atteindre les taux de collecte fixés soit prévue en 2023. Cette conclusion est en fait le résultat d'une négociation organisée en parallèle des débats parlementaire (voir 1.1.3 ci-dessous).

Face aux promesses fonctionnelles s'appuyant sur des chiffres, la seconde approche consiste à questionner les « fonctions » attribuées à l'instrument. Ce faisant, les ambitions environnementales sont déconstruites, pour interroger ce qui forme leur légitimité pour le collectif. Ce faisant, il fait passer les finalités poursuivies (augmentation du taux de collecte et de recyclage) pour des fonctions non questionnées, au mieux décidées arbitrairement, et plaide pour un degré de rationalisation plus élevé de l'action publique. Ce discours cherche à lever l'ambiguïté portant sur les finalités de la consigne, en demander « à quoi sert » la consigne, et entend ainsi confronter cette proposition d'instrument aux objectifs légitimes de l'action publique.

Premièrement, certains acteurs indiquent que l'augmentation présumée du taux de collecte masque une autre augmentation, elle aussi présumée : celle de la consommation de plastique. En « verdissant » la consommation de bouteilles plastiques à travers, la consigne réduirait les scrupules des

consommateurs qui augmenteraient par la même occasion leur consommation de ces biens, selon la députée Sophie Auconie (Kerbarh et Riotton, 2019, p. 25). Cette projection est contestée par Brune Poirson, qui affirme qu'au contraire la consigne fait baisser la consommation de bouteilles en plastiques (p. 31). Si cette augmentation potentielle de la consommation de plastique est présentée comme une mauvaise chose, c'est que le débat doit porter selon ces acteurs sur l'empreinte environnementale du dispositif : « *La question n'est pas de savoir si les Français en veulent ou n'en veulent pas, mais plutôt si la consigne favorisera vraiment un meilleur respect de l'environnement.* », selon Valérie Lacroute (LR) (Riotton et Kerbarh, 2019b, p. 28). C'est également sur ce point qu'insiste Delphine Batho (EELV), lors de la présentation du texte devant la commission des affaires économiques, en insistant sur une troisième voie : l'interdiction des bouteilles plastiques. Pour construire son argumentaire, elle interpelle le président de la commission, Roland Lescure, pour lui rappeler comment les bouteilles plastiques ont été « interdites » au sein de ladite commission.

« Monsieur le président, vous avez pris une excellente décision en interdisant, dans cette commission, l'usage des bouteilles d'eau en plastique, qui perdure malheureusement dans certaines commissions. Vous n'avez pas décidé d'instaurer un système de consigne des bouteilles en plastique, vous avez décidé d'interdire ces petites bouteilles. C'est là, dans ses fondements, que réside le problème de ce projet de loi : il traite du recyclage, mais ne vise pas à interdire, par exemple, la commercialisation des bouteilles en plastique en France » (Delphine Batho, dans Riotton et Kerbarh, 2019b, p. 501).

La stratégie discursive ressemble à un appel à l'ignorance, tel que Markus Haverland montrait qu'il avait été pratiqué dans les années 1990 pour discréditer, là aussi, la consigne (Haverland, 1999, p. 119). S'en remettre à la production d'analyses de cycle de vie pour prendre des décisions avait eu à l'époque pour effet de retarder la mise en place d'une consigne aux Pays-Bas.

Ces questionnements sur la pertinence environnementale de la consigne sont néanmoins parfois accompagnés d'éléments experts pour justifier, ou non, qu'elle soit mise en place. Ceux-ci visent à trancher entre différentes finalités de la consigne : pour réemploi ou pour recyclage. C'est sur ce point que les ONG sont le plus présentes et précises dans la mobilisation sur la consigne. C'est le cas par exemple d'une proposition d'amendement soutenue par les députés LFI pour fixer des objectifs contraignants en matière de réemploi, et qui affirme que le réemploi des bouteilles en verre génère 79% moins de gaz à effet de serre, utilise 76% moins d'énergie et 33% d'eau que leur recyclage. Cette proposition est « sourcée », c'est-à-dire que les parlementaires indiquent par quel groupe d'intérêt elle leur a été suggérée. Il s'agit dans ce cas de FNE, Surfrider, ZWF et WWF. Les chiffres mentionnés proviennent d'une « étude de 2009 de la brasserie Meteor » selon Mathilde Panot (Riotton et Kerbarh, 2019, p. 370).

L'efficacité est également évaluée d'un point de vue « social ». Les détracteurs de la consigne mettent en avant le fait qu'en cas de non-déconsignation, c'est-à-dire si les consommateurs ne recourent pas au dispositif, la mesure revient à augmenter le prix à l'achat des boissons d'une dizaine de centimes. L'acceptation et la participation des consommateurs au dispositif est l'élément le moins questionné durant les débats portant sur la consigne. On a vu que l'échec de la consigne en termes d'augmentation du taux de retour est peu envisagé. Les discours discutant des conséquences économiques sur les consommateurs sont encore plus minoritaires. En Novembre 2019, l'ONG WWF fait paraître une étude commandée auprès d'IFOP interrogeant des français sur leur degré d'adhésion à plusieurs mesures portant sur la réduction des emballages plastiques. Il ressort de cette étude que 88% des personnes interrogées se disent « tout à fait favorables » ou « plutôt favorables » à « *la mise en place d'un système de consigne permettant le réemploi des bouteilles et emballages* » (WWF, 2019, p. 7-8). Ce chiffre est largement repris, notamment par les ONG, pour justifier une forte adhésion du public à la consigne pour réemploi. Du côté de la consigne pour recyclage, les évaluations formées sur le degré d'acceptation des français s'appuient moins sur des enquêtes par sondage que sur des estimations personnelles formées par les acteurs participant à la controverse. La consigne est ainsi qualifiée d'instrument « plébiscité »

Les collectivités expriment également une réticence à « monétiser » le geste de tri²²⁹. En créant ce que les économistes appellent une « subvention au tri », la consigne aurait pour effet de faire apparaître par contraste le caractère gratuit de la participation citoyenne sur laquelle s'est fondé le système de collecte des emballages ménagers (Rumpala, 1999 ; Caillaud, 2016). Cette monétisation modifierait l'économie morale du tri, où le geste gratuit était assimilé à une forme d'expression de la citoyenneté et serait susceptible de devenir « intéressé » à travers la valorisation monétaire du retour des bouteilles. Ce refus n'est pas sans lien avec la réticence également exprimée par certaines collectivités sur la mise en œuvre de la tarification incitative. Le CNR par exemple reconnaît accepter cette tarification incitative sans forcément la soutenir :

« [...] On n'est pas très moteurs nous... sur la tarification incitative, pour nous ça vient en opposition de la REP. On ne peut pas demander de payer en amont et en aval. Donc nous, comme on veut de la tarification complète sur tous les produits manufacturés [...] et quand on sait que c'est corrélé entre le 'plus je consomme plus je paye pour gérer des déchets', de fait la tarification incitative c'est la REP »
(Entretien avec une responsable d'une association de collectivités locales, 6 juin 2022).

²²⁹ Valérie Beauvais, députée (Les Républicains), affirme également que la récupération de bouteilles consignées dans la rue peut générer des « comportements déviants » et l'émergence d'un « marché parallèle », qu'elle juge non désirable (Riotton et Kerbarh, 2019, p. 360). La parlementaire dénonce ainsi la capacité d'un tel dispositif à attribuer une valeur économique à des déchets qui serait librement appropriables en cas de dépôts hors des poubelles dédiées à cet effet.

Dans cet extrait, l'enquêté manifeste son soutien à des mesures monétisant les déchets en amont, c'est-à-dire pour le consommateur, plutôt que des mesures de monétisation du tri, adressées aux citoyens. Toutefois, une différence se situe dans le fait que c'est la « monétisation » d'un seul flux (les bouteilles plastiques) qui est refusée dans le cas de la consigne, et non une monétisation de l'ensemble du tri, qui pourrait être l'objet de nouveaux cadres d'interprétation plus larges autour de la justice et de l'équité (Nougarol, 2018, Caillaud et Nougarol, 2021). L'incertitude qui serait générée autour de la signification économique du tri, disent les collectivités, pourrait être un facteur de baisse d'efficacité sur le tri des autres flux. Comme on l'a noté, l'existence de critères de performance dans les contrats liant les éco-organismes aux collectivités rend cette baisse potentielle risquée pour leurs marges de manœuvre opérationnelles. Alors que l'argument de la monétisation pourrait s'inscrire dans un registre de critique relatif aux principes de l'instrument, c'est au nom de la perte d'efficacité de la collecte qu'il est principalement employé.

« Du point de vue social, la consigne sur les bouteilles en plastique risquerait de perturber le geste de tri des autres flux, en monétisant le geste de tri d'un seul flux, et aurait ainsi pour conséquence de réduire le tri des autres emballages ménagers. » (AMORCE, communiqué internet du 1er juillet 2019)

Ces controverses morales sur la monétisation du geste de tri sont en fait le corolaire de l'ouverture du débat sur la propension des consommateurs à répondre à un signal prix. Si différentes estimations circulent, aucune ne fait l'objet d'une évaluation précise. Ce fait se traduit par exemple dans la question de la différenciation des montants appliqués aux emballages de boisson. Jacques Vernier affirme dans son rapport être favorable à un montant unique pour l'ensemble des emballages, ce qui irait à l'encontre de l'idée que l'instauration d'une consigne permet une internalisation plus poussée des coûts de traitements des emballages. C'est la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale qui intervient en faveur de cette différenciation, en adoptant la proposition d'amendement (CE174) de Frédérique Lardet (LREM) pour faire varier ce montant en « application concrète du principe pollueur-payeur » (Riotton et Kerbarh, 2019, p. 559).

On distingue donc deux niveaux de débats. Le premier recourt aux catégories de performances déjà existantes, tandis que le second questionne ces catégories à travers différentes orientations politiques relatives à l'environnement. Les niveaux de débat sont mêlés lorsque la controverse vient à porter sur le contenu sémantique de « la consigne ». Certains parlementaires, associations de collectivités et ONG luttent pour donner à la consigne une définition qui renverrait directement à sa finalité. Dans l'extrait ci-dessous, Loïc Prud'homme, député de la France Insoumise, affirme le 26 novembre 2019 que la consigne n'a qu'un seul sens, et que celui-ci est directement rattaché au réemploi.

« Je saisis cette occasion pour parler de la « consigne » des bouteilles plastiques. Le mot « consigne » a un sens qu'il s'agirait de ne pas détourner : cela consiste à rapporter des objets, notamment des bouteilles en verre, non pour les

refondre et dépenser de l'énergie pour en fabriquer de nouvelles, mais pour les renvoyer à leurs producteurs, les laver et les réutiliser. La « consigne », comme vous en faites la publicité, n'est que du recyclage déguisé. » (Riotton et Kerbarh, 2019, p. 92).

Si Loïc Prud'homme relie l'instrument au recyclage, Vincent Descoeurs (LR), quelques jours plus tard, le 28 novembre 2019, donne une lecture plus littérale des finalités de l'instrument. En effet, dit-il, l'objectif de la consigne présentée dans le projet de loi est d'augmenter la collecte des bouteilles, sans forcément qu'elle soit dirigée vers le recyclage ou vers le réemploi. Dès lors, la clarification de la « confusion » qui résiderait autour du projet de consigne permettrait selon-lui d'investir plus fortement la question des effets environnementaux (il préconise la production d'une « étude d'impact ») avant toute décision entourant la consigne :

« Au demeurant, il y a une confusion sur ce sujet. La consigne qui séduit l'opinion est la consigne pour réemploi, celle des années 1980, qui permettait de remplir à nouveau les bouteilles de verre et de les replacer en rayons. Celle dont il s'agit aujourd'hui consiste à améliorer la collecte des bouteilles. » (Riotton et Kerbarh, 2019, p. 368).

Ces deux conceptions, que l'on pourrait qualifier respectivement de « liée » et « non-liée » (à une finalité), montrent que la consigne n'est en fait pas systématiquement pensée comme un pur outil. En effet, la conception « liée » indique en fait une préférence pour certaines finalités environnementales, qui s'agisse du recyclage dans le cas du projet gouvernemental, ou du réemploi dans le cas de ses contestataires. Dans ces cas, l'outil est en fait déjà porteur d'une finalité. La conception non-liée consiste à appréhender la consigne comme un outil neutre pour l'atteinte d'objectifs variables. C'est cette dernière qui s'inscrit le plus fortement dans une démarche de rationalisation de l'action publique. Toutefois, même dans ce cas, les débats et réflexions entourant cet outil continuent de s'inscrire dans le cadre de l'instrument de la REP.

1.1.3. Travailler à partir de l'existant, faire de la consigne un outil de la REP.

Les débats parlementaires et médiatiques sur la consigne ne peuvent être compris indépendamment d'un questionnement sur les « performances » de la REP emballages. En comparant les instruments, ces débats fabriquent une offre d'instruments qui ne peut être considérée comme un catalogue, car elle est constituée de modèles interdépendants. En fait, la relation entre ces deux instruments est asymétrique : les débats sur la consigne dépendent de la REP, plus que l'inverse. La REP, comme instrument déjà existant, comme institution ayant cadré une grande partie des débats sur l'instrumentation de l'action publique budgétaire, demeure ce à partir de quoi les acteurs réfléchissent, y compris lorsqu'ils envisagent de faire sortir certains emballages de la REP financière qui les gère jusqu'à présent. C'est en fait une réforme – certes substantielle - de l'instrument existant, plutôt qu'un changement d'instrument, qui est anticipée par les acteurs. Dès lors, l'enjeu est de « consigner la REP » plutôt que de véritablement

abandonner cette dernière pour un nouvel instrument concurrent. Plusieurs éléments participent à inscrire les projections que font les acteurs à propos de la consigne dans un cadre instrumental.

En premier lieu, les textes légaux font office de cadre assurant que la « responsabilisation » ou du moins la mise à contribution des producteurs de produits neufs pour la gestion des déchets demeure la règle, y compris en cas de consigne. C'est le sens de la formule « pourvoir ou contribuer » à la gestion des déchets, inscrite à l'article L.541-10 du code de l'environnement²³⁰, et déclinée en obligation dans les articles suivants. Ce cadre légal, s'il continue d'autoriser les dérogations au système collectif (§2 du même article) est interprété à travers le modèle français de REP, c'est-à-dire le modèle collectif constitué autour d'un éco-organisme. C'est l'avis de Jacques Vernier, qui dans l'introduction de son rapport final sur la consigne que ce serait « forcément » un éco-organisme qui aurait la charge de la gestion de la consigne :

« De par la loi française, la consigne serait forcément gérée par un éco-organisme, obéissant à un cahier des charges fixé par l'État, « chargé d'une mission d'intérêt général » (donc sans but lucratif) et sous le contrôle d'un censeur d'État. C'est cet éco-organisme qui sera propriétaire des matières récupérées. » (Vernier, 2019b, p.3).

On trouve cette opinion exprimée dès avant la remise de la version finale du rapport Vernier fin novembre. Les parlementaires, ainsi que les collectivités, s'expriment sur le projet de consigne en ayant bien à l'esprit que ce serait un éco-organisme, et nul autre acteur (ni l'Etat, ni les collectivités, ni les producteurs en direct), qui gérerait la consigne. Brune Poirson l'exprime également lors de ses allocutions d'introduction devant les commissions (commission des affaires économiques, puis commission du développement durable) de l'Assemblée Nationale (Riotton et Kerbarh, 2019, p. 492).

Aussi, plus en amont, les formes de négociation relatives à l'instrument résultent des arrangements institutionnels formés autour de la REP. Ce que la chronologie fournie jusqu'à présent n'indique pas, c'est la prépondérance de la concertation organisée en dehors des débats parlementaires. Si le passage de la loi devant le Sénat est une fenêtre d'opportunité, notamment pour les collectivités, pour contester le dispositif de consigne, son examen par l'Assemblée Nationale, puis en commission mixte paritaire est au contraire un moment de mise en veille du débat. Cette mise en veille se traduit par le maintien

²³⁰ Le paragraphe entier, dans sa version en vigueur en 2022, est le suivant : « En application du principe de responsabilité élargie du producteur, il peut être fait obligation à toute personne physique ou morale qui élabore, fabrique, manipule, traite, vend ou importe des produits générateurs de déchets ou des éléments et matériaux entrant dans leur fabrication, dite producteur au sens de la présente sous-section, de pourvoir ou de contribuer à la prévention et à la gestion des déchets qui en proviennent ainsi que d'adopter une démarche d'écoconception des produits, de favoriser l'allongement de la durée de vie desdits produits en assurant au mieux à l'ensemble des réparateurs professionnels et particuliers concernés la disponibilité des moyens indispensables à une maintenance efficiente, de soutenir les réseaux de réemploi, de réutilisation et de réparation tels que ceux gérés par les structures de l'économie sociale et solidaire ou favorisant l'insertion par l'emploi, de contribuer à des projets d'aide au développement en matière de collecte et de traitement de leurs déchets et de développer le recyclage des déchets issus des produits. »

d'un statu quo à l'Assemblée Nationale. A la suite d'une réunion organisée avec les parties prenantes le 25 novembre 2019, Brune Poirson affirme le 28 novembre 2019 devant la commission du développement durable qu'elle donnera un avis négatif pour tous les amendements portant sur la consigne tant que ladite concertation n'a pas abouti (Riotton et Kerbarh, 2019, p. 359). Elle dit ne pas vouloir « préempter » les « résultats » de la consultation organisée par le ministère (Riotton et Kerbarh, 2019, p. 368). On retrouve ici une des caractéristiques de la fabrique de l'action publique relative aux REP (voir chapitre 2), où la concertation est mise en avant comme moyen efficace pour décider de la forme que prennent les instruments. D'autres députés, tels que Guillaume Garot²³¹, abondent dans ce sens, en clamant que voter de nouveaux amendements risquerait de remettre en cause l'accord atteint lors de la réunion mentionnée par Brune Poirson (Riotton et Kerbarh, 2019, p. 365).

Cette position de statu quo est finalement suivie par les parlementaires, jusqu'au passage du projet de loi en commission mixte paritaire (CMP) du 23 décembre 2019 au 8 janvier 2020. A l'issue de cette CMP, il est décidé que la consigne n'est pas adoptée dans l'immédiat et que le débat concernant sa mise en œuvre est reporté à 2023 (Article 66). Entretemps, les collectivités locales, et l'éco-organisme, sont sommés de faire la preuve que le modèle de collecte actuel couplé à l'extension des consignes de tri permettra d'atteindre les taux de collecte prévus par la directive 2019/904 sur les plastiques à usage uniques. La production de cette preuve revient à l'ADEME, qui est chargée par le même article de rendre un rapport avant le 30 septembre 2020 sur la capacité du système à atteindre lesdits taux, puis chaque année jusqu'à 2023 de rendre des rapports quantifiant les taux effectivement atteints par la REP emballages. Formellement, cette séquence est susceptible de concentrer les débats portant sur la consigne sur les promesses fonctionnelles que chacun des instruments propose. Si la quantification de ces promesses passe essentiellement par l'étude des « taux » de collecte réels et potentiels, le texte mentionne également la prise en compte des « impacts technico-économiques, budgétaires et environnementaux » des dispositifs de consigne par rapport au système existant. Notons qu'à ce stade, l'ADEME a décliné cette production de rapports en deux volets différents, en distinguant un rapport qui s'intéresse aux taux de collecte du système actuel, et un autre portant sur les conséquences plus larges de chaque dispositif (Deprouw et al, 2021 ; Mugnier et al, 2021). Dans le second cas, l'ADEME modélise pour plusieurs scénarios (dispositifs de consigne pour recyclage, pour réemploi, mixtes, absence de consigne) les conséquences économiques et environnementales de chacun d'eux. Les conséquences environnementales n'incluent que les émissions de gaz à effet de serre générés ou évités par chacune des solutions. Plusieurs acteurs relèvent, interrogés et cités dans le rapport, d'ailleurs l'absence d'une analyse de cycle de vie plus générale.

²³¹ Guillaume Garot est notamment connu pour avoir été le porteur, en tant que secrétaire d'Etat puis député, de la loi de lutte contre le gaspillage alimentaire du 11 février 2016. Cette loi résulte notamment d'une concertation large des parties prenantes sur la définition des problèmes et des solutions du gaspillage alimentaire (Mourad, 2018).

La concertation est également le produit de la décision prise durant l'examen de la loi AGECE. En effet, le texte mentionne à deux reprises la « concertation avec les parties prenantes », que ce soit pour « l'évaluation des performances du dispositif » ou la définition des « modalités de mise en œuvre d'un ou plusieurs dispositifs de consigne pour recyclage et réemploi ». Concernant le premier volet, il la production des rapports suit une procédure assez classique dans la rédaction des « expertises » de l'ADEME, avec la convocation d'un comité de suivi constitué de parties prenantes. Le degré d'intervention de ces dernières peut cependant être jugé important dans ce cas, au regard par exemple de la possibilité qui leur a été accordée de joindre leurs réactions écrites aux rapports rendus en 2020 et 2021. Le second volet n'a pas encore été mobilisé au moment de notre rédaction.

La remise en cause du système de collecte municipale financé par la REP emballages est donc (ré)activée à partir d'une part de l'instrument lui-même et des promesses qu'il transporte, mais aussi d'autre part de la capacité de mobilisation de ses publics : producteurs, éco-organisme, collectivités locales, pouvoirs publics²³². D'un côté, on comprend comment l'inertie de l'instrument participe à cadrer les débats, en indiquant des modes de fonctionnement et d'évaluation de l'action publique préférentiels (recours à un éco-organisme, calculs des performances de la filière). De l'autre, on constate que la dynamique du changement repose essentiellement sur la mise en lumière des insatisfactions liées aux différentes « promesses » de l'instrument.

La consigne est moins un instrument concurrent de la REP, qu'un projet de remise en cause et de renforcement simultanés de cette dernière. En rappelant l'existence d'alternatives, elle force les acteurs à reconsidérer la manière dont l'instrument fonctionne et distribue les responsabilités et les ressources. Toutefois, elle prolonge la logique intrinsèque de la REP, en continuant de reposer sur la faculté d'auto-organisation des acteurs. Aussi, sa promotion repose sur l'intérêt des producteurs d'emballages neufs cherchant à sécuriser leur approvisionnement en matière plastique recyclée. La consigne, dans ce cas, est moins un renforcement des contraintes posées par l'action publique qu'une appropriation stratégique d'un outil susceptible de produire un avantage sur le marché. En ce sens, la rationalisation à travers le marché renforce les rationalisations scientifiques et juridiques de la gestion des déchets que la REP participe à produire (Barral, 2021, p. 212-214).

Cette rationalisation juridique de la REP des emballages s'observe également au niveau des règles de fonctionnement générales de cette dernière.

1.2. La menace de l'opérationnalité

La mise sur agenda du projet la consigne pour les emballages de boisson est concomitante d'un projet d'« opérationnalisation » de la filière REP emballages. Comme noté plusieurs fois dans cette

²³² Ces deux facteurs sont liés, en ce que l'instrument façonne les préférences des acteurs ainsi que leurs modes d'interaction tandis que la mobilisation des acteurs permet par moment de changer certains discours, certaines règles qui caractérisent l'instrument.

thèse, les filières « financières » telles que la REP emballages et textiles, qui voient les éco-organismes financer un type unique d'acteur selon un barème fixé par l'Etat dans leur cahier des charges, font office d'exception au sein des REP françaises. Pourtant, c'est cette forme de REP qui caractérise le plus fortement le système français, comparativement aux autres pays européens. Si le DSD allemand est par exemple « dual », c'est que les metteurs en marché ont été sommés de s'organiser en parallèle du système municipal de collecte des déchets, et non en se greffant dessus. Le caractère organisationnel du système allemand repose alors sur la liberté de ces mêmes metteurs en marché d'organiser et de financer la collecte et la gestion des déchets d'emballage. Tant que ces derniers atteignent les taux de collecte et de recyclage prévus par la loi allemande, le système est conservé sous cette forme organisationnelle, qui n'engage que les metteurs en marché.

A l'inverse, l'implication des collectivités locales est forte en France. On vient de le voir, elle cause un attachement de ces collectivités « parties perdantes » à l'instrument, qui explique par exemple leur réticence à voir l'outil de la consigne se développer. Ce dernier court-circuiterait l'action des collectivités, et réduirait leurs marges de manœuvre financières, organisationnelles et logistiques, en rendant plus directe la prise en charge par les metteurs en marché d'emballages de boisson des déchets qui y correspondent. C'est bien une tentative d'opérationnalisation, c'est-à-dire de désintermédiation, à laquelle procède ce projet de consigne.

En réalité, l'opérationnalisation de la REP des emballages est un projet plus large qui ne passe pas forcément par la consigne. Concrètement, il s'agirait de permettre aux éco-organismes agréés pour les déchets d'emballages de devenir propriétaires desdits déchets (en procédant ou non à la collecte de ces derniers) et de laisser ces derniers libres de contracter sur le marché du traitement des déchets. Que la collecte de ces déchets passe par un dispositif de consigne, par une collecte en porte à porte ou en point d'apport volontaire, l'éco-organisme aurait directement accès au gisement de ces déchets pour en organiser le traitement selon ses propres critères. Ainsi, la fixation du « barème aval », c'est-à-dire des soutiens versés aux opérateurs du traitement des déchets, dépendrait moins d'une négociation avec les collectivités locales²³³, entérinée dans le cahier des charges des éco-organismes, que de leur liberté contractuelle, leur confiant ainsi plus de marges de manœuvre dans la gestion de leur budget.

Ce projet d'opérationnalisation repose sur une remise en cause du modèle français de REP et sur une défense du modèle organisationnel. La mise en problème du caractère financier de la REP emballages survient au tournant des années 2010, alors que l'instrument de la REP reçoit une attention accrue de la part des pouvoirs publics. Cette mise en problème reste cependant cadrée par la problématique de la concurrence au sein de la filière (1.2.1). Ce n'est qu'à l'occasion de la FREC, puis

²³³ Le cahier des charges de la filière emballage prévoit l'existence de « garanties de reprise » pour les collectivités, qui passent avec l'éco-organisme un contrat selon 4 options pour la reprise des déchets collectés : soit par filière de matériau, soit par fédération de recycleurs, soit en reprise individuelle (la collectivité choisit librement son repreneur), soit en reprise par l'éco-organisme lui-même (Article VI. 4 et 5 du cahier des charges).

de la loi AGECE, que le sujet de l'opérationnalisation devient une éventualité plausible pour l'ensemble des acteurs concernés (1.2.2).

1.2.1. Remettre en cause les promesses fonctionnelles de la REP financière

Si la spécificité de la REP emballages française, qui s'appuie fortement sur les collectivités, est bien établie depuis sa création, la mise en problème de ce partage des responsabilités et des formes d'implication dans l'instrument ne prend forme qu'à partir des années 2010. Elle se cristallise notamment dans la production de rapports publics qui établissent des jugements sur la performance du dispositif.

Le rapport du CIMAP, déjà mentionné dans le quatrième chapitre, fait mention de ce problème. Parmi les 30 recommandations émises dans ce rapport, la 29^{ème} préconise de faire passer la REP emballages sous un régime d'opérationnalité, au motif que la « *capacité des éco-organismes financiers à influencer sur la performance et l'organisation des filières atteint ses limites* » (Douard et al, 2014, p. 29, Annexe 1 p. 39-40). Cette opérationnalité s'appliquerait uniquement au tri et au traitement des déchets et non à la collecte qui resterait du domaine des collectivités (et soutenue à 100% du coût net de collecte). Cette proposition est justifiée par la poursuite d'une politique industrielle cherchant à augmenter le niveau d'investissement dans des centres de tri et de traitement, tout en facilitant la prise en compte des disparités territoriales en termes de gisement et de capacité de collecte des déchets²³⁴. En effet, les auteurs constatent la forte dispersion des capacités de tri – qu'ils désignent comme un « émiettement » - et appellent à la massification et à la concentration de ces centres, qui permettra selon eux d'améliorer la qualité du tri et de baisser son coût. Ne jugeant pas les collectivités locales capables de réaliser une telle massification, puisque le territoire couvert par ces centres de tri aurait vocation à être plus large que les découpages administratifs existants, et du fait de leur faibles capacités d'investissement, les auteurs avancent l'idée que c'est à l'éco-organisme, ou aux opérateurs de tri financés par ce dernier, de réaliser ces investissements.

Les riches annexes (de plus de 450 pages) de ce rapport présentent les réactions des différentes parties prenantes, parmi lesquelles FEDEREC, qui dans une lettre courte ne mentionne pour seul élément que son opposition à la proposition d'opérationnalité. Celle-ci aurait pour effet de concentrer trop de pouvoir dans les mains des éco-organismes, au détriment des opérateurs de gestion des déchets, qui deviendraient les prestataires d'un client unique, là où le système financier permet d'avoir plusieurs collectivités comme clientes. De plus, cette transformation est présentée comme injuste dans la mesure où l'éco-organisme deviendrait un acteur de marché comme un autre, et pourrait se constituer comme

²³⁴ Elle se double de considérations organisationnelles, puisque d'après les auteurs du rapport, les collectivités territoriales sont en « conflit naturel » avec les éco-organismes financiers, dont elles dépendent financièrement (Douard et al, 2014 Annexe 1, p. 34). La reconnaissance de cette dépendance, vécue comme une « mise sous tutelle » par les collectivités, si elle n'apparaît pas explicitement comme une des raisons justifiant l'opérationnalisation de la filière, indique au moins la préférence que les auteurs du rapport ont pour les filières opérationnelles, qui seraient caractérisées par une « relation sans difficulté particulière » avec les collectivités (Douard et al, 2014, Annexe 1, p. 33).

« offreur » de traitement des déchets, alors qu'il détient des informations sur cette offre et sur les coûts des opérateurs du fait de sa position précédente de donneur d'ordre. Pour des raisons similaires, la FNADE s'oppose à l'opérationnalité, dans une lettre qui n'est toutefois pas centrée sur ce sujet, et évoque d'autres points du rapport. Les réactions des collectivités sont plus nuancées, celles-ci appelant à la prudence (AMORCE) et demandant de préciser l'opérationnalisation visée par les auteurs, voire de saisir l'autorité de la concurrence pour avis (CNR). L'AMF se dit « sans état d'âme » et se déclare même favorable à une telle mesure. La sénatrice Evelyne Didier se prononce elle en défaveur de l'opérationnalisation, qui serait « prématurée » au regard des recommandations qu'elle formule dans son propre rapport, rédigé pour le Sénat en 2014, et notamment de mettre sur pause le développement des REP (Didier et Sittler, 2014, p. 59).

En 2016, la Cour des Comptes mentionnait la possibilité de transformer soit l'ensemble de la filière emballage, soit uniquement sa composante « verre » en un régime opérationnel, en vue de faciliter la prise en charge des coûts du tri et du traitement des déchets. Dans le même document, la ministre de l'environnement de l'époque, Ségolène Royal, juge que cette transformation bien qu'« intéressante », serait « prématurée » (Cour des comptes, 2016, p. 177). La même année, l'Autorité de la Concurrence plaide pour faire passer la filières REP emballages en opérationnel, du fait des bénéfices escomptés d'une concurrence entre éco-organismes que cette transformation permettrait²³⁵.

C'est finalement l'ouverture à la concurrence qui est mise sur l'agenda en premier, devant le passage de la filière à l'opérationnalité. Même si cette concurrence est susceptible de n'avoir que peu d'effets tant que la filière est financière – puisque les éco-organismes n'ont alors que peu de moyens d'agir sur leurs coûts – l'arrivée d'un nouvel éco-organisme pour les emballages ménagers, Léko, fait l'objet d'une attention institutionnelle particulière. Lors du renouvellement de l'agrément de la REP emballages, Léko dépose un dossier en plus de celui déposé par Eco-emballages. Toutefois, cette « ouverture à la concurrence » ne se joue pas sur les montants des éco-contributions, ainsi que l'admet le directeur général de Léko, Mickaël Martin, en 2017²³⁶. Promettant aux producteurs d'autres formes de relations contractuelles et de représentation au sein de l'éco-organisme, Léko vise en fait à attirer les acteurs minoritaires dans le champ actuel de la REP. A partir d'une consultation de différents metteurs en marché, réalisée en 2015 par Valorie (filiale d'ERP, un éco-organisme allemand), les fondateurs de cet éco-organisme espèrent capter un pourcentage non négligeable des adhérents à Citeo. Cette promesse ne rencontre toutefois pas le succès escompté entre 2017 et 2020, du fait notamment de l'absence de réelle différence en termes de coûts entre l'offre de Léko et de celle d'Eco-emballages/Citeo. L'éco-organisme est sans activité réelle durant cette période, mais n'est pas démantelé pour autant : il est plutôt mis en veille en attendant de nouvelles opportunités, 17 octobre 2017, suite à une décision de son conseil

²³⁵Avis n° 16-A-27 du 27 décembre 2016 concernant l'ouverture de la filière de traitement des emballages ménagers à plusieurs éco-organismes points 128 à 133.

²³⁶ Propos issus d'un article de Philippe Collet du 24 août 2017 « Emballages : les premiers bénéficiaires de la concurrence entre éco-organismes suspendu à l'avenir de Léko » sur le site internet du média *Actu-environnement*.

d'administration²³⁷ Léko est à nouveau agréé en 2018, en même temps que Citeo. Ayant changé son conseil d'administration et relancé sa campagne d'adhésion, l'éco-organisme se targue d'avoir récolté l'équivalent de 2 millions d'euros de contribution, représentant 40 000 adhérents. Il prétend viser en 2023 la multiplication par dix du montant des éco-contributions collectées.

1.2.2. *La mise à l'agenda et la traduction législative de l'opérationnalisation de la filière emballages.*

En période de mise en œuvre de la loi AGECE, le passage à l'opérationnalité refait surface. Il fait notamment l'objet de nombreuses conférences, discussions et présentations lors du congrès biennal Pollutec, organisé à Lyon en octobre 2021. Ainsi, Manuel Burnand, directeur général de Federec, l'annonce clairement lors de la conférence de presse du syndicat : « *Quand on entend certains se positionner sur le recyclage, ça nous fait bondir* », exprimant sa crainte que « *les metteurs en marché préemptent les matières et désorganisent les structures* » (Observation, à Pollutec, Chassieu, 12 octobre 2021). Cette crainte de voir les producteurs court-circuiter la chaîne collectivité-recycleurs traditionnellement présente sur le marché du recyclage est vécue comme une nouvelle tentative d'opérationnaliser la filière REP en place. En effet, qu'il s'agisse du texte de la loi AGECE, ou de dispositions réglementaires prises quelques temps avant cette dernière, ou au contraire pour sa mise en œuvre, différents évolutions juridiques sont prévues pour faire participer les éco-organismes de la filière des emballages à certaines activités de recyclage de ces derniers.

La modification du cahier des charges le 4 janvier 2019 permet aux éco-organismes de proposer une reprise directe aux collectivités locales, aux côtés des options de reprise déjà pratiquées (par filière, par ou individuelle). L'arrêté du 15 mars 2022 favorise la reprise par les éco-organismes en incitant les collectivités à lui remettre le « flux en développement », c'est-à-dire les plastiques collectés par les collectivités (ou leurs prestataires) mais non-recyclables en l'état de la technique. Celui-ci rend quasiment automatique l'option de reprise par l'éco-organisme lui-même lorsqu'il s'agit de ce flux développement. En parallèle, de nombreux investissements industriels, soutenus par les pouvoirs publics, sont annoncés depuis 2020, et devraient faire porter la capacité de recyclage « chimique » de certaines résines présentes dans ce flux développement à 300 000 tonnes par an. Dans le cas où ce développement industriel arrive à son terme, le prix de ce « flux développement » pourrait passer de négatif (ses détenteurs paient pour s'en débarrasser) à positif, et fournir des recettes aux éco-organismes qui ont auront la propriété. Cette sortie du flux développement des déchets possédés par les collectivités locales est considérée par ces dernières comme anti-concurrentielle.

L'arrêté de 2019 est attaqué par FEDEREC et la Snefid devant le Conseil d'Etat, au motif qu'il constituerait une distorsion de concurrence pour ces acteurs, et qu'il mettrait en péril la libre

²³⁷ Voir le communiqué de presse de l'éco-organisme du 18 octobre 2017, relatif à la « *Suspension de l'activité de Léko* ». Accessible sur son site internet.

administration des collectivités locales. Le Conseil d'Etat rend un arrêt le 30 décembre 2021 dans lequel il déboute les demandeurs²³⁸.

Les remises en causes croisées de la REP emballages visent à modifier certaines modalités d'action de l'instrument, justifiée par une révision de ses finalités. En particulier l'augmentation de performances de collecte et de valorisation des déchets d'emballages permet de soutenir des projets de mise à l'écart des collectivités. Dans le détail, la remise en cause passe par la mise en scène d'une alternative, la consigne, mais aussi par des démarches de modification interne de l'instruments, promues par les pouvoirs publics et bénéficiant aux metteurs en marché, que les collectivités contestent. Ces démarches opèrent dans le sens d'une rationalisation plus grande de la filière emballages. Cette dernière ne peut être complètement qualifiée de libérale, dans le sens où la consigne pour les déchets de bouteilles en plastique porte *in fine* un projet d'augmentation des contraintes incombant aux collectivités locales, mais doit être considérée comme mettant en œuvre un mode de pensée conséquentialiste. De plus, à considérer qu'une fois les coûts de mise en œuvre de la consigne (dépenses d'investissement dans les infrastructures de collecte) absorbés, la collecte massive de résines plastiques alimentaires peut constituer pour les producteurs un avantage de marché, ce projet reviendrait effectivement à libéraliser un secteur devenu lucratif.

Cependant, ces rationalisations de l'instrument se confrontent à une forte résistance de ce dernier, incarnée par ses bénéficiaires directs, attachés à ses promesses structurelles. Sur le plan de ses promesses fonctionnelles, les acteurs de la circonscription instrumentale de l'instrument sont pris dans des controverses portant sur la définition des ambitions environnementales qu'on lui demande de soutenir. Lorsque ces controverses sont clarifiées, on se rend compte que la promotion de la consigne pour recyclage est effectivement soutenue par l'Etat et les producteurs, tandis que la consigne pour réemploi est portée par les collectivités *a minima*, et plus fortement par les associations environnementales. Finalement, l'intégration partielle de la consigne dans le dispositif existant de la REP, c'est-à-dire le maintien des éco-organismes comme organisateurs de l'action publique, permet d'asseoir la légitimité de cette dernière.

1.3. La refonte du système de sanction

Un des principaux griefs adressés à la REP, c'est son incapacité à atteindre les objectifs qui lui sont donnés dans les cahiers des charges accompagnant les agréments des éco-organismes. Depuis leur création, les éco-organismes n'ont en effet jamais été sanctionnés, financièrement ou juridiquement, pour la non atteinte de ces objectifs à l'issue de leur agrément. Pourtant, un des principes fondateurs de la REP réside précisément dans la « menace » faite par les pouvoirs publics de sanctionner les acteurs privés qui ne parviendraient pas à poursuivre les ambitions qu'ils leur fixent. On a vu dans le troisième chapitre comment cette menace est pensée comme une contrepartie indissociable de la liberté conférée

²³⁸ Conseil d'État, 6ème - 5ème chambres réunies, 30 décembre 2021, n°429070

aux acteurs pour s'organiser. Si la non-reconduction de l'agrément d'ERP dans la filière des DEEE le 31 décembre a pu être présentée comme une démarche de sanction à l'encontre de l'éco-organisme, les raisons de cette sanction sont encore aujourd'hui débattues²³⁹. Dans tous les cas, l'explication d'une sanction pour non atteinte des objectifs fixés n'a pas émergé de manière consensuelle, et ne facilite pas une interprétation commune des risques que court un éco-organisme qui n'atteindrait pas ses objectifs. Dès lors, l'absence de sanction est, au cours de la vie de l'instrument, régulièrement pointée du doigt comme la faiblesse majeure de son implantation.

Jacques Vernier, dans son rapport de 2018, aborde ce sujet en relevant que, si la seule sanction est un retrait de l'agrément, celle-ci ne saurait assurer un bon pilotage des filières. En effet, note-t-il, cette solution « atomique » fait d'abord courir un risque aux pouvoirs publics eux-mêmes, puisque les éco-organismes sont centraux dans l'organisation des filières. Etant donné la faible concurrence entre éco-organisme qui caractérise les REP françaises, le retrait de l'agrément de l'un d'entre eux signifierait la disparition de tout ou d'une grande partie des capacités de financement de la gestion des déchets. Dans le temps qui suivrait immédiatement le retrait de cet agrément, l'Etat n'aurait donc alors d'autre solution que de rediriger l'ensemble des tonnages de la filière concernée vers le SPGD, occasionnant à la fois des coûts supplémentaires et une baisse des performances environnementales de la filière. Le cas d'ERP est d'ailleurs souvent mentionné comme l'illustration de la nécessité de maintenir une concurrence entre éco-organisme, pensée comme un facteur de renforcement de la plausibilité de la menace du retrait d'agrément. Jacques Vernier écrit :

« C'est ainsi que dans la filière déchets électriques-électroniques l'agrément de l'un des éco-organismes de cette filière, ERP, a pu ne pas être renouvelé, car il y avait deux autres éco-organismes capables de prendre le relais » (Vernier, 2018, p. 62).

Ensuite, cette sanction par le retrait est présentée comme démesurée, c'est-à-dire mal calibrée par rapport à la relation entre les moyens et les objectifs que la REP vise à mettre en œuvre. En effet, le retrait de l'agrément fonctionne avec un effet de seuil : si les objectifs ne sont pas atteints, alors l'éco-organisme peut être sanctionné, peu importe l'écart entre les performances effectivement atteintes et l'objectif chiffré fixé dans le cahier des charges.

Le dispositif qui est finalement choisi consiste à affecter une sanction financière aux éco-organismes n'atteignant pas les objectifs chiffrés présents dans leurs cahiers des charges. Celle-ci se calcule en multipliant l'écart entre l'objectif et la performance atteinte par le « coût moyen d'un point d'objectif »,

²³⁹ Une des raisons fréquemment présentées est l'incompatibilité de l'actionnariat d'ERP, qui comportait un groupe dont une des filiales avait une activité de recyclage, avec le mandat d'un éco-organisme (Entretien avec un journaliste du milieu des déchets, 6 mars 2019). En effet, il est souvent rappelé que les éco-organismes doivent être l'émanation des producteurs seuls. C'est cette raison qui avait poussé dans les années 1990 l'Allemagne à retirer formellement les recycleurs de la gouvernance de ses éco-organismes. En France, l'interdiction de leur participation n'est pas formulée, mais son principe est reconnu (Vernier, 2018, p. 46).

majoré de 50%²⁴⁰. En réalité, ce n'est pas une sanction directe, puisque ce ne sont pas les pouvoirs publics qui collectent la somme décrite précédemment. Ils proposent à l'éco-organisme de prendre un plan d'engagement sur 18 mois mettant en œuvre lui-même cette modalité de calcul d'un soutien majoré pour ses activités. En cas de non-respect de cet engagement financier aux termes des délais mentionnés ou en l'absence de plan d'engagement reconnu par l'Etat, celui-ci mentionne la possibilité de retirer l'agrément de l'éco-organisme en question. Ce nouveau système n'ayant pas, à ce jour, été mis en œuvre, il est impossible d'en évaluer les effets. Toutefois, certains acteurs nous ont fait part de leur scepticisme quant à la mise en application de ce régime de sanction. La plupart d'entre eux attend, par exemple, de constater si la filière des emballages ménagers sera sanctionnée pour non-atteinte des objectifs de valorisation inclus dans son cahier des charges²⁴¹.

L'introduction de ce mécanisme a été saluée par l'ensemble des observateurs de la REP. En conférant aux pouvoirs publics la possibilité de contraindre – certes indirectement par l'imposition d'un plan d'action – les éco-organismes, l'instrument gagne en crédibilité. Cette crédibilité est en fait le résultat d'un renforcement des principes organisateurs de l'instrument lui-même. Sur ce plan, il semblerait que la loi AGECE ait produit une rationalisation de la REP.

Ce projet de rationalisation se confronte, par la suite, à la question de l'introduction d'objectifs environnementaux plus élevés, et en particulier à l'inclusion du réemploi.

2. Faire du réemploi dans les REP ?

La première partie de ce chapitre montre comment l'accroissement des ambitions de la REP emballage passe, non sans difficultés, par une libéralisation de l'instrument. Dans les autres filières, l'amélioration des objectifs environnementaux s'incarne principalement dans la promotion du réemploi. De manière générale, la FREC recommande l'inclusion du réemploi dans les REP (Mesure n°8). Considéré comme l'une des méthodes de gestion des produits/déchets les plus vertueuses dans la hiérarchie des déchets, parfois confondu avec la prévention, le réemploi consiste à réutiliser directement les produits arrivés en fin de vie, sans qu'ils deviennent des déchets, pour un usage identique ou similaire à l'usage qui en était fait jusqu'alors.

Cette pratique est une pratique minoritaire au sein des filières REP, alors même que certains discours insistent sur sa légitimité au sein des objectifs poursuivis par les éco-organismes (2.1). Pour contester cette position minoritaire, que l'affichage politique ne saurait tout à fait combler, un certain nombre d'acteurs défenseurs du réemploi cherchent à pénétrer le monde institutionnel des REP. Cette promotion du réemploi repose sur l'expression des intérêts d'acteurs externes et internes à la REP à travers un

²⁴⁰ Article 62- de la loi AGECE du 10 février 2020 créant l'article. L.541-9-6 du code de l'environnement.

²⁴¹ Les chiffres de l'éco-organisme pour l'année 2021 mentionnent l'atteinte d'un taux de 72% de valorisation (CITEO, 2021), là où le cahier des charges de la filière prévoit un objectif de 75%.

entrepreneuriat institutionnel (2.2). Celui-ci obtient un certain nombre d'avancées au sein des REP, parmi lesquelles l'affichage d'un interventionnisme politique à l'intérieur même de l'instrument (2.3).

2.1. Le réemploi, pratique minoritaire mais intégrée à la REP

Le réemploi représente une fraction infime des destinations des produits en fin de vie et des déchets collectés à travers les filières REP. Pourtant, dans certaines filières, il est rendu visible par les éco-organismes et par les pouvoirs publics. Cette visibilité peut s'analyser comme un procédé de légitimation des activités des éco-organismes, dans un contexte où, depuis la reconnaissance d'une « hiérarchie des déchets » en 2008 par l'Union Européenne, puis l'inscription du réemploi comme un des objectifs des REP par la LTECV en 2015 (Article 70), ces acteurs ont un intérêt à montrer que l'instrument participe effectivement aux objectifs définis dans un cadre normatif.

La bonne représentation du réemploi dans la communication officielle de ces REP s'explique également par le fait qu'il est porté par des acteurs historiques et aisément identifiables, comme Emmaüs ou le réseau Envie. En particulier, la filière DEEE reconnaît et intègre très vite des pratiques issues de l'économie dite solidaire (Micheaux, 2017, p. 125). Déjà évoquée dans le cinquième chapitre, cette économie rassemble les acteurs non-lucratifs (c'est-à-dire associatifs) ou ceux constitués selon les statuts de l'économie sociale et solidaire, qui font de la récupération des produits/déchets une de leurs sources de revenus. Ces structures fonctionnent, notamment dans le cas des acteurs associatifs, à partir de dons et de subventions pour compléter leurs revenus. Historiquement, elles ont souvent eu une activité sur des secteurs de déchets avant que ceux-ci soient constitués en filières REP. A l'époque de la création de la REP DEEE, l'inclusion du réemploi solidaire est par exemple perçue comme une condition nécessaire à la survie de ce dernier. En effet, les acteurs de monde, tels Envie, bénéficiaient de partenariats antérieurs à la REP, qui leur permettait de récupérer une partie des produits retournés en magasin Darty. Ces partenariats sont alors fondés sur des négociations et des accords librement institués en dehors de l'action publique. Ainsi, un responsable d'étude en environnement, ayant travaillé pour Envie au début des années 2000, raconte :

Enquêté : *« Il faut savoir qu'à l'époque, Envie, donc c'est une structure qui est issue du réseau Emmaüs. Et qui s'est développé grâce [...] à Darty qui, avant même la mise en place d'un principe de REP, proposait en fait la livraison de ces appareils, et la récupération gratuite de l'équipement déposé. Donc à l'époque, quand ils récupéraient ces appareils, et bien ils en rétrocédaient une partie à Envie, ce qui a permis à cette structure de se développer partout en France, en fait. Et donc c'était basé sur une économie de don, c'est à dire que Darty donnait les équipements à, du coup, Envie, qui du coup, sur la base d'une activité par l'insertion économique, réparait ces machines et les revendait d'occasion, avec une garantie [...]. Et donc ça, c'était avant la REP. Et la menace de la REP, pour le coup, pour une structure comme celle-ci, c'est que... l'activité dont... la ressource première de l'activité,*

risquait d'échapper à Envie, puisqu'elle allait rentrer dans un domaine économique particulier et devenait clairement un déchet « à traiter », donc il était important, pour le réseau Envie, d'être identifié comme acteur à part entière du système qui allait se mettre en place ». (Entretien avec un consultant en transition écologique, 12 février 2020)

D'une organisation bilatérale entre certains acteurs réalisant ce réemploi et des distributeurs ayant opté pour un positionnement économique et social particulier, la REP entraînerait le passage à une organisation non spécifique, encadrée par des règles applicables à tous les acteurs économiques. L'« économie du don », ainsi que la caractérise ici l'enquêté serait alors confrontée à un système de mise en économie des déchets d'équipements électroniques et électroménagers. Le risque pour les partenaires de cette première relation bilatérale étant de perdre les avantages acquis, sans qu'il soit possible de les retrouver dans la nouvelle organisation, entachée d'incertitude. La publicisation de ces activités de réemploi n'était d'ailleurs pas recherchée par les producteurs en question, ces derniers n'ayant pas de gains à retirer de la mise en visibilité des accords passés avec le réseau Envie, tout en risquant une perte d'image relative à la qualité de leur produit. L'interrogé nous rappelle que ce partenariat était tout de même intéressant pour le producteur, qui y trouvait un moyen de recruter des réparateurs formés sur ses appareils :

Enquêté : « Darty ne communiquait absolument pas sur ce sujet, vraiment pas du tout du tout du tout, voire même, restait très discret. Quelque part il favorisait le marché, un marché de réemploi et donc l'appareil avait une image dégradée... donc en fait, ils ne communiquaient pas du tout sur le sujet. Par contre, ils étaient clairement source, derrière, de... ils embauchaient en fait, des gens étaient issus du processus, d'insertion professionnelle... Donc c'était plus en interne une action sociale qu'ils menaient en interne... » (Entretien avec un consultant en transition écologique, 12 février 2020)

Pour autant, ces organisations ressortent relativement protégée de l'arrivée de la REP DEEE. Moyennant une reconnaissance de la pertinence environnementale des formes de réemploi pratiquées, ayant nécessité la mobilisation de l'ADEME, ces structures sont durablement intégrées dans le fonctionnement des filières. Elles bénéficient même, dans certains cas, du soutien financier des filières. Dans une étude de 2017, l'ADEME note que 9% des revenus des acteurs du réemploi du « gros électroménager » sont par exemple issus de contributions venant des éco-organismes (Jalier-Durand et al, 2017, p. 19). Il faut noter que cette catégorie de structures de réemploi réalise en fait à plus de 60% de la « préparation au recyclage » plutôt que du réemploi à proprement parler (Jalier-Durand et al, 2017, p. 15). Dans le même temps, un certain nombre de « petits » acteurs qui réalisaient du réemploi sans forcément avoir recours à un partenariat avec un acteur du marché sont ainsi écartés de la filière (Desvaux, 2017).

Des similarités existent avec la filière DEA, où une partie non-négligeable (de l'ordre de quelques pourcents) des meubles étaient historiquement récupérés et revendus par des acteurs de l'économie solidaire, et sont désormais comptés dans les performances de la REP. Ces arrangements sont critiqués par un certain nombre de structures, qui déplorent le faible soutien des éco-organismes à leur activité, et du rôle que ceux-ci leur confèrent. Le fait de devoir établir un suivi, et de traiter les objets qu'ils reçoivent et qu'ils renvoient ensuite à l'éco-organisme leur donnerait un rôle de « trieur » de déchets. Face à ce rôle de trieur de déchets, un certain nombre de structures évitent la collaboration avec les éco-organismes, ce qui les prive d'une reconnaissance institutionnelle et de potentiels soutiens. En entretien, une chargée de mission dans une structure de l'ESS accueillant des meubles considère que sa structure peut même perdre de l'argent à effectuer du tri et à tenir une « traçabilité » des meubles reçus :

Enquêté : *« Surtout, ce que je sais, c'est que ça ne va certainement pas nous rapporter des millions d'euros, mais à chaque fois, ça nous demande une traçabilité. Parce que nous, c'est ce qui a modifié notre façon de travailler, les Eco-Mobilier tout ça, ils mettent un barème en face hein, mais ça veut dire que nous, on est obligés de tracer tout ce qui rentre, tout ce qui sort. »*

VJ : *« Et ça, c'est compliqué ? »*

Enquêté : *« Ah ben oui, c'est un temps phénoménal, un temps phénoménal. Si on regarde notre taux horaire, je pense que leur contribution à la fin de l'année, leurs 1000 euros, on est peut-être à moins 5000 euros en termes de temps passé à faire de la traçabilité. Il faut imaginer un camion qui arrive de la déchetterie où on sort le camion, on pèse tout sur une balance 'ça ça vient de la déchetterie, ça ça vient de tel endroit...' et voilà, il faut qu'on ait une traçabilité exacte par flux. » (Entretien avec un chargé de mission d'une structure de type ressourcerie, 23 octobre 2020).*

Le réemploi dans les REP repose ainsi principalement sur des arrangements négociés avec des structures de l'économie sociale et solidaire. Le suivi de leurs activités, et de leurs contributions au traitement ou à la prévention des déchets dans chaque filière, est tout aussi dépendant de ces structures. Ainsi que nous le rapporte un fonctionnaire du ministère de l'environnement, les pouvoirs publics ne sont « pas capables de contrôler le suivi des objectifs de réemploi », et opéreraient « à la louche [...] en faisant confiance aux structures majoritaires » (Entretien avec un fonctionnaire de la DGPR, 3 juillet 2019). Ce discours est une conséquence directe du manque de moyen alloués au contrôle et au suivi des filières, qui lui-même fait l'objet d'un discours largement repris dans le milieu des REP.

Ainsi, l'intégration de ces formes de réemploi dans un cadre institutionnel dépend fortement de la capacité des acteurs qui le portent à collaborer avec les pouvoirs publics. On a vu dans le cinquième chapitre, sur le sujet de la transmission des coûts relatifs à l'activité de réutilisation de vêtements dans la filière textile, comment cet enjeu pouvait mettre dans l'embarras les pouvoirs publics en vue de

justifier le soutien versé à cette activité. De manière générale, la question du pilotage du réemploi dans les REP ne saurait se résumer à celle du degré de volontarisme des structures à transmettre leurs informations. Elle est en fait dépendante de la définition et de la délimitation de l'activité de réemploi. Dans le cas des TLC, une des questions était par exemple de savoir si les classeurs intégraient dans les coûts de fonctionnement déclarés à l'éco-organisme les salaires des fonctions supports ou transverses, qui contribuent à l'activité de réemploi sans complètement s'y limiter. La délimitation de l'activité est susceptible de contestations, qui ne sont pas exclusives au sujet du réemploi²⁴². Cependant, ce mode de gestion des déchets (dans le cas de la réutilisation) ou des produits en fin de vie (dans le cas du réemploi) semble plus fortement marqué par ces incertitudes dans l'identification, la traduction et la transmission de ses « coûts » environnementaux et sociaux.

La définition, ou la qualification de l'activité pose également problème, dans la mesure où les jugements produits sur cette dernière sont fortement cadrés par ceux portés sur les structures en elles-mêmes. Ainsi, lors d'une matinée de débat organisée à l'initiative de trois éco-organismes à Paris, en juin 2019, est posée la question de l'inclusion du réemploi dans les filières REP. L'évènement est un atelier de discussion de propositions précédemment élaborées suite à un premier atelier le 7 mars (49 en étaient ressorties). Après un travail « synthèse » par les trois éco-organismes, 10 propositions sont présentées à l'ordre du jour. Des débats, menés d'abord en groupe restreint puis partagés en commun, portent sur ces différentes thématiques. Nous avons pu à la fois participer à ces débats et observer le positionnement des acteurs. En particulier, un des ateliers porte sur la question spécifique du financement. Autour de la table, on trouve une représentante de producteur de D3E, un représentant de distributeur de meubles et articles de bricolages, une représentante d'une société coopérative de réemploi en province, et deux représentants d'une société d'insertion par le réemploi de la banlieue parisienne. Les débats qui y ont lieu donnent à voir les positions tenues par les différents types d'acteurs sur le sujet des REP et du réemploi. Par exemple, la représentante de la société de réemploi déclare trouver « problématique » l'égal traitement des structures de réemploi par les filières REP. Entre celles qui, comme elle, poursuivrait des buts sociaux et/ou environnementaux en se conformant aux normes et règles, et les « structures militantes », les garanties en termes de participation aux objectifs institutionnels seraient très variables. Elle préconise de n'autoriser les soutiens des pouvoirs publics, mais aussi celui des REP, qu'aux associations neutres et non militantes. Ce faisant, elle rejette la participation des REP à des objectifs politiques autres que la prise en charge environnementale des déchets. Cette critique morale du soutien économique fait écho aux contestations de la filière textile, où la fonction d'insertion par l'emploi des trieurs est jugée non légitime devant son activité de gestion des déchets. Elle contraste avec la position d'un grand nombre d'associations et structures de

²⁴² On pense par exemple aux questions portant sur le « coût net optimisé » du service de gestion des déchets d'emballages dans la REP correspondante.

réemploi/réutilisation qui arguent, au contraire, ne pas vouloir devenir des opérateurs de la gestion des déchets et conserver leur dimension militante.

Lors de cette même journée, plusieurs discours sur le choix des outils politiques pour promouvoir le réemploi émergent. Si tous s'accordent sur le besoin de financement de l'activité de réemploi, les avis divergent sur la forme que celui-ci peut prendre. Deux options émergent principalement du débat : alors que les producteurs et distributeurs plaident pour une baisse de la TVA sur ces activités, les opérateurs du réemploi présents à cette réunion défendent l'éco-modulation comme modalité de taxation « amont » des produits. Il faut noter que ces acteurs sont des structures implantées dans les filières. Plus que la simple variation des contributions, ces acteurs demandent également de « flécher » les éco-contributions vers le réemploi. Par ce positionnement, ils marquent leur préférence pour une utilisation budgétaire des REP, fortement orientée par les pouvoirs publics qui recourraient à un « double dividende » en faveur du réemploi. L'éco-contribution comme modalité de financement du réemploi est notamment rejetée par les distributeurs, qui y voient l'ajout d'une charge administrative trop importante :

Enquêté : « *Sur les efforts administratifs de l'éco-modulation, en tant que magasin de bricolage, on est forcés de remplir des formalités administratives sur les D3E, sur le mobilier, sur les DDS... et bientôt sur les articles de bricolage.* »
(Responsable d'une grande surface de bricolage, 6 juin 2019).

A l'inverse, la variation de la TVA sur les activités de réemploi, réparation ou réutilisation s'inscrit dans une visée plus classique d'internalisation des externalités par l'introduction d'un signal prix sur le marché des activités de traitement des déchets. Une TVA réduite s'inscrirait ainsi de manière complémentaire à la hausse de la TGAP sur les activités de valorisation des déchets, au sein de la politique fiscale de soutien de l'économie circulaire.

Les réflexions portées lors de cet atelier résument bien les problématiques de l'intégration du réemploi et de la réutilisation dans les filières REP. Qu'il s'agisse du périmètre des activités jugées légitimes pour être intégrées à l'instrument, ou des modes de soutiens (notamment alternatifs) à privilégier, on constate que ce qui pose le plus souvent problème, c'est la défense d'objectifs politiques à travers l'instrument. Ceux-ci sont constamment contestés, puis recadrés à travers le paradigme d'économie circulaire, qui favorise plutôt les initiatives ayant fait la preuve de leur capacité à fournir des gains à la fois environnementaux, sociaux et économiques (Ariztia et Aranedo, 2022).

Dès lors, on s'attend à ce que certains acteurs intègrent cette contrainte paradigmatique pour défendre leurs activités. C'est en particulier ce que fait une fédération de reconditionneurs, présentée dans la partie suivante.

2.2. Un exemple de promotion « par le bas » : le travail politique de la fédération RCUBE

Nous avons pu suivre le travail politique de RCUBE, à travers un travail d'observation mené entre 2019 et 2021. Invité à de nombreuses reprises aux événements qu'organisait la fédération, nous avons

pu observer de près la montée en puissance de cette dernière et la formation de ses argumentaires et revendications autour du réemploi et de la réutilisation.

RCUBE a été fondée en 2014, pour fédérer les « acteurs professionnels de la réduction, du réemploi et de la réutilisation ». Pendant ses premières années d'existence, la fédération œuvre principalement pour le développement d'outils de labélisation et de certification pour les produits reconditionnés. Si ces initiatives de régulation privées aboutissent, et permettent à RCUBE de se positionner comme un acteur de problématisation des marchés, l'organisation ne participe pas directement à la défense du réemploi sur le terrain de la régulation publique. Peu dotée en ressources propres (elle n'a qu'un salarié), la fédération ne se positionne sur le terrain du « plaidoyer » qu'à travers la participation bénévole de ses membres et de personnalités extérieures. Elle défend les intérêts de réemployeurs et de reconditionneurs divers, parmi lesquels les reconditionneurs de téléphones mobiles tiennent une place importante²⁴³.

Cependant, elle se révèle particulièrement active durant la FREC, en tant que participant aux groupes de travail sur l'emploi et la fiscalité. Le plaidoyer de RCUBE relatif à la loi AGECE se matérialise assez tôt, le 4 février 2019, lorsque la fédération participe activement à la rédaction d'une lettre ouverte adressée au premier ministre de l'époque, Edouard Philippe, en réaction à la « fuite » d'un projet de texte concernant la loi AGECE. Cette lettre ouverte est signée par une vingtaine d'acteurs, parmi lesquels des associations de protection de l'environnement et des acteurs du réemploi et de la réparation. Dans cette lettre ouverte, les REP sont largement concernées, puisque ses rédacteurs insistent sur le besoin de « remise à plat » des filières, consistant notamment à l'instauration de sanction en cas de non-atteinte des objectifs chiffrés (notamment de réemploi et de réparation) et l'inclusion des acteurs du réemploi dans la gouvernance des éco-organismes. Aussi, la lettre demande formellement « *la création d'un fonds pour le réemploi solidaire, finançant les acteurs associatifs du réemploi solidaire (financé par les éco-contributions de toutes les filières au titre de la prévention et cogéré par les acteurs du réemploi solidaire)* », ainsi qu'un « soutien » à la réparation. RCUBE se fait donc l'un des porteurs principaux de la réforme des REP autour du réemploi, par l'introduction de nouveaux objectifs et de nouveaux modes d'instrumentation de la REP²⁴⁴.

²⁴³ La fédération s'est d'ailleurs mobilisée, à travers divers canaux et aux côtés de nombreux acteurs de la téléphonie, pour la suppression de la « redevance copie privée » appliquée aux smartphones reconditionnés, considérés comme des supports de reproduction d'œuvres artistiques. La légitimité de cette redevance est plus largement critiquée par les acteurs culturels, aux motifs qu'elle rémunérerait excessivement les « majors » productrices de contenus musicaux et cinématographiques au détriment des consommateurs et des producteurs de ces produits. En effet, cette redevance a été mise en place au moment où sont apparues des biens numériques capables d'enregistrer, de stocker et de diffuser des œuvres culturelles autrefois diffusées essentiellement via leurs supports physiques (CD, DVD...), afin de rémunérer les ayants-droits de ces œuvres culturelles. Cette redevance fait l'objet de controverses fortes quant à son coût (une dizaine d'euros pour chaque smartphone), jugé excessif par rapport aux usages réels de équipements électroniques en 2022.

²⁴⁴ Cette fédération s'est également intéressée à l'idée de créer un « éco-organisme du réemploi », qui s'affranchirait des éco-organismes traditionnels, notamment sur la filière DEEE, mais aussi dans d'autres secteurs couverts par des membres de la fédération. Cette idée rejoint en fait directement celle de créer un fond dédié au réemploi ou à la réparation au sein des REP. Si cette idée, pour laquelle nous avons été consulté en tant qu'« expert » extérieur, présentait l'avantage de proposer de répondre à la promotion du réemploi dans le cadre institutionnel de la REP, son caractère trans-sectoriel rendait difficile une mise en œuvre à l'époque des faits

Par la suite la fédération a également participé à de nombreuses mobilisations et débats durant l'écriture et l'examen parlementaire de la loi AGECE. En parallèle, elle organise ses propres évènements, comme les « états généraux du réemploi et de la réparation », le 21 novembre 2019. Y participent plusieurs parlementaires, parmi lesquels Mathieu Orphelin et Florence Provendier, des représentants des administrations en charge des questions environnementales (ADEME, CGDD), ainsi que des associations environnementales et des acteurs privés (producteurs, distributeurs, réemployeurs). L'année suivante, elle organise les « université d'automne » du réemploi, le 16 octobre 2020. Les mêmes types d'acteurs sont conviés, avec notamment la participation de Cédric O, secrétaire d'Etat au numérique, de Florentin Letissier, maire adjoint chargé de l'ESS pour la commune de Paris, ainsi que de Marta de Cidrac, sénatrice et rapporteure de la loi AGECE. La participation importante, réunissant quelques « figures » politiques, à ces évènements, montre bien la capacité de mobilisation et de mise en visibilité de cet acteur pourtant très peu doté en ressources. Entretemps, la fédération publie le 18 mai 2020 une tribune dans la version en ligne de l'Industrie Nouvelle, intitulée « Lettre ouverte au gouvernement : "Pour créer 700 000 emplois, donner sa chance au réemploi" », cosignée par un certain nombre d'acteurs, parmi lesquels les adhérents de la fédération, mais aussi des associations environnementales, des parlementaires, des universitaires et des représentants de firmes.

Dans le même temps, la fédération s'implique dans le monde institutionnel de la REP, pour participer à sa circonscription instrumentale. Elle rejoint l'INEC, participe aux multiples conférences et colloques organisés autour de la loi AGECE, mais surtout parvient à occuper un siège au sein de la CiFREP nouvellement constituée. Plutôt que d'y figurer comme « metteurs sur le marché » de produits (en particulier d'appareils électroniques), RCUBE y figure depuis le 12 novembre 2020 comme acteur du réemploi, au sein du collège « des opérateurs de la prévention et de la gestion des déchets, y compris de l'insertion ou de l'économie sociale et solidaire », aux côtés de FEDEREC et de la fédération des entreprises d'insertion. Dans nos échanges avec les membres de la fédération, celle-ci montre un enthousiasme certain à cette reconnaissance institutionnelle. Se disant peu familiers du milieu des REP, ceux-ci assument de se saisir de cette participation pour « faire bouger les lignes » dans un dispositif instrumental qui leur semble trop conservateur.

Il faut noter que la fédération RCUBE rassemble essentiellement des acteurs positionnés sur des activités lucratives du réemploi. Si cette caractéristique ne les empêche pas de participer aux CFREP, au même titre que d'autres acteurs lucratifs positionnés sur la gestion des déchets, elle la distingue dans son positionnement politique d'autres acteurs, et notamment des associations environnementales ainsi que des acteurs représentant le réemploi non-lucratif. Sans que ces différences empêchent, comme dans le cas des mobilisations présentées plus haut, à ces acteurs d'aligner leurs revendications sur certains des aspects politiques de la régulation des REP et de l'économie circulaire dans son ensemble, elles expliquent certains positionnements. Une des participantes régulières aux travaux de RCUBE explique en entretien :

Enquêtée : « *Y'a une niche, ouais, c'est ça. Malheureusement, j'aurais tendance aujourd'hui à dire, d'un point de vue extérieur, si je prends un tout petit peu de recul, on est sur des acteurs de niche qui vont soit surfer sur une faille de la loi qui leur permet de capturer de la valeur, ou le fait que la société est porteuse de ce type de chose, et du coup il y a un nombre de personnes qui vont consommer leur produit parce qu'ils ont envie d'aller vers ce type de chose, donc il y a un business, on va dire, il y a de la demande... mais voilà, c'est tout. Mais on n'est pas encore, on n'est pas sur un changement d'échelle des principaux acteurs qui polluent aujourd'hui.* »
(Responsable d'association membre de RCUBE, 9 décembre 2019)

Il est en effet important de resituer l'activité politique de RCUBE dans ses logiques économiques et industrielles pour en comprendre l'orientation (Laurens, 2021). Par exemple, sur le sujet spécifique du reconditionnement de téléphones portables, ses intérêts s'alignent en partie avec les fabricants et distributeurs de produits neufs de la téléphonie, qui semblent, pour la majorité, toujours orientés par des logiques industrielles de croissance des ventes de produits. La fédération a activement participé aux travaux de l'ADEME portant sur l'évaluation du « gisement » de téléphones mobiles inutilisés. L'ensemble de ces travaux participent à créer, puis stabiliser l'idée que « 100 millions de téléphones dorment dans nos tiroirs ». Ce faisant, elle soutient un discours selon lequel ces produits électroniques, au statut incertain (en fonctionnement, en panne réparables ou en panne non réparable) sont un gâchis environnemental et économique. Grâce à l'ampleur des chiffres avancés, ainsi que l'emploi du champ lexical du sommeil, de l'inactivité, ce discours rend indiscutable toutes les mesures qui participeraient à récupérer ces téléphones dans les « tiroirs » des consommateurs. L'idée que ces stocks individuels puissent servir aux individus en cas d'avarie sur leurs modèles actuels n'est pas avancée. De manière plus générale, cette attention portée sur les stocks inutilisés masque en partie les problèmes de « flux », notamment celui des produits neufs mis en marché.

Dans le même temps, un des arguments au cœur de la stratégie politique de RCUBE repose sur la dénonciation de la « concurrence déloyale » qu'exerceraient les producteurs de produits neufs sur les acteurs du reconditionnement. En effet, la fédération mobilise le registre discursif de la libre-concurrence pour souligner le caractère soit illégal, soit illégitime des modalités de vente de certains produits électroniques. Sur le plan de l'illégalité, RCUBE met en avant le non-paiement de la TVA, des éco-contributions, ou du non-respect de normes environnementales et de sécurité relatives aux équipements électriques et électroniques par certains vendeurs. En particulier, ils pointent du doigt les « places de marché » internet. Cette dénonciation des pratiques illégales s'aligne avec une mise à l'index de ces acteurs dans le cadre de la loi AGEC, sur laquelle Brune Poirson a par exemple particulièrement communiqué lors de son mandat.

Sur le plan de la légitimité, RCUBE problématise un ensemble plus divers de pratiques. Ils mentionnent à de nombreuses reprises le non-paiement, par les producteurs de biens manufacturés, de charges sociales dans leurs pays de production. Ce propos s'aligne sur un discours politique de

dénonciation des inégalités de conditions de production et de la non compétitivité des activités industrielles françaises. Aussi, la fédération met l'accent sur le double paiement de la redevance « copie privée ». RCUBE redouble cette critique en relevant que le reconditionnement, comme nouvelle mise sur le marché d'un produit, expose ses acteurs à un nouveau paiement de la redevance. De manière plus discrète – car l'enjeu n'est pas publicisé – RCUBE s'oppose également à l'imposition d'une contrainte de « re-calcul » de l'indice de réparabilité lors du reconditionnement d'un produit²⁴⁵. Pour se prémunir de ce risque, la fédération met l'accent sur le fait que les reconditionneurs et les réparateurs doivent être considérés comme des distributeurs, ou des vendeurs, de produits.

Comme noté plus haut, si la fédération s'efforce, comme entrepreneur institutionnel, de faire valoir le reconditionnement et le réemploi en général à l'intérieur des cadres existants, notamment des REP, certains de ses membres assument un positionnement plus radical. L'exemple ci-dessous, extrait de discussions portant sur le texte de la tribune portée par la fédération, voit l'un d'exprimer sa volonté de transformer plus radicalement les systèmes en place. En particulier, la redirection des financements de la REP vers les acteurs du réemploi comporte selon-lui une « limite » fondamentale dans le fait qu'elle rend l'activité soutenue dépendante des quantités de produits mis en marché :

Enquêtée : « C'est une bonne mesure de "transition" mais pour moi le concept de l'écotaxe comporte une limite fondamentale : elle rend les acteurs qui y sont adossés dépendants des volumes de vente de produits neufs mis en circulation chaque année. Donc effectivement arriver à capter une partie des montants qui est aujourd'hui orientée uniquement vers les éco-organismes c'est mieux que rien. Mais bon à un moment donné la vente de produit neuf est supposée décroître drastiquement ! » (28 avril 2020, représentant d'une entreprise de vente de produits réparés)

RCUBE se situe donc à l'interface entre différents mondes. Elle accueille des adhérents, et forme des alliances avec des acteurs aux intérêts divergents. Pour autant, c'est par sa faculté de former des propositions, qui s'alignent autour d'une demande d'intervention directe de l'Etat que la fédération donne une consistance à son entrepreneuriat institutionnel. Celle-ci se matérialiserait à travers la mise en œuvre d'un contrôle resserré conditions de mise sur le marché des produits neufs, mais aussi et surtout via des soutiens économiques au réemploi, comme des variations de taxes ou redevances existantes, ou

²⁴⁵ Point sur lequel les fabricants ont au contraire plaidé pour rendre les reconditionneurs responsables d'un nouveau calcul, ainsi qu'ils l'expriment « Il n'est pas envisageable que les produits reconditionnés affichent le même indice de réparabilité que le produit neuf à partir du moment où le reconditionneur a touché aux produits, le metteur en marché du produit initial ne saurait s'engager sur des étapes de démontage par exemple ou sur un critère prix intégrant le ratio du prix du produit neuf. Nous insistons fermement sur l'importance pour le consommateur de disposer d'une information juste, fiable et vérifiable. » (Propos rapportés d'une réunion tenue le 5 juin 2020).

encore l'affectation des montants collectés par la REP au réemploi. Ces mesures sont demandées pour l'ensemble du secteur, qu'il soit lucratif ou non.

2.3. Piloter les REP à travers la constitution de « fonds » pour le réemploi et la réparation

On l'a dit, la mobilisation d'un grand nombre d'associations environnementales et d'acteurs du réemploi à travers la « lettre ouverte » relatif au projet de loi AGECE de 2019 participe à rendre visible les demandes entourant la création d'un fonds pour le réemploi et d'un « soutien » à la réparation. On retrouve des traces de l'une de ces deux mesures – le fonds réparation - dans les débats relatifs à la FREC. Une première phase de consultation était organisée entre le 30 octobre au 6 décembre 2017, et consistait à récolter les avis d'internautes en parallèles des groupes de travail organisés entre parties prenantes. Nous avons pu consulter les documents de synthèse de cette phase de consultation, ainsi que de la suivante²⁴⁶. A l'issue de cette première phase, on trouve une mention de la possibilité de « sanctuariser » une partie des éco-contributions pour le réemploi. Cette dernière s'inscrit dans le cinquième « axe » de la feuille de route, relatif au financement de la transition vers une économie circulaire²⁴⁷ : « *Un participant évoque la possibilité de sanctuariser 4 à 5% du budget de tous les éco-organismes au titre de la prévention des déchets et de leur réemploi* » (Synthèse FREC phase 1, p. 52). Dans la seconde phase de consultation, conduite exclusivement en ligne du 6 au 25 février 2018, qui voit d'ailleurs disparaître l'axe n°5, la proposition n'est pas reprise directement, mais suggérée à travers une autre mesure : « *examiner les options pour améliorer la concurrence entre réparateurs et les leviers économiques ou fiscaux pour permettre une baisse effective des prix des services de réparation* » (Synthèse FREC phase 2, p. 26), au sein de la mesure « renforcer l'offre des acteurs du réemploi », dans l'axe n°2 (mieux consommer). L'idée d'une politique portant sur l'offre est alors assumée, selon des modalités toutefois imprécises. De plus, la réparation est incluse comme sous-catégorie du réemploi. Le document final de la FREC, s'il reprend la mesure « renforcer l'offre », qui devient la mesure n°8, n'indique pas de possibilité de financer le réemploi et/ou la réparation à partir des éco-contributions, sauf à travers le soutien au diagnostic à la réparation : « *Lever les freins de la réparation en permettant aux éco-organismes de financer le diagnostic de réparation des équipements électriques et électroniques pour les usagers* » (FREC, 2018, p. 18). Si l'objectif d'inclusion du réemploi dans les filières est rappelé, c'est principalement à travers des mesures d'accompagnement (formation, certification, dispositifs d'information), ou éventuellement à travers la création de nouveaux critères d'éco-modulation. Dans le même temps, la possibilité de demander aux éco-organismes d'investir dans le recyclage est mentionnée.

Le 21 mars 2018, les acteurs de la réparation avaient déjà publié une lettre ouverte adressée au gouvernement. Signée par les chambres des métiers et de l'artisanat, Confédération Nationale de

²⁴⁶ Non publiées.

²⁴⁷ Les quatre autres axes sont « mieux consommer », « mieux trier pour recycler », « mieux produire » et « mobiliser les acteurs »

l'Artisanat des Métiers de Service et de Fabrication (CNAMS), Fnac-Darty, le réseau STAR et FEDELEC, avec le soutien des principales associations positionnées sur les enjeux de l'économie circulaire (ZWF, HOP, FNE, Amis de la Terre), cette lettre réagit à une fuite – là aussi – de la version provisoire de la FREC le 12 février 2018. Parmi les mesures demandées par ces acteurs, on ne trouve par exemple pas de demandes spécifiques à l'indice de réparabilité, mais plutôt des mesures relatives aux critères utilisés dans le calcul de ce dernier (voir sixième chapitre). Surtout, ces acteurs demandent au gouvernement d'« *acter définitivement le principe d'un soutien financier, par exemple au travers du déploiement d'un chèque réparation, afin que le consommateur puisse accéder à la réparation à moindre coût* » (Lettre ouverte du 21 mars 2018, p.2²⁴⁸). En assumant demander un soutien direct, assorti de mesures règlementaires contraignantes pour faciliter la réparation (disponibilité de la documentation, des pièces détachées...), ces acteurs marquent leur positionnement en faveur d'une action publique coercitive, plutôt qu'envers d'éventuels instruments de marché.

C'est lors de l'examen par le Sénat de la loi AGECE que l'idée de créer deux fonds est introduite. L'idée d'un fonds pour réparation est portée en commission du développement durable, et adoptée, tandis que celle d'un fonds pour réemploi est rejetée (Riotton et Kerbarh, 2019a, p. 95). Celui-ci est introduit plus tard, en séance publique, sur propositions de six amendements identiques établissant de manière détaillée la gouvernance du fonds en question. En mentionnant le « réemploi solidaire » et en confiant sa gestion à une association spécifiquement créée à cet effet, administrée par des collectivités locales et des associations de réinsertion et de lutte contre la pauvreté²⁴⁹, différents groupes politiques du Sénat portent une mesure originale dans le projet de loi. De plus, ils assortissent la création de ce fonds d'une disposition pour financer celui-ci à partir de 5% des contributions perçues par les éco-organismes²⁵⁰. Face au soutien unanime des groupes politiques, la secrétaire d'Etat Brune Poirson ne dit pas s'opposer à ces deux amendements, mais exprime cependant son désaccord sur les moyens proposés pour régir un fonds dédié au réemploi solidaire :

« Le droit communautaire sur les filières REP ne permet pas de faire financer des mesures sur les équipements électroniques par des contributions sur les emballages. En outre, votre dispositif s'apparente à la création d'un prélèvement

²⁴⁸ Mentionnée par Gaëlle Coudert dans *L'info-durable*, 27 mars 2018 « Les acteurs du secteur demandent "un meilleur soutien à la réparation ».

²⁴⁹ Le texte des amendements prévoit ainsi que « La gestion de ce fonds est confiée à une association relevant de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association. Elle est administrée par un conseil d'administration dont la composition est la suivante : « Deux représentants de l'Association des maires de France ; Un représentant de l'Association des régions de France ; Un représentant de l'Assemblée des communautés de France ; Un collège de six représentants de fédérations et réseaux du réemploi solidaire ; Un collège de trois représentants de fédérations d'insertion par l'activité économique ; Un représentant du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ; Un représentant du Conseil de l'inclusion dans l'emploi ; Un représentant du huitième collège du conseil national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ». Amendement n°43 rect. ter, déposé le 24 septembre 2019 par Nicole Durantou (RDPI, majorité) et ses collègues.

²⁵⁰ Amendement n°42 rect. ter, déposé le 24 septembre 2019 par Nicole Durantou (RDPI, majorité) et ses collègues.

obligatoire sur les éco-organismes, qui nécessiterait un examen dans le cadre d'une loi de finances.

Quoi qu'il en soit, je partage avec vous l'ambition de renforcer le réemploi et la réparation. C'est la raison pour laquelle je m'en remettrai à la sagesse du Sénat sur cette mesure, mais soyons réalistes. Les objectifs de réemploi que nous allons fixer seront financés par les éco-organismes. Si vous voulez que ce fonds soit un jour opérationnel, il faudra retravailler votre proposition avant l'adoption de cette loi. »
(Brune Poirson, Sénat, 26 septembre 2019, p. 12719²⁵¹)

A travers cette remarque, la secrétaire d'Etat montre son attachement aux principes de découpages sectoriels des REP, et de gestion par les éco-organismes eux-mêmes des contributions collectées. Après le passage de la loi à l'Assemblée Nationale, ces mesures, inscrites à l'article 8 (concernant les REP), sont substantiellement modifiées pour que le fonds pour réemploi solidaire soit séparé en plusieurs fonds pour réemploi et réutilisation, créés et gérés par chaque éco-organisme ou producteur individuel dans les filières concernées. Aussi, la mention de son fléchage vers les organisations de réemploi « solidaire », c'est-à-dire reconnues d'intérêt général au titre de l'article 238 bis du code général des impôts, est supprimée.

Ces fonds réemploi et réparation, s'ils apparaissent comme des outils d'intervention directe de l'Etat sur les REP, sont effectivement réappropriés par ses acteurs centraux : les éco-organismes. En effet, si le principe est celui de la fixation par l'Etat de montants, ou de taux, réservés au soutien du réemploi et de la réparation, la traduction législative de ceux-ci passe finalement par une inclusion directe dans les REP. Ainsi, il est prévu dans la loi AGECE que puisque la constitution des fonds est faite à partir des éco-contributions, elle doit être gérée par les éco-organismes. Les acteurs du réemploi se positionnent contre la gestion par les éco-organismes de ces fonds. Ainsi, un représentant de RCUBE affirme lors des états généraux de novembre 2019 qu'une telle mesure reviendrait à admettre « *ce serait l'économie libérale qui remplacerait le rôle de l'Etat* » (Observation lors des Etats généraux du réemploi, 21 novembre 2019, Etats généraux du réemploi, 21 novembre 2019). Au-delà des oppositions sur le mode de gouvernance de ces fonds, certains acteurs insistent pour introduire dans la loi certaines clauses portant sur l'éligibilité des fonds. Ainsi, le réseau francilien pour le réemploi (REFER) affirme que le fonds de réemploi devrait « *être réservé à des associations [...] celles qui ont un triple impact, c'est à dire environnemental, social et économique* » (Observation lors des Etats généraux du réemploi, 21 novembre 2019), et ne pas être versé à des acteurs lucratifs du réemploi.

Après la loi, la traduction réglementaire des dispositions adoptées est l'occasion de préciser les dispositifs, et de réintroduire des contraintes pour les éco-organismes. Le décret du 27 novembre 2020, portant réforme de la REP, définit le périmètre sur lequel s'applique le fonds réparation : équipements

²⁵¹ Sénat, compte-rendu intégral de la séance du jeudi 26 septembre 2019.

électriques électroniques, déchets d'ameublement, ainsi que les trois nouvelles filières jouets, articles de sports et de loisir, et articles de bricolage et de jardinage, ainsi que son montant, qui « ne peut être inférieur à 20% du coût de réparation » de ces produits²⁵². Il énonce également la gestion par les éco-organismes de ce fonds, et le principe de la labellisation des réparateurs pouvant bénéficier du soutien issu de ce fond. Concernant le fond réemploi, ce même texte prévoit que les filières concernées sont les mêmes que le fond réparation, auxquelles s'ajoute la filière des textiles, linges et chaussures. Si le principe de sa gestion par les éco-organismes est confirmé, l'orientation du fonds est précisée par une mention selon laquelle au moins 50% du fonds est affecté à des entreprises bénéficiant de l'agrément « Entreprise solidaire d'utilité sociale » (ESUS). Plus récemment, le Sénat, lors de l'examen de la loi « Climat et Résilience »²⁵³, adopte un amendement alors déposé par la majorité visant à diriger l'ensemble des fonds à ces organisations²⁵⁴. D'après la disposition adoptée, le fonds devra être « intégralement fléché vers l'économie sociale et solidaire »²⁵⁵

L'introduction des fonds ne se fait pas sans tentative de rationalisation de leurs impacts. En juin 2021, l'ADEME fait paraître un rapport, produit par In Extenso Innovation Croissance et Mathieu Hestin, qui estime les montants que devrait représenter le fonds réparation pour la filière des équipements électriques et électroniques, ainsi que ses effets. Dans ce rapport, l'enveloppe du fonds est estimée en multipliant le nombre de réparations hors garantie par 20% du coût moyen d'une réparation effectuée par un professionnel (toutes charges comprises). Ainsi, les auteurs affirment que l'enveloppe devrait représenter 200 millions d'euros en 2022, lors du lancement prévu du fonds, et 260 millions en 2027, du fait de la croissance estimée du nombre de réparations hors garanties effectuées. Sur les effets du fonds, l'estimation du rapport effectue un calcul du passage de « non-réparations » vers des réparations. La croissance du nombre de réparations estimée serait de 41% entre 2022 et 2027, selon l'hypothèse la plus favorable. Notons que cette estimation repose sur une approche de la réparation par les « besoins » des consommateurs :

« Les non-réparation considérées dans ce calcul sont bien celles qui donnent lieu à un remplacement du produit : en effet si le produit en panne n'a été ni remplacé ni réparé, c'est que le consommateur n'en n'avait plus l'usage et donc qu'une baisse du coût de la réparation ne l'inciterait pas à réparer le produit » (Tinetti et al, 2021, p. 16).

²⁵² Décret n° 2020-1455 du 27 novembre 2020 portant réforme de la responsabilité élargie des producteurs. Article 2 du décret, créant les articles R. 541-146 à 152 du code de l'environnement.

²⁵³ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

²⁵⁴ Amendement COM-24, déposé le 27 mai 2021 par Marta de Cidrac, rapporteure du projet de loi pour la commission du développement durable.

²⁵⁵ Communiqué de presse du ministère de l'économie, « Les fonds de réemploi intégralement destinés à l'économie sociale et solidaire », 17 juin 2021.

De plus, le rapport s'appuie sur l'hypothèse d'une répartition homogène de la propension à payer une réparation en fonction du prix, c'est-à-dire que si le prix de la réparation baisse de 10%, 10% des personnes n'ayant pas réparé leur produit vont le réparer. Cette hypothèse est d'ailleurs reconnue par ses rédacteurs (Tinetti et al, 2021, p. 48). Plus affiner leur analyse, les auteurs recourent en fin de rapport à une estimation des effets à partir du « seuil psychologique » de 33% du prix des produits neufs. Ce seuil, qui serait de 33%, est le même que le seuil de référence qui oriente les discussions sur le prix des pièces détachées de l'indice de réparabilité (voir 1.3 du chapitre 6). En considérant, via une approche binaire, que lorsque le prix de la réparation passe au-dessus de ce seuil, le fonds n'a aucun effet, le rapport conclut à une réduction de moitié des effets du fonds. Ce faisant, le rapport de 2021 renforce l'idée que le fonds peut augmenter les réparations effectivement réalisées de manière relative, mais surtout que c'est son montant qui fait varier la propension à réparer des consommateurs. Aussi, ses auteurs rappellent la sensibilité de cet effet à la labellisation des réparateurs, qui pourrait, si elle est trop restrictive, limiter les effets du fonds. Enfin, c'est le principe même d'une évaluation économique qui est conforté par cette étude, qui rappelle toutefois à de nombreuses reprises les incertitudes entourant les données sur lesquelles elle s'appuie. Dès lors, indiquent ses auteurs, il est nécessaire de créer un certain nombre d'indicateurs, supportés par un « observatoire de la réparation », pour s'assurer de l'intégration du fonds dans une logique d'évaluation de l'efficacité de l'outil (Tinetti et al, 2021, p. 61).

Durant la même année, le gouvernement fait savoir qu'il envisage de diviser par deux le montant du fonds réparation, ainsi que d'introduire une progressivité pour son atteinte. Cette information circule à travers la diffusion informelle d'un projet de décret révisant le décret du 27 novembre 2020. Puis, conformément aux règles de consultation du public, ce projet de décret est mis en consultation en ligne le 21 septembre 2021 sur le site dédié du ministère. Pour justifier cette baisse du montant du fonds réparation, il est écrit que le taux de 20% est « obsolète », étant donné qu'il aurait été formé pour soutenir la réparation avec un objectif de financement final exprimé en chiffres absolus.

« Comme cela a été annoncé par le ministère en 2020 et précisé dans l'étude d'impact accompagnant le décret du 27 novembre 2020, ce taux plancher visait à prévoir des enveloppes financières de 70 M€/an pour la filière des équipements électriques et électroniques (EEE), et de l'ordre 10 M€/an pour l'ensemble des autres filières concernées » (Page internet du site de consultation du ministère de la transition écologique, consultée le 4 février 2022²⁵⁶).

Autrement dit, le ministère affirme que c'est pour atteindre une enveloppe de 80 millions d'euros par an que le taux a été fixé, et non l'inverse. Cet argument soutient une vision selon laquelle la détermination des montants accordés à la réparation serait une régulation politique directe du secteur, visant à soutenir ce dernier de manière inconditionnelle, plutôt qu'une instrumentation reposant sur une

²⁵⁶ Accessible à l'adresse suivante : <https://www.vie-publique.fr/consultations/281553-projet-decret-dispositions-adaptation-responsabilite-elargie-producteurs>

approche conséquentialiste. Pourtant, l'étude d'impact du décret de novembre 2020 fait apparaître que ces objectifs de volumes financiers étaient eux-mêmes élaborés à partir d'un taux de soutien à 20% (Ministère de la transition écologique et solidaire, 2019b, p. 85). Dès lors, en s'appuyant sur les résultats de l'étude de l'ADEME, qui estiment l'enveloppe finale à environ 200 millions d'euros, et en comparant cette dernière avec l'objectif présumé de 80 millions d'euros de soutiens (qui aurait justifié le taux de 20%), le ministère induit l'idée qu'il faudrait réduire de moitié ce taux pour effectivement atteindre une enveloppe d'environ 100 millions d'euros. Si la majorité des acteurs positionnés « contre » cette révision des taux évoque l'effet d'une activité de lobbying de la part des producteurs de produits (voir paragraphe ci-dessous), il semble en tous cas que le statut instrumental du fonds réparation soit présenté de manière ambiguë selon les mesures prises par le gouvernement.

Face à ce projet deux, trois associations (ZWF, HOP et les Amis de la Terre) écrivent le 21 septembre 2021 à la ministre de l'écologie Barbara Pompili pour demander à cette dernière de maintenir le taux à 20%. Dans cette lettre, les associations recourent également à l'argument du « seuil psychologique » du prix en dessous duquel la réparation ne serait pas effectuée par les consommateurs. En recourant à cet argument chiffré, la rhétorique emploie le registre expert pour susciter l'idée qu'en plus d'être injuste, la réduction du fonds réparation serait inefficace pour orienter l'action publique en faveur de la réparation. Elles mobilisent également leurs adhérents afin que ces derniers déposent une contribution sur la page de consultation du décret, avec un certain succès puisque plus de 120 contributions sont déposées (ce qui constitue un chiffre anormalement haut, si on le compare à la moyenne des contributions déposées sur les textes du ministère de l'environnement). Elles engagent également une campagne médiatique, en faisant paraître une tribune « *Le Fonds réparation, révolution ou gadget ?* » sur le blog du média Alternatives Economiques le 20 septembre 2021, cosignée par l'ensemble des associations environnementales positionnées sur le sujet des déchets, ainsi que des réparateurs²⁵⁷. Le décret est finalement pris le 30 décembre 2021²⁵⁸, qui réduit effectivement le taux du fonds réparation à 10%. Un mois auparavant, le cahier des charges du nouvel agrément de la filière DEEE porte le montant du fonds réparation à 21,4 millions d'euros en 2022, avec une progression jusqu'à 102 millions d'euros en 2027 (Cahier des charges DEEE, 2021). Suite à la parution du décret de décembre, les Amis de la Terre et Zero Waste France déposent un recours en annulation devant le Conseil d'Etat, le 25 février 2022 contre ce décret, au motif qu'il constituerait une violation du principe de non-régression environnementale.

Les trajectoires des deux fonds réemploi et réparation, qui connaissent de nombreux rebondissements, montrent qu'il est difficile de faire valoir une intervention directe de l'Etat pour organiser le transfert de ressources depuis les metteurs en marché vers des acteurs de l'économie

²⁵⁷ Un des sujets de cette mobilisation était également la suppression du fonds réparation des jouets, finalement rétablie.

²⁵⁸ Arrêté du 27 octobre 2021 portant cahiers des charges des éco-organismes, des systèmes individuels et des organismes coordonnateurs de la filière à responsabilité élargie du producteur des équipements électriques et électroniques.

circulaire. Cette intervention, plébiscitée par les acteurs du réemploi et de la réparation ainsi que les associations environnementales, est soutenue par un certain nombre de parlementaires, au Sénat comme à l'Assemblée Nationale. Cette coalition qui se forme autour de la promotion des fonds réussit à obtenir le gel de 5% des contributions en amont, pour soutenir l'activité de réemploi, et la fixation d'une obligation de moyens en aval, pour soutenir la réparation à hauteur de 10% de son prix. Dans le même temps, si les projets initiaux cherchent à s'en écarter – notamment en ce qui concerne le fonds réemploi – la REP revient comme élément cadrant de ces fonds. Finalement, ce sont les éco-organismes qui ont la charge de leur collecte et de leur versement, selon des modalités qu'ils choisissent en partie²⁵⁹. Ces caractéristiques montrent bien que les modalités d'intervention de l'Etat restent ambiguës dans leur registre de justification, et représentent finalement des volumes économiquement faibles. Les difficultés pour fixer les moyens à l'instrument atténuent, dès lors, l'effectivité de la poursuite de nouvelles finalités dans la REP.

3. Conclusion de chapitre

A travers ce chapitre, on a vu que les modalités de fonctionnement des REP font l'objet d'une tentative de rationalisation lors de la loi AGECE. Promue par un acteur central du monde des REP, Jacques Vernier, cette rationalisation rencontre divers intérêts et différentes interprétations de l'instrument. S'il est fortement soutenu par le gouvernement et par les députés de la majorité, il peine à convaincre les collectivités locales et les acteurs du monde associatif. Ces derniers tentent d'ailleurs d'activer une démarche de renforcement de l'intervention de l'Etat à travers les REP, afin de promouvoir le réemploi et la réparation.

Ces initiatives croisées ne s'opposent pourtant pas lors des débats portant sur la loi AGECE, et pénètrent l'instrument simultanément. Si chacune d'elles porte une conception différente de l'instrument (libéralisation, renforcement de l'intervention), la flexibilité de ce dernier et les marges de manœuvre qu'il offre aux acteurs permet à ces deux projets d'exister en même temps. Notons que sans toutefois s'aligner, les deux correspondent à des hausses présumées des niveaux d'ambition environnementale.

Ce chapitre a également mis en lumière la limitation de ces initiatives. Si la libéralisation se confronte principalement aux promesses structurelles de l'instrument, il s'agit également pour ses promoteurs et ses critiques de questionner les fonctions que celui-ci remplit. Symétriquement, le renforcement de l'intervention publique rencontre d'abord des réticences formulées à l'endroit de ce qu'il « peut faire » et de ce qu'il « doit faire », mais est également pris dans des jeux de négociations politiques plus discrets en prise avec les intérêts des acteurs. De ce constat, on dira que la libéralisation

²⁵⁹ En effet, le critère de la direction « sociale » du fonds réemploi, d'abord fixée à 50% minimum du fonds, puis à 100% de ce dernier lors de la loi Climat et Résilience, contraint les éco-organismes. De la même manière, la fixation du taux de soutien de la réparation à 10% est une façon de figer la manière dont ils soutiennent les réparateurs.

est plus légitime sur le plan des discours théoriques que le renforcement de la contrainte publique. En nuancant, on reconnaîtra que cette légitimité ne suffit pas pour transformer l'instrument.

Conclusion de la troisième partie

La troisième et dernière partie de cette thèse revenait sur les évolutions les plus récentes de l'instrumentation publique de l'économie circulaire. Elle a ainsi débordé le cadre centré sur l'instrument de la REP pour montrer que celui-ci s'inscrit dans un mouvement plus large de problématisation de l'économie circulaire. Ce mouvement réforme l'action publique rudologique traditionnelle, qu'on découvre encore ouverte à la contestation par d'autres instruments.

L'exemple de l'indice de réparabilité n'a rien d'anecdotique, tant il a pris une place importante au sein du monde institutionnel de la REP et en particulier de la filière DEEE. Il montre que l'action publique, plutôt que de renforcer certains paramètres de la REP pour chercher à stimuler la réparation, passe par un dispositif d'information marchand reposant sur une logique tout à fait distincte de la REP. En effet, celui-ci ne met en scène aucune préférence des pouvoirs publics pour un niveau d'ambition environnementale : il laisse aux consommateurs et aux producteurs le pouvoir et la responsabilité d'orienter la vertu du marché, en reposant sur les mécanismes d'expressions des préférences marchandes. Ce faisant, il consacre un mode de gouvernement par le marché, plutôt qu'un gouvernement du marché.

La REP, elle, ne se détache jamais d'un mode de gouvernement par l'imposition d'ambitions environnementales. On l'a vu lors des parties précédentes, l'instrument ne permet pas correctement d'internaliser les coûts environnementaux dans le marché des produits. De plus, ces coûts environnementaux sont largement dépendants de constructions sociales, qu'il s'agisse des coûts estimés du traitement des déchets, ou de ceux de l'extraction de ressources. Dès lors, la libéralisation de l'instrument se joue sur un autre plan. Il s'agit pour certains acteurs, notamment publics, de confier une plus grande liberté d'organisation aux acteurs marchands, tout en continuant de leur fixer des niveaux d'ambitions plus ou moins élevés. Cependant, ces tentatives de libéralisation se confrontent aux attachements institutionnels à l'instrument, liés aux promesses structurelles que celui-ci délivre. Plus encore, d'autres tentatives, portées par des acteurs privés et associatifs, visent à renforcer la contrainte s'appliquant aux acteurs privés obligés par la REP. La REP reste prise en étau entre autonomie et interventionnisme.

Il est donc compréhensible qu'un dispositif d'instrumentation par le marché émerge et concurrence la REP sur son propre périmètre. En réalité, il semble que le périmètre d'intervention de la REP est surtout contesté lorsqu'il s'agit de développer des ambitions d'économie circulaire qui s'affranchissent de la catégorisation rudologique. Autrement dit, elle semble plus fragile et contestable quand l'action publique concerne des biens plutôt que des déchets. La partie haute de la pyramide de la gestion des déchets semble, pour l'instant, encore inaccessible à l'instrument.

Conclusion générale

Les pages qui précèdent ont tenté de montrer la fabrique et l'évolution de la REP sous un éclairage original : celui du suivi historique de cet objet pris comme « instrument d'action publique ». Elles ont ainsi permis de l'appréhender comme une institution, plutôt que comme un simple outil neutre et interchangeable, choisi pour répondre à des problèmes d'action publique qui lui préexisteraient. La REP est ainsi produite sous l'action conjuguée de certains acteurs, de discours, et suivant des contraintes politiques et juridiques. C'est une dynamique sociale et institutionnelle qui forge l'instrument. Ainsi, on a suivi l'instrument depuis sa création et à travers ses extensions successives, tout en scrutant les différentes réformes et mutations qui jalonnent son histoire. Notre approche ne s'est toutefois pas limitée à l'étude de la trajectoire de la REP. Cette thèse entendait également porter son regard sur les effets de l'instrument sur le monde social, qui, seuls, justifient que l'on y consacre plus d'« une heure de peine ». En effet, en organisant un transfert de ressources, et plus généralement en créant un nouveau monde, celui des éco-organismes et des nombreux intermédiaires qui participent à leur action, qu'elle met en relation avec les secteurs de la gestion des déchets et de la commercialisation de biens matériels, la REP transforme ces mondes sociaux, selon des logiques particulières. Ces logiques sont celles de l'auto-organisation du secteur privé sous contrôle étatique et du transfert de coûts environnementaux internalisés. A partir de ce premier constat, on s'est demandé de quoi cette transformation, et les logiques qu'elle met en œuvre, étaient le nom.

Cette thèse s'intéresse en effet à un instrument difficile à classer. La majorité de la littérature portant sur les instruments s'intéresse d'abord au niveau de coercition public mis en œuvre par l'Etat pour mettre en œuvre ces derniers, et ce notamment en ce qui concerne l'environnement (Acciai et Capano, 2021, p.18). Dès lors, sans chercher formellement à opérationnaliser ou à amender les typologies employées en la matière (Lascoumes et Le Galès, 2004 ; Salamon, 2002 ; Vedung dans Bemelmans-Videc et al, 1998), cette thèse peut nous éclairer sur les modes d'intervention de l'Etat. On a noté que la REP n'est ni un instrument de marché, ni tout à fait une régulation organisée et directement pilotée par l'Etat. Elle a d'ailleurs été théorisée, puis plébiscitée, comme un type particulier d'« accord volontaire » de l'industrie, où l'Etat fixe de grands principes ainsi que des objectifs et des sanctions en cas de non-atteinte, puis les acteurs privés s'organisent selon leur mode de coordination préféré pour respecter ces principes. Elle se situe à un niveau intermédiaire d'intervention de l'Etat sur les acteurs économiques. Si ce niveau d'intervention a pu varier au cours du temps, ses principes justificateurs sont restés les mêmes : l'Etat détermine les objectifs, et les acteurs privés les réalisent en constituant eux-mêmes les formes organisationnelles pour y parvenir, en se coordonnant sous la surveillance de l'Etat.

Simultanément, on a constaté que l'instrument connaissait des pressions pour accroître ou au contraire relâcher ce niveau d'intervention. Initialement orientée exclusivement vers la valorisation des déchets d'emballages, la REP a progressivement pris en charge d'autres produits et de nouveaux

objectifs, comme ceux d'une gestion plus « propre » des déchets ménagers, de leur réutilisation et de leur réemploi, voire de leur diminution. A mesure qu'elle s'étend à d'autres types de déchets, les pouvoirs publics ont parfois requis d'elle qu'elle permette de soutenir certaines politiques d'insertion par l'emploi, ou de défense des intérêts des consommateurs. En ce qui concerne le niveau d'ambition environnementale, on pourrait dès lors conclure que la REP autorise le rehaussement de ces derniers. Cette hausse des objectifs conférés à la REP repose, dans ces cas, de nouvelles règles introduites dans les cahiers des charges des éco-organismes. Si les pouvoirs publics assortissent la procédure d'agrément desdits éco-organismes de nouvelles contraintes, c'est bien que le niveau d'intervention publique est mis au service d'un plus grand niveau d'ambition environnementale.

On a toutefois remarqué qu'un certain nombre de ces objectifs n'ont pas été atteints²⁶⁰. La thèse a montré qu'on pouvait difficilement évoquer une hausse des contraintes, tant la non-atteinte de ces objectifs ne donnait pas lieu à de véritables sanctions des acteurs privés, puisque celles-ci n'étaient pas appliquées. Dans la filière TLC par exemple, le maintien dans un système fortement coordonné d'une politique ambitieuse d'un point de vue environnemental et social a été perçu comme illégitime par les producteurs de biens eux-mêmes. Aussi, l'exemple des éco-modulations montre bien comment, face aux injonctions à introduire de nouveaux critères, formulées par les pouvoirs publics dans les cahiers des charges, ce sont les éco-organismes qui, au gré de leurs « préférences » (qu'elles soient stratégiques, environnementales ou économiques), façonnent des critères de quantification des qualités des produits mis sur le marché par leurs adhérents. La préemption, par les éco-organisme, des fonds réemploi et réparation montre également comment, même lorsque l'Etat tente de fixer certains moyens pour orienter l'action des REP, ceux-ci finissent, en dernier ressort, par être manipulés par les éco-organismes qui regagnent des marges de manœuvre. La poursuite de ces ambitions repose en fait plus sur les éco-organismes eux-mêmes et sur leurs capacités et volontés à aller chercher de meilleurs modes de prise en charge des déchets.

A l'inverse, on a observé comment la recherche de meilleures performances dans les filières REP a été le plus souvent associée à une plus grande liberté des acteurs privé, vers la promotion d'actions volontaires des entreprises présentes sur le marché des produits. Dans la filière des emballages, les pouvoirs publics envisagent la hausse de la collecte des déchets d'emballages de boisson à travers deux voies : la mise en œuvre volontaire d'un système de consigne ou d'une opérationnalisation, c'est-à-dire une plus grande libéralisation de la filière, voire des deux en même temps. Dans la filière des TLC, la contestation de la REP ne s'est éteinte que parce que l'Etat a fait la preuve du fait qu'il n'intervenait pas excessivement, c'est-à-dire au niveau de la détermination des coûts économiques du réemploi des textiles et de leur soutien par l'éco-organisme. Enfin, on a vu comment l'émergence et la promotion

²⁶⁰ En particulier, les niveaux de collecte, ou certains taux de recyclage ou de réemploi/réutilisation ne sont jamais simultanément atteints : soit le ou les éco-organismes atteignent des taux de collecte suffisamment élevés (par rapport à l'objectif fixé) mais ne valorisent assez, soit c'est l'inverse et les taux de valorisation sont atteints mais pour un gisement collecté insuffisant par rapport aux objectifs.

d'instruments marchands d'information du consommateur concurrence la REP pour la prise en charge d'objectifs comme la réparation des produits électriques et électroniques.

Cette thèse a montré l'existence d'un double mouvement d'accroissement des ambitions environnementales et de baisse du niveau d'intervention publique dans l'économie. A travers l'étude du parcours de la REP, on a vu comment l'instrument est sans cesse tiré vers des formes plus libérales de fonctionnement, tout en étant sommé de contribuer à l'atteinte d'ambitions environnementales plus élevées. Cette corrélation ne bénéficiant d'aucune présomption de « naturalité », il fallait alors s'interroger sur les raisons de son existence. Nous avons tenté d'élaborer quelques éléments de réponses. Dans un second temps, nous esquissons quelques perspectives de recherches ouvertes, nous semble-t-il, par ce travail d'enquête.

1. Résumé des contributions de la thèse : comment se cristallise un mode d'intervention

La démarche conduite, sans partir d'une typologie précisément définie, a consisté à explorer le dispositif de la REP dans sa dimension économique et sociale (McFall dans Halpern et al, 2014, p. 119-121). En procédant de la sorte, nous avons pu mettre au jour les composantes idéelles de la REP (Benamouzig dans Halpern et al, 2014), notamment celles qui se rattachent à un mode de pensée relatif à l'économie et à la place de l'Etat dans sa régulation. Dans le même temps, les apports récents de la sociologie des instruments d'action publique ont permis de se saisir des instruments dans leur dimension dynamique tout en re-sociologisant les facteurs de changement à travers la notion de circonscription instrumentale (Simons et Voß, 2018).

A partir de ces cadres théoriques, nous avons pu dresser un certain nombre de contributions potentielles aux littératures portant sur les instruments d'action publique.

En effet, si l'instrument empêche l'intégration (ou l'amélioration) de nouveaux objectifs environnementaux comme la prévention des déchets et le réemploi des produits, c'est d'abord du fait de son inertie propre. Nous rejoignons ainsi les résultats de recherche qui ont mis en lumière les effets d'inertie des instruments (Lascoumes et Le Galès, 2004 ; Baudot, 2011 ; Crespin dans Gilbert et al, 2009). La prise en compte de cet effet d'inertie suggère que la configuration initiale de l'instrument importe et permet de lire ses évolutions futures (1.1). L'inertie a toutefois ses limites : on a effectivement observé la tendance à la libéralisation de l'instrument. Pour comprendre cette dernière, le recours à la circonscription instrumentale permet de comprendre la capacité d'action de l'instrument. Construite à partir d'une mise en commun des instruments et des acteurs autour d'une organisation internationale, puis portée par ses promesses structurelles et instrumentales, la circonscription instrumentale de la REP lui a conféré une identité et l'a diffusé dans différents secteurs d'action publique (1.2). Enfin, on a montré que l'inertie et la dynamique instrumentales s'inscrivaient toutes deux dans un phénomène plus large, celui de l'installation d'une rationalité libérale, activé par les institutions juridiques mais aussi à

l'intérieur même de l'instrument. Celui-ci se confronte toutefois à des incertitudes fortes en matière d'action publique environnementale (Ehrenstein et Neyland, 2021), qui explique le maintien de l'instrument comme exception à la logique libérale (1.3).

1.1. Les effets du paramétrage initial

Dans le cas de la REP, on a observé comment l'histoire longue de l'action publique rudologique rencontre dans les années 1990 des préoccupations politiques nationales et communautaires suffisamment pressantes pour encourager les industriels de l'emballage et de l'agro-alimentaire français, en coopération avec les pouvoirs publics, à inventer un mode de régulation hybride orienté vers la valorisation des déchets. La diffusion de la consigne obligatoire, adoptée dans d'autres pays européen, présente alors une menace qui encourage les industriels à proposer une alternative moins coûteuse et moins contraignante en termes de circulation des produits.

Ce mode de régulation hybride est activé dès avant la parution des textes réglementaires : Brice Lalonde et les fonctionnaires du ministère de l'environnement sollicitent les industriels de BSN, puis de Saint Gobain, pour imaginer le nouveau système de financement et de coordination de la gestion des déchets d'emballages. Ces derniers procèdent ensuite à des négociations intra et inter sectorielles, ainsi qu'avec les collectivités locales, pour aboutir à une proposition d'outil de financement de la gestion des déchets d'emballages. Dans son processus de fabrication même, l'instrument repose sur une division des tâches entre la sphère publique et la sphère privée. La seconde bénéficie d'une liberté grande dans sa mission d'élaboration d'une proposition de mode d'organisation de la filière au gouvernement.

Le partage des responsabilités qui est finalement acté se traduit très concrètement dans un mode de calcul du soutien financier versé par Eco-emballages aux collectivités locales. C'est-à-dire que, puisqu'on partage la responsabilité de la gestion des déchets entre citoyens, collectivités locales et éco-organismes, chacun y contribue selon des règles de répartitions fixées en amont. Dès lors, le geste de tri gratuit, effectué via une « mise au travail » des usagers (Caillaud, 2018), complète un partage des coûts opérationnels entre collectivités locales, qui prennent en charge le service habituel de ramassage des ordures, ainsi que 20% du service de tri des déchets d'emballages, et les industriels qui financent 80% de ce service additionnel, soit de ce que y est considéré comme un « surcoût ». Dès lors, aucun acteur ne prend en charge l'ensemble des coûts environnementaux de la collecte et du traitement des déchets d'emballages, ce qui a conduit certains auteurs à parler de « responsabilité déresponsabilisante » (Verrax et Garcier dans Anstett et Ortar, 2017). Dans le même temps, les ordures ménagères hors du système de tri restent intégralement prises en charge par les collectivités locales. En cristallisant cette répartition des responsabilités dans ce mode de calcul de la prise en charge de la gestion des déchets, la REP entérine certains choix politiques importants, comme la gratuité du tri, ou la promotion de la « valorisation » des déchets plutôt que de leur seul recyclage) Surtout, elle restreint paradoxalement les libertés de l'éco-organisme, désormais lié aux collectivités locales dans la fixation des coûts de la gestion des déchets.

Le mode de calcul de l'éco-contribution repose sur des méthodes de quantification des quantités de produits en amont, et des quantités de déchets en aval. Considérer les produits mis sur le marché comme un flux qui reviendra, tôt ou tard, en fin de vie sous forme de déchets, implique d'établir une forme d'équivalence entre le passé et le futur des objets, qui n'a rien d'évidente. Ce mode de quantification des mises en marché a posé des difficultés aux pouvoirs publics dès lors que les REP concernaient des produits à « durées de vie » importantes. Ainsi, les filières des DEEE ou des DEA ont dû connaître quelques arrangements avec le principe du pollueur-payeur appliqué au producteur. Les « produits orphelins », c'est-à-dire qui ont été mis sur le marché avant la mise en œuvre d'une filière, ont dû être pris en charge financièrement par les producteurs de produits contemporains de la filière. Cette extension de la responsabilité de certains producteurs (symétrique à l'abandon d'une responsabilité pour ceux ayant mis sur le marché avant la REP) a notamment conduit à mettre en œuvre la « contribution visible » dans ces filières. De l'autre côté, la mesure de la quantité des déchets par leur masse emporte elle aussi des effets sur la manière d'appréhender les déchets. Par exemple, elle donne un avantage aux matières légères, supposées dans ce cadre moins contributrice à la pollution prise en charge par la REP. Le cas des matières plastique montre bien que cette relation n'est pas évidente. Aussi, la mesure à la masse a favorisé des modes de collecte dits « destructifs », c'est-à-dire de concentration de la matière dans une unité de volume donnée (souvent, des containers), qui restreint les possibilités de réemploi ou de réutilisation des déchets/produits. Ces méthodes de quantification sont structurellement liées au mode de calcul des contributions à l'intérieur de l'instrument, et ont été emportées avec lui au fil de l'évolution de la REP en France. Lorsque des tentatives de singularisation de la contribution sont introduites, par exemple à travers l'éco-modulation, ces modes de quantification contraignent la façon dont vont être formés les critères d'éco-modulation, ainsi que le montre le quatrième chapitre. Ainsi, le caractère incitatif du prélèvement opéré via la contribution s'est souvent effacé derrière sa fonction budgétaire.

En somme, ce sont ces éléments budgétaires, plus particulièrement comptables et juridiques, qui confèrent à l'instrument un pouvoir performatif sur la politique menée. En opérant une traduction des choix politiques dans un dispositif technique, ils participent à diffuser ces choix dans le temps et dans l'espace à mesure que le dispositif est diffusé. Dans le cas de la REP, il n'est donc pas étonnant que, malgré la diversité des produits concernés par les différentes filières, toutes opèrent selon un modèle visant essentiellement la valorisation des déchets à travers l'incinération et le recyclage et qui repose sur une auto-organisation des producteurs de produits. Ce modèle a été élaboré pour la filière des emballages, pour laquelle ces paramétrages sont effectués par les pouvoirs publics et par les industriels au début des années 1990.

Pour autant, l'opérationnalisation des filières créées après la REP emballages correspond à une plus grande liberté (et responsabilité) des acteurs privés pour l'organisation de la collecte et du traitement des déchets. En permettant aux éco-organismes de s'organiser librement pour la gestion des produits en fin de vie, des filières comme les REP des produits électroniques, des éléments d'ameublement ou des piles et accumulateurs, redonne des marges de manœuvre aux producteurs. Elle délie également la

relation d'interdépendance, souvent conflictuelle, entre les éco-organismes et les collectivités, qui, sur ces filières, collaborent essentiellement à travers la collecte en déchetterie. Cette évolution, l'opérationnalisation des nouvelles filières, même si ces dernières continuent d'être agréées par les pouvoirs publics, peut nous amener à nuancer la thèse de l'inertie, et à porter le regard sur d'autres types de facteurs explicatifs pour aborder ces changements dans les modes d'intervention.

1.2. Les effets de la circonscription instrumentale

La REP n'est pas qu'un dispositif technique, conditionné par ses paramétrages initiaux. Elle est aussi un instrument soutenu par un certain nombre d'acteurs attachés et concernés par ce dernier. Ces acteurs peuvent être listés : les collectivités locales, les producteurs de produits, les distributeurs, les opérateurs de collecte, de tri et de traitement des déchets, les opérateurs de réemploi et de réutilisation, les associations environnementales et les différents « experts » (bureaux d'études, avocats et juristes, think tanks) qui accompagnent la mise en œuvre des REP. On a souligné l'hétérogénéité de ces types d'acteurs et des intérêts représentés à travers le soutien envers l'instrument, et c'est la principale originalité de l'approche par les circonscriptions instrumentales que de relever ce point. En effet, si la littérature insiste sur le rôle de certains « groupes » sociaux dans le soutien à des solutions politiques (Béland et al, 2017), elle identifie des dénominateurs communs à ces groupes, qui relèvent soit de la culture et du champ professionnel (communauté épistémique), soit de la finalité (coalition de cause).

Une circonscription instrumentale relève, elle, d'un attachement à l'instrument lui-même, comme fin en soi. Dès lors, il a été utile, pour saisir le caractère collectif de la promotion et du soutien de l'instrument, de considérer ces différents acteurs comme des parties constitutives d'une circonscription instrumentale (Simons et Voß, 2018). Parce qu'ils croient en l'instrument, et à sa capacité à fournir un couple « solution-problème » à l'action publique rudologique, les acteurs de la circonscription environnementale de la REP diffusent son modèle.

Pour expliquer les effets qu'elle peut avoir sur la forme de l'instrument, il faut voir comment la circonscription instrumentale est formée. A ce titre, l'intervention de l'OCDE à partir du milieu de la décennie 1990 est décisive. En rassemblant plusieurs acteurs, et plusieurs instruments (issus de traditions politique et institutionnelles différentes), autour d'un nouveau concept, porteur de nouveaux cadrages de l'action publique rudologique, l'OCDE est le principal agent de la rationalisation de la REP. Cette rationalisation a pour effet de rendre plus visibles les promesses fonctionnelles qui caractérisent l'instrument. Elle explique également comment les systèmes « opérationnels » sont perçus comme plus légitimes que des systèmes financiers, qui mettent en jeu l'intervention des pouvoirs publics dans la réalisation de la collecte et de la gestion des déchets, et qui participent à diluer la responsabilité des producteurs plutôt que de la renforcer. On n'évoque pas un phénomène d'« économicisation » de la REP, puisque l'instrument était déjà inspiré par une pensée économique profane, à savoir celle des industriels français, ayant eux-mêmes réagi à un instrument fondé en Allemagne par des fonctionnaires et ministres acculturés à l'économie. Pour autant, le travail de l'OCDE marque l'adoption explicite d'un

vocabulaire économique, qui admet des notions comme le « principe pollueur-payeur », « l'efficacité-prix » ou la concurrence libre et non faussée, qui vont ensuite peupler les discours relatifs à la REP. Ces termes, ce vocabulaire, sont une rationalisation de l'instrument, qui installe une mode de pensée qui reconnaît l'intervention publique comme légitime si et seulement si elle ajuste les moyens mobilisés aux fins (politiques) poursuivies. En phase avec l'analyse économique du droit, le travail de l'OCDE participe à formuler des « promesses fonctionnelles » auxquelles les soutiens de l'instrument, mais plus largement son public, se réfèrent régulièrement lorsque la REP fait l'objet de prises de décisions. Ces promesses fonctionnelles relatives à l'instrument consacrent une rationalité libérale. Celle-ci conditionne la définition par l'Etat de nouveaux objectifs environnementaux à la mise en scène de la faculté de ces objectifs à améliorer le bien-être économique et environnemental, et surtout à l'existence de moyens efficaces pour parvenir à ces objectifs.

La circonscription instrumentale de la REP est ainsi constituée d'acteurs motivés par ses promesses fonctionnelles, mais également structurelles. C'est-à-dire qu'ils attendent de l'instrument la fourniture de bénéfices individuels et organisationnels, qui se manifestent par l'amélioration de leur position dans le champ économique et politique, ou encore l'accroissement des revenus réels ou potentiels. Ces promesses structurelles touchent en premier lieu les acteurs financièrement et juridiquement liés à la REP, c'est-à-dire aussi bien les acteurs de l'amont (producteurs, distributeurs) que les acteurs de l'aval (collectivités locales, gestionnaires de déchets). Les premiers y trouvent un moyen de s'acquitter d'une responsabilité potentiellement très coûteuse tandis que les seconds y voient une source de revenus supplémentaires, bien que liés à un surcroît d'activité (de collecte ou de gestion des déchets). Les promesses structurelles rendent ces acteurs fortement attachés aux paramétrages initiaux de l'instrument. La modification de ces derniers a des fortes chances de susciter auprès d'eux des réactions fortes, notamment lorsqu'ils réduisent les promesses délivrées par l'instrument. On l'a vu avec le cas de la consigne, les collectivités locales sont ainsi réticentes à l'idée de se voir écartées d'une partie du système de collecte des déchets d'emballages ménagers, que ce soit pour des raisons strictement financières, mais aussi organisationnelles et politiques. Dès lors, les changements significatifs dans les moyens alloués par l'instrument sont susceptibles de contestation systématique²⁶¹.

Ainsi, promesses fonctionnelles et structurelles façonnent les motivations de la circonscription instrumentale constituée autour de la REP. Cette dernière agit principalement en promotion de l'instrument, selon une rationalité libérale. Si certaines promesses structurelles peuvent conférer de l'inertie à l'instrument, ses promesses fonctionnelles motivent les pouvoirs publics à chercher à

²⁶¹ On pourrait également postuler que les promesses structurelles s'adressent aux éco-organismes eux-mêmes, ainsi qu'à leurs employés. Faute d'avoir pu réaliser des observations au sein même de ces organisations, nous nous limiterons à l'évocation de l'exemple d'Eco-TLC, où l'éco-organisme a poursuivi une stratégie juridique visant (entre autres) un affaiblissement de son propre pouvoir. Cette exemple a montré assez clairement que les éco-organismes sont des organisations aux services de leurs actionnaires, et que les intérêts intra-organisationnels s'effacent devant ces derniers. Toutefois, nos observations et entretiens dans le monde des REP ont fait ressortir l'attachement des professionnels des éco-organismes à leur structure, que seule une analyse stratégique des organisations pourrait préciser.

libéraliser l'instrument, tout en s'autorisant à lui donner des ambitions plus élevées. Il faut noter que c'est notamment grâce à sa diffusion rapide et à sa légitimité que la REP apparaît comme le principal instrument disponible pour la promotion d'ambitions environnementales relatives à l'économie circulaire.

Ces éléments, spécifiques à la REP, ne suffisent pas à expliquer d'où viennent les cadres discursifs qui s'appliquent à l'instrument. Pour cela, il a fallu identifier les facteurs culturels et cognitifs plus large qui entourent l'action publique relative aux REP. Si cette dernière s'appuie sur l'action publique rudologique, elle se raccroche également à des éléments de l'économie politique libérale, qui restreignent son périmètre d'action.

1.3. Les influences de la culture juridique et institutionnelle

L'Etat français est contraint par des éléments de contexte, et notamment le droit européen, ou bien se contraint lui-même pour ne pas trop intervenir dans la fixation de ces ambitions. Lorsqu'il accepte de s'engager d'une manière beaucoup plus « distante » des instruments, comme dans le cas de la libéralisation de la REP emballages, il ne semble pas se trouver d'obstacles théoriques à ce que l'Etat rehausse substantiellement les ambitions de la politique d'économie circulaire. Dans le même temps, le développement de solutions fondées sur l'outillage du marché, qui confèrent aux consommateurs et aux producteurs la responsabilité de l'orientation de l'action publique, à travers l'expression de leurs préférences, connaît un réel intérêt à travers l'exemple de l'indice de réparabilité. Il fallait donc expliquer comment la REP française est contrainte cognitivement et théoriquement dans la poursuite d'objectifs environnementaux.

D'abord, on a noté comment les épreuves juridiques qu'affronte l'instrument font écho à la rationalisation théorique de l'OCDE. Si on a ici traité en profondeur le cas de la filière textile, d'autres « affaires », portées tour à tour par les producteurs, par les collectivités locales, par les gestionnaires de déchets ou par les associations de protection de l'environnement, ont fortement participé à dessiner les contours de l'instrument. Par exemple, les multiples contentieux visant à établir la « nature » de l'éco-contribution ont eu pour effet de laisser la REP en dehors du droit fiscal, l'empêchant par la même occasion d'endosser explicitement le rôle de « taxe incitative » pigouvienne, que certains acteurs ont voulu lui donner²⁶². Institutions et professionnels du droit interviennent donc dans la rationalisation de l'instrument, qui les poussent à renforcer l'exigence de clarification des objectifs poursuivis ce dernier.

Or cette clarification est coûteuse. En matière environnementale, il est souvent constaté que l'établissement de critères mesurables, quantifiables et comparables qui permettent de « piloter » les ambitions de l'action publique est une activité sinon laborieuse, du moins sujette à une certaine pesanteur économique et sociale. Concrètement, cela revient à dire que la promotion d'un objectif plus élevé de

²⁶² On se réfèrera utilement aux travaux d'Emmanuelle Parola dont l'exhaustivité en la matière ne faiblit qu'en raison de son ancienneté relative (Parola, 2017).

collecte des déchets peut être par exemple passée au tamis de l'examen de l'empreinte environnementale globale de cette collecte et de sa comparaison avec l'empreinte environnementale de la non-collecte de ces mêmes déchets. Or, on constate avec d'autres objets – comme la gestion des émissions de gaz à effet de serre (Ehrenstein et Muniesa, 2013) – comment la quantification de ces empreintes et leur comparaison est une activité en elle-même contentieuse et met en jeu différents intérêts et paradigmes relatifs à l'environnement et sa protection (Chiapello et Engels, 2021). Si cette activité de quantification n'est pas systématiquement activée au cours de la fabrication de l'instrument, elle demeure présente à l'état d'hypothèse et, surtout, fait reposer sur celui qui voudrait changer les objectifs environnementaux la responsabilité de son activation. Etant donné qu'il s'agit principalement de l'Etat ou d'acteurs faiblement dotés en ressources (associations, collectivités), la promotion d'ambitions environnementales est en fait prisonnière d'une division sociale de la production de connaissances scientifiques et techniques, classiquement observée en matière d'action publique environnementale. Cette difficulté se double lorsqu'on considère que les opérations de quantification nécessitent une traduction entre le secteur des déchets et celui des produits. Ces secteurs étant, par construction sociale (Douglas et al, 2016), éloignés, leur rapprochement épistémique, juridique et économique est coûteux. Sur l'exemple de la consigne, on a vu que tant que l'Etat est dans l'incapacité de démontrer la capacité de la consigne à atteindre un niveau supérieur de protection de l'environnement (meilleur taux de collecte, réutilisation plutôt que recyclage...) il ne peut contraindre les entreprises à adopter cette solution.

Dès lors, on comprend la tentation qui peut s'exercer auprès des pouvoirs publics de « déléguer » cette rationalisation aux acteurs privés. Cette délégation peut prendre deux formes principales. Elle peut passer par le recours à l'expertise privée, prégnante dans le milieu des REP et qui se traduit notamment par la confiance et la responsabilité accordée aux éco-organismes pour établir eux-mêmes les données réelles et prospectives de leur activité. Elle s'incarne également dans le recours quasi-systématique à des cabinets d'études pour la réalisation des expertises publiques de l'ADEME²⁶³. La délégation de la rationalisation de l'économie circulaire passe également par une forme plus indirecte et mécanistique, lorsque les pouvoirs publics choisissent de remettre « au marché » la responsabilité de la production de connaissance. C'est en partie le cas pour l'indice de réparabilité. Par la même occasion, ce type de dispositif accorde aux acteurs privés la liberté de choix dans les ambitions qu'ils promouvront.

En deuxième lieu, la promotion de nouvelles ambitions doit en grande partie sa légitimité à celle du « paradigme » d'économie circulaire, largement diffusé et relayé dans les sphères de l'action publique. Or, cette économie circulaire promeut une logique d'optimisation des flux et de valorisation – entendue comme l'activation d'une valeur économique – des externalités environnementales. L'économie circulaire énonce, que les flux économiques doivent être « fermés » ou « bouclés » pour atteindre un

²⁶³ Dans certaines filières, c'est le suivi même des données qui est directement réalisé par de grands cabinets au nom de l'ADEME.

plus haut niveau de performance économique, et que par conséquent, les déchets doivent être pensés comme des ressources. Elle ramène alors sur le plan de l'évaluation économique l'ensemble des dimensions sociales et politiques des dommages causés à l'environnement par ces déchets. Elle cherche donc à « mettre en économie l'environnement » (Chiapello et al, 2020), ou du moins les éléments qui contribuent à sa dégradation. En intégrant progressivement l'action publique rudologique dans ce cadre conceptuel, l'Etat renforce l'idée que la réparation, la réutilisation ou le réemploi des biens arrivés en fin de vie doivent être évalués au travers de cette même dimension économique. Si ces activités sont spontanément lucratives, il est alors sous-entendu que c'est parce que l'internalisation des externalités a rempli son rôle et que le bien-être retiré individuellement par la (re)consommation des biens de seconde main, auquel s'ajoutent les dommages évités à la nature, est supérieur au prix de ces biens. Dans le cas contraire, il est considéré que si l'activité de réemploi ou de réparation ne se développe pas, c'est que ce rapport économique et environnemental est défavorable au réemploi et justifie que l'on ne soutienne pas les activités en question. La légitimité de l'intervention publique décroît alors fortement. Dans le cas de la REP, on a vu comment l'imposition d'objectifs d'économie circulaire est plus souvent contestée lorsqu'elle repose sur une intervention directe de l'Etat et au contraire rendue acceptable lorsque ces objectifs sont appropriés et mis en œuvre par des acteurs privés. On a aperçu que c'est plutôt l'internalisation imparfaite des « coûts » environnementaux dans la valeur des produits neufs qui rend ce « bilan » économique et environnemental défavorable au réemploi.

Dans une approche moins libérale de l'économie circulaire, plus coordonnée et interventionnisme, l'Etat s'autoriserait à soutenir certaines de ces activités, indépendamment de l'évaluation fine des externalités environnementales qu'elles participent à éviter. Cette approche interventionniste est cependant moins légitime politiquement. Elle nécessite souvent de passer par des accords européens sur le cadre général de l'intervention publique dans l'économie circulaire, ou au niveau national de reposer sur des projets politiques largement soutenus et partagés. Dans tous les cas, la légitimité institutionnelle et politique nécessaire au renforcement de l'intervention publique se forme à des échelles et dans des dimensions dépassant le seul cadre de l'instrument.

2. Ouverture et prolongement de la discussion

En ayant isolé le caractère « instrumental » de l'objet étudié, en revenant sur sa constitution comme tel au cours des trente dernières années, nous avons participé à montrer que l'action publique rudologique, et l'économie des déchets, étaient en grande partie structurés en France par des dispositifs qui cadrent les modes de pensée, les rapports de pouvoir et les modes d'échanges entre les acteurs sociaux. On a ainsi souligné le rôle prépondérant de la REP, sans oublier de mentionner d'autres dispositifs participant à construire l'action publique rudologique : taxation des activités polluantes, tarification de la collecte des déchets ménagers, introduction de dispositifs de consigne etc. Il semble que ces dispositifs peuvent, eux aussi, être appréhendés comme des instruments d'action publique. On peut citer par exemple la mise en lumière, par Marie Mourad des facteurs sociaux participant à composer

l'action publique de lutte contre le gaspillage alimentaire, reposant notamment sur des facilitations fiscales visant à encourager l'entrepreneuriat privé en la matière (Mourad, 2018). Les thèses de Renaud Nougazol (2018) ou de Kévin Caillaud (2013) ont d'ailleurs également participé à se saisir de la tarification incitative (TI) de la collecte des ordures ménagères comme d'un instrument. En particulier, les travaux de Nougazol abordent la TI à travers son « économicisation », pour en explorer les ressorts politiques et sociaux. Si les instruments de l'« ordre public rudologique » (Barbier, 2021), produisent un ensemble d'effets²⁶⁴, leurs affinités avec un mode de pensée économique plaident pour que l'on prolonge de telles perspectives de recherche. Pour ce faire, il faut donc composer simultanément avec les apports de la sociologie de l'action publique et ceux de la sociologie économique pour comprendre comment émergent et se stabilisent les instruments de l'action publique rudologique qui mettent en œuvre une économicisation de nos rapports aux déchets. Dans cette perspective, on aura relevé dans cette thèse que la mise en œuvre d'une économie circulaire relève principalement de l'action de l'Etat et des contraintes juridiques et institutionnelles qui s'imposent à lui. C'est donc paradoxalement l'Etat qui doit, dans ce cadre, mettre en œuvre son propre retrait au profit de mécanismes marchands ou inspirés par une rationalité libérale. Pour autant, l'économicisation des déchets continue de porter en elle une dimension « morale » (Gregson et al, 2015), qui suggère la présence de valeurs collectives dans le marché. De plus, l'économie circulaire repose en fait constamment sur l'action collective (Aggeri et Ntsondé, 2022), sur des rapports sociaux (y compris de domination et d'invisibilisation de certaines populations) hérités du passé. On sait même comment, dans d'autres secteurs liés à l'environnement, l'action publique a parfois cherché à redonner une justification politique à certains mécanismes marchands et à leurs paramètres (Reverdy, 2014 ; Reverdy et Breslau, 2019).

L'économie circulaire ne saurait donc pas s'incarner dans un vide social et politique et être analysée comme telle. Aussi, il paraît opportun de comparer l'instrumentation de la REP en France avec d'autres pays (Halpern et Le Galès, 2011). Si les thèses de Markus Haverland, ou de Nicolas Buclet ont utilement comparées les constructions de systèmes de prise en charge nationaux, en Europe, des déchets d'emballages ménagers au tournant des années 1990, l'opportunité de confronter à nouveau ces instruments, plus de 20 ans après leur apparition, pourrait révéler les points de similitudes et de divergences entre ces différents systèmes. Aussi, l'extension d'une telle comparaison à d'autres secteurs, comme celui des déchets électriques et électroniques, désormais largement diffusés dans l'UE, est susceptible de révéler d'autres mécanismes. Helen Micheaux, dans sa thèse également, relevait les particularités de ce secteur et de son instrumentation. Aussi un certain nombre de chercheuses et chercheurs à l'international s'emparent de l'objet de la REP, pour effectivement comparer son évolution à travers les pays. Ces études cherchent d'abord à établir des éléments de comparaisons, telles que des données statistiques ou les détails de l'organisation formelle des REP (Favot et al, 2022). En prenant

²⁶⁴ Explorés par ailleurs par les chercheuses et chercheurs de la sociologie des déchets en France qui portent l'ambition des « *discard studies* » principalement à travers des sociologies des mouvements sociaux ou des inégalités.

ces travaux pour point d'appui, il paraît envisageable d'aborder les instruments de REP dans une granularité plus fine, propre aux démarches d'enquête en sciences sociales, pour saisir les dynamiques sociales et discursives qui participent au développement de ces instruments. Pour ce faire, la constitution de collectifs de recherche à la fois plus ouverts à l'international, et plus resserrés autour de l'objet paraît nécessaire. Dans l'attente il convient de remarquer que, dans le monde, la REP connaît un double mouvement de diffusion et de singularisation. En effet, elle est étendue à l'ensemble des pays occidentaux et tend à être plébiscitée dans les pays des Sud, où elle est perçue comme un outil de renforcement de l'action publique étatique en l'absence d'autres types de réglementations. Elle y est d'ailleurs parfois opposée à des systèmes plus libéraux, comme les modèles de « crédits plastiques ». Dans le même temps, chaque pays continue de mettre en œuvre sa propre traduction de la REP, suivant des « logiques industrielles » (Dobbin, 1994) propres à chaque culture politique et institutionnelle. Aujourd'hui, rien ne permet de se prononcer envers une éventuelle convergence des différents modèles. Nuançons toutefois en relevant le rôle de l'Union Européenne, qui, depuis qu'elle s'est saisie de l'instrument comme d'un outil de politique publique légitime, tend à produire un certain nombre de textes normatifs pouvant encourager ses Etats membres à mettre en œuvre des dispositifs au moins similaires sur le plan formel.

Bibliographie

1. Ouvrages et articles académiques

Acciai, C., et Capano, G. (2021). Policy instruments at work : A meta-analysis of their applications. *Public Administration*, 99(1), 118-136.

Ackerman, F. (1997). Why do we recycle : Markets, values, and public policy. Island Press.

Aggeri, F. (1999). Environmental policies and innovation : A knowledge-based perspective on cooperative approaches. *Research Policy*, 28(7), 699-717.

Ambroise, B. (2015). Performativité de l'économie ou pouvoir symbolique ? *Revue Française de Socio-Economie*, 2, 19-35.

Ariztia, T., et Araneda, F. (2022). A “win-win formula:” environment and profit in circular economy narratives of value. *Consumption Markets et Culture*, 25(2), 124-138.

Ark, C., et Smyrl, M. (2017). Innovation ouverte et « Living labs » : Production et traduction d'un modèle européen. *Revue française d'administration publique*, 161(1), 89-102.

Armingeon, K., et Beyeler, M. (2004). *The OECD and European Welfare States*. Edward Elgar Publishing.

Arnsperger, C., et Bourg, D. (2016). Vers une économie authentiquement circulaire. *Revue de l'OFCE*, 145(1), 91-125.

Bahers, J.-B. (2016). Les dysfonctionnements de « la responsabilité élargie du producteur » et des éco-organismes. *Mouvements*, 87(3), 82-95.

Baines, T., Ziaee Bigdeli, A., Bustinza, O. F., Shi, V. G., Baldwin, J., et Ridgway, K. (2017). Servitization : Revisiting the state-of-the-art and research priorities. *International Journal of Operations & Production Management*, 37(2), 256-278.

Ballet, P., Cordier, P., et Dieudonné-Glad, N. (Éds.). (2003). La ville et ses déchets dans le monde romain : Rebut et recyclages: actes du colloque de Poitiers [Acte de colloque, 19 - 21 septembre 2002]. Mergoïl.

Barbier, R. (2002). La fabrique de l'utilisateur. Le cas de la collecte sélective des déchets. *Flux*, 48/49(2), 35-46.

Barbier, R. (2021). Faire collectif avec les déchets : Essai sur l'ordre public rudologique. *Géocarrefour*, 95(1).

Barles, S. (2005). L'invention des déchets urbains : France 1790-1970, Champ Vallon.

Barles, S. (2012). Une histoire des déchets urbains. Dans A. L. Bozec, S. Barles, N. Buclet, et G. Keck, *Que faire des déchets ménagers ?* Editions Quae.

Barral, S. (2021). Rationalisation économique des politiques environnementales. *L'Année sociologique*, 71(1), 193-219.

Baudot, P.-Y. (2011). L'incertitude des instruments. L'informatique administrative et le changement dans l'action publique (1966-1975). *Revue française de science politique*, 61(1), 79-103.

Béland, D., et Howlett, M. (2016). How Solutions Chase Problems : Instrument Constituencies in the Policy Process. *Governance*, 29(3), 393-409.

Belvèze, C. (2020). Construire une influence dans les interstices de l'Union Européenne. Mobilisation et place des collectivités territoriales européennes dans les textes adoptés en procédure législative ordinaire (paquets « économie circulaire » et « énergie propre pour tous les européens ») [These de doctorat, Paris Est].

Benamouzig, D. (2014). Chapitre 2 : Des idées pour l'action publique. Instruments ou motifs cognitifs ? Dans C. Halpern, P. Lascoumes, et P. Le Galès, *L'instrumentation de l'action publique Controverses, résistance, effets*. Presses de Sciences Po.

Benelli, N., Corteel, D., Debary, O., Florin, B., Le Lay, S., et Rétif, S. (2017). *Que faire des restes ? Le réemploi dans les sociétés d'accumulation*. SciencesPo les presses.

Benyus, J. M. (2008). *Biomimicry : Innovation inspired by nature*. Harper Perennial.

Bereni, L., et Dubuisson-Quellier, S. (2020). Au-delà de la confrontation : Saisir la diversité des interactions entre mondes militants et mondes économiques. *Revue française de sociologie*, Vol. 61(4), 505-529.

Bergeron, H., Castel, P., et Dubuisson-Quellier, S. (2014). Gouverner par les labels. *Gouvernement et action publique*, 3(3), 7-31.

Bergeron, H., Castel, P., Dubuisson-Quellier, S., Lazarus, J., Nouguez, E., et Pilmis, O. (2018). *Le biais comportementaliste*. SciencesPo les presses.

Berta, N. (2010). Les marchés de permis négociables de SO₂ et CO₂ : Des premiers pas délicats. *Revue Française de Socio-Économie*, 5(1), 185-204.

Berta, N., Debref, R., et Vivien, F.-D. (2021). Economics and the Environment since the 1950s : An Overview. *Cahiers d'économie politique*, 79(1), 7-30

Bertolini, G. (1990). Le marché des ordures : Économie et gestion des déchets ménagers. L'Harmattan.

Bertolini, G. (2006). Le déchet, c'est les autres. Même pas vrai ! Erès.

Bertolini, G. (2008a). Le service public local des déchets ménagers à la recherche d'indicateurs de performance. *Annales des Mines - Réalités industrielles*, 2008(1), 80-88.

Bertolini, G., et Brakez, M. (2008). Gestion des déchets, innovations et territoires. *Marché et organisations*, 7(2), 92-113.

Bessy, C., et Chauvin, P.-M. (2013). The Power of Market Intermediaries : From Information to Valuation Processes. *Valuation Studies*, 1(1), 83-117.

Billet, P. (2005). Protection des droits de propriété et réparation des dommages directs et indirects liés à l'élimination des déchets. La mise en jeu de la responsabilité. Dans M. Falque, H. Lamotte, et J.-F. Saglio, *Les déchets ; droits de propriété, économie et environnement*. Bruylant.

Billet, P. (2012). De la surface au volume : Métamorphoses de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. Dans J.-L. Albert, *Figures lyonnaises des finances publiques : Mélanges en l'honneur de Jean-Pierre Lassale, Gabriel Montagnier et Luc Saïdj*. L'Harmattan.

Billet, P., et Dufal, R. (2021). Chronique de fiscalité française de l'environnement. Tour d'horizon des principales évolutions législatives des cinq dernières années. *Revue juridique de l'environnement*, 46(1), 161-181.

Blauberger, M. (2009). Of 'Good' and 'Bad' Subsidies : European State Aid Control through Soft and Hard Law. *West European Politics*, 32(4), 719-737.

Blomsma, F., et Brennan, G. (2017). The Emergence of Circular Economy : A New Framing Around Prolonging Resource Productivity. *Journal of Industrial Ecology*, 21(3), 603-614.

Borkey, P., et Glachant, M. (1998). Les engagements volontaires de l'industrie : Un mode original de réglementation environnementale. *Revue d'économie industrielle*, 83(1), 213-224.

Börkey, P., et Lévêque, F. (2000). Voluntary approaches for environmental protection in the European Union – a survey. *European Environment*, 10(1), 35-54.

Boucquey, N. (1998). Le signal de la proportionnalité dans la réglementation environnementale : L'exemple de l'Allemagne. *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 40(1), 153-169.

Boudia, S. (2016). Des instruments pour mettre en économie l'environnement. *Ecologie politique*, 52(1), 45-61.

Bougette, P., et Charlier, C. (2016). La difficile conciliation entre politique de concurrence et politique industrielle : Le soutien aux énergies renouvelables. *Revue économique*, 67(HS1), 185-199.

Boulding, K. (1966). *The economics of the coming spaceship earth*. New York.

Bonnaud, L. (2005). Au nom de la loi et de la technique. L'évolution de la figure de l'inspecteur des installations classées depuis les années 1970. *Politix*, 69(1), 131-161.

- Bonnaud, L. (2021). Lecture croisée. *Gouvernement et action publique*, 10(1), 103-111.
- Braathen, N. A., et Ruffing, K. (2005). Analyse économique des déchets. Dans M. Falque, H. Lamotte, et J.-F. Saglio, *Les déchets ; droits de propriété, économie et environnement*. Bruylant.
- Breslau, D. (2013). Designing a market-like entity : Economics in the politics of market formation. *Social Studies of Science*, 43(6), 829-851.
- Brissaud, C. (2019). La genèse bureaucratique d'un lieu commun sectoriel : Concurrences diplomatiques et soutiens institutionnels dans la production du premier rapport de l'OCDE sur les dépenses de santé (1985). *Revue internationale de politique comparée*, 26(4), 55-81.
- Brissaud, C., et Juven, P.-A. (2020). Les ruses de la raison budgétaire. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 234(4), 34-29.
- Brodiez, A. (2009). Entre social et humanitaire : Générations militantes à Emmaüs (1949-2009). *Le Mouvement Social*, 227(2), 85-100.
- Brodiez-Dolino, A. (2009). *Emmaüs et l'abbé Pierre*. Presse de Sciences Po.
- Buclet, N. (1997). Politiques d'environnement, trajectoires institutionnelles et contraintes de coordination internationale : La gestion des déchets d'emballages ménagers en europe. [Thèse de doctorat, Paris 7].
- Buclet, N. (2012). Trajectoires institutionnelles et implications citoyennes dans la gestion des déchets ménagers. Dans A. L. Bozec, S. Barles, N. Buclet, et G. Keck, *Que faire des déchets ménagers ?* Editions Quae.
- Bureau, B. (2005). Economie des instruments de protection de l'environnement. *Revue française d'économie*, 19(4), 83-110.
- Buton, F et Soriano, E (22 mai 2018). Mary Douglas, un certain goût pour la hiérarchie. La vie des idées.
- Caby, V., et Chailleux, S. (2019). Pour une sociologie des rapports publics. Effets symboliques et configurations d'écriture des outils d'aide à la décision. *Revue internationale de politique comparée*, 26(4), 7-31.
- Caillaud, K. (2018). Les conditions de mise au travail des usagers. Le cas de la gestion des déchets. *Gouvernement et action publique*, 7(3), 57-81.
- Caillaud, K., et Nougazol, R. (2021). La triple politisation de la tarification incitative. Rapports de force, réagencements et effets d'un instrument politique. *Géocarrefour*, 95(1).
- Calcott, P., et Walls, M. (2000). Can Downstream Waste Disposal Policies Encourage Upstream "Design for Environment"? *American Economic Review*, 90(2), 287-305.

Calcott, P., et Walls, M. (2005). Waste, recycling, and “Design for Environment” : Roles for markets and policy instruments. *Resource and Energy Economics*, 27(4), 287-305.

Callon, M., Méadel, C., et Rabeharisoa, V. (2000). L'économie des qualités. *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 13(52), 211-239.

Charvolin, F. (1993). L'invention de l'environnement en France (1960-71) : Les pratiques documentaires d'agrégation à l'origine du Ministère de la protection de la nature et de l'environnement. [Thèse de doctorat, Grenoble 2].

Chabault, V. (2010). La Fnac, entre commerce et culture—Parcours d'entreprise, parcours d'employés. Presses Universitaires de France.

Chérubin, A. (2020). Quand militant-es cyclistes et chauffeurs de bus font cause commune. Une « improbable convergence » autour de la « mobilité durable » à Mexico. *Revue française de sociologie*, 61(4), 531-557.

Chiapello, E., et Engels, A. (2021). The fabrication of environmental intangibles as a questionable response to environmental problems. *Journal of Cultural Economy*, 14(5), 517-532.

Chiapello, E., Missemer, A., Pottier, A., et Aguiton, S. A. (Éds.). (2020). *Faire l'économie de l'environnement*. Mines ParisTech-PSL.

Cirelli, C., et Maccaglia, F. (2021). Penser le politique par les déchets. *Géocarrefour*, 95(1).

Cloteau, A., et Mourad, M. (2016). Action publique et fabrique du consensus. La « lutte contre le gaspillage alimentaire » en France et aux États-Unis. *Gouvernement et action publique*, 5(1), 63-90.

Coase, R. H. (2005). *L'entreprise, le marché et le droit*. Éditions d'Organisation.

Cooke, A., et Chapple, W. (1998). Guilty by Association? The Case of The Karin B Scare. *European Journal of Law and Economics*, 5(1), 5-12.

Corteel, D., et Le Lay, S. (Éds.). (2011). *Les travailleurs des déchets*. Erès.

Corvellec, H., Böhm, S., Stowell, A., et Valenzuela, F. (2020). Introduction to the special issue on the contested realities of the circular economy. *Culture and Organization*, 26(2), 97-102.

Corvellec, H., Stowell, A. F., et Johansson, N. (2022). Critiques of the circular economy. *Journal of Industrial Ecology*, 26(2), 421-432.

Crespin, R. (2009). Quand l'instrument définit les problèmes. Le cas du dépistage des drogues dans l'emploi aux États-Unis. Dans C. Gilbert, E. Henry, et I. Bourdeaux, *Comment se construisent les problèmes de santé publique*. La Découverte.

Dahlman, C. J. (1979). The Problem of Externality. *The Journal of Law and Economics*, 22(1), 141-162.

Davies, W. (2013). When Is a Market Not a Market?: 'Exemption', 'Externality' and 'Exception' in the Case of European State Aid Rules. *Theory, Culture et Society*, 30(2), 32-59.

Davies, W. (2014). *The Limits of Neoliberalism: Authority, Sovereignty and the Logic of Competition*. SAGE Publications.

De Sadeleer, N. (2017). Droit des déchets de l'UE : De l'élimination à l'économie circulaire. Bruylant.

Defeuilley, C., et Quirion, P. (1995). Les déchets d'emballages ménagers : Une analyse économique des politiques allemande et française. *Economie et Statistique*, 290(1), 69-79.

Denton, C., et Weber, H. (2021). Rethinking waste within business history: A transnational perspective on waste recycling in World War II. *Business History*, 64(5), 1-27.

de Sadeleer, N. (1999). Le principe de proportionnalité : Cheval de Troie du marché intérieur? *Revue des affaires européennes*, 3/4, 379-389.

Demortain, D. (2021). Les bureaucraties techniques : Science et rationalisations à l'Agence environnementale américaine. *L'Année sociologique*, 71(1), 39-70.

Desvaux, P. (2017). Économie circulaire acritique et condition post-politique : Analyse de la valorisation des déchets en France. *Flux*, 108(2), 36-50.

Dimou, M. (2002). L'« histoire oubliée » : Aux origines classiques de l'analyse marshallienne de l'organisation industrielle. *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 2002(4), 579-596.

Dobbin, F. (1994). *Forging industrial Policy : The United States, Britain, and France in the railway age*. Cambridge University Press.

Domenech, T., et Bahn-Walkowiak, B. (2019). Transition Towards a Resource Efficient Circular Economy in Europe : Policy Lessons From the EU and the Member States. *Ecological Economics*, 155, 7-19.

Douglas, M. (2016). *De la souillure : Essai sur les notions de pollution et de tabou* (A. Guérin et L. de Heusch, Trad.). La Découverte.

Dryzek, J. S. (2013). *The politics of the earth : Environmental discourses* (Third edition). Oxford University Press.

Dubuisson-Quellier, S. (2017). La capture comme levier de l'intervention publique sur l'économie. Le cas de la politique publique d'affichage environnemental en France. *Revue française de sociologie*, 58(3), 475-499.

Ehrenstein, V., et Muniesa, F. (2013). The Conditional Sink: Counterfactual Display in the Valuation of a Carbon Offsetting Reforestation Project. *Valuation Studies*, 1(2), 161-188.

Ehrenstein, V., et Neyland, D. (2021). Economic under-determination : Industrial competitiveness and free allowances in the European carbon market. *Journal of Cultural Economy*, 14(5), 596-611.

Evans, D. (2012). Beyond the Throwaway Society : Ordinary Domestic Practice and a Sociological Approach to Household Food Waste. *Sociology*, 46(1), 41-56.

Evrard, A. (2011). Beyond technical debates : The political influence of the EU over policy instruments. The case of the Energy label [Communication dans un congrès]. 6th ECPR conference, Reykjavik.

Falkner, G., Treib, O., Hartlapp, M., et Leiber, S. (2005). *Complying with Europe : EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*. Cambridge University Press.

Falque, M., Lamotte, H., et Saglio, J.-F. (2005). *Les déchets ; droits de propriété, économie et environnement*. Bruylant.

Faure, M. (2007). *L'analyse économique du droit de l'environnement*. Bruylant.

Fayard, V. (2019). Emmaüs, l'économie circulaire, sociale et solidaire en action. Dans V. Guillard, *Du gaspillage à la sobriété*. De Boeck Supérieur.

Feriel, C. (2016). Du local au transnational, puis au national. Les apports des archives de l'OCDE en histoire urbaine. *Histoire@Politique*, 29(2), 158-170.

Fishbein, B. K., et Azimi, S. L. (1994). Germany, garbage, and the green dot : Challenging the throwaway society. Inform.

Fontbaustier, L. (2013). Rôle et responsabilité(s) de l'Etat et des collectivités locales. Dans P. Thieffry, *La responsabilité du producteur du fait des déchets*. Bruylant.

Fourcade, M. (2011). Cents and Sensibility : Economic Valuation and the Nature of "Nature". *American Journal of Sociology*, 116(6), 1721-1777.

Fresso, J.-B. (2012). *L'apocalypse joyeuse : Une histoire du risque technologique*. Éd. du Seuil.

Fresso, J.-B. (2013). Payer pour polluer. L'industrie chimique et la compensation des dommages environnementaux, 1800-1850. *Histoire & mesure*, XXVIII(1), p. 145-186.

Frioux, S. (2013). Le problème des déchets ménagers de la fin du XIXème siècle à la réforme de 1992. *Pour mémoire*, 12, 9-16.

Frioux, S., et Roussel, I. (2012). L'incinération des déchets, bienfait sanitaire ? De l'ère hygiéniste à la crise de la dioxine (années 1890-1990). *Environnement, Risques & Santé*, 11(5), 416-423.

Gaglio, G., et Du Tertre, C. (2011). L'économie de la fonctionnalité, une voie nouvelle vers un développement durable ? Octarès.

Garcier, R. J., Rocher, L., et Verdeil, É. (2017). Introduction : Circulation des matières, économies de la circularité. *Flux*, 108(2), 1-7.

Gayon, V. (2009). Un atelier d'écriture internationale : L'OCDE au travail. Éléments de sociologie de la forme « rapport ». *Sociologie du travail*, 51(3), 324-342.

Gayon, V. (2016). Écrire, prescrire, proscrire. Actes de la recherche en sciences sociales, 213(3), 84-103.

Geiger, S., Harrison, D., Kjellberg, H., et Mallard, A. (Éds.). (2014). *Concerned markets : Economic ordering for multiple values*. Edward Elgar.

Geldron, A. (2013). Etats des lieux et problématiques induites par l'application de la REP. Dans P. Thieffry, *La responsabilité du producteur du fait des déchets*. Bruylant.

Georgescu-Roegen, N. (1971). *The Entropy Law and the Economic Process*. Harvard University Press.

Gerber, D. J. (1994). Constitutionalizing the Economy : German Neo-Liberalism, Competition Law and the « New » Europe. *The American Journal of Comparative Law*, 42(1), 25-84.

Gille, Z., et Lepawsky, J. (Éds.). (2022). *The Routledge handbook of waste studies*. Routledge, Taylor & Francis Group.

Glachant, M. (1994). The setting of voluntary agreements between industry and government : Bargaining and efficiency. *Business Strategy and the Environment*, 3(2), 43-49.

Glatron, S., et Cussac, F. (2019). La collecte des ordures ménagères à Paris entre 1889 et 1967. Dans M. Tabeaud et G. Hamez, *Les métamorphoses du déchet*. Éditions de la Sorbonne.

Godard, O., et Defeuilley, C. (1997). The Economics of Recycling In France : Institutional Framework And Technological Adoption. *International Journal of Environment and Pollution*, 7(4), 538.

Grashof, K. (2021). Who put the hammer in the toolbox? Explaining the emergence of renewable energy auctions as a globally dominant policy instrument. *Energy Research & Social Science*, 73, 101917.

Greeson, E. (2018). Objects of Exchange : Used Clothing as Commodity, Gift, and Waste in England and Poland. UC San Diego.

Greeson, E., Laser, S., et Pyyhtinen, O. (2020). Dis/Assembling Value : Lessons from Waste Valuation Practices. *Valuation Studies*, 7(2), 151-166.

Gregson, N., et Crang, M. (2015). From Waste to Resource : The Trade in Wastes and Global Recycling Economies. *Annual Review of Environment and Resources*, 40(1), 151-176.

Gregson, N., Crang, M., Fuller, S., et Holmes, H. (2015). Interrogating the circular economy : The moral economy of resource recovery in the EU. *Economy and Society*, 44(2), 218-243.

Gregson, N., Metcalfe, A., et Crewe, L. (2007). Identity, Mobility, and the Throwaway Society. *Environment and Planning D: Society and Space*, 25(4), 682-700.

Grek, S. (2020). Facing “a tipping point”? The role of the OECD as a boundary organisation in governing education in Sweden. *Education Inquiry*, 11(3), 175-195.

Grossman, E., et Saurugger, S. (2012). *Les groupes d'intérêt*. Armand Colin.

Guien, J. (2019). Obsolescences : Philosophie des techniques et histoire économique à l'épreuve de la réduction de la durée de vie des objets [These de doctorat, Paris 1].

Hajek, I. (2013). Traitement des déchets et santé environnementale : La science, un facteur d'acceptabilité locale ? L'exemple de l'incinérateur à Fos-sur-Mer. *Développement durable et territoires*, 4(2).

Halpern, C. (2010). Governing Despite its Instruments? Instrumentation in EU Environmental Policy. *West European Politics*, 33(1), 39-57.

Halpern, C., Lascoumes, P., et Le Galès, P. (2014). Introduction / L'instrumentation et ses effets débats et mises en perspective théoriques. Dans C. Halpern, P. Lascoumes, et P. Le Galès, *L'instrumentation de l'action publique Controverses, résistance, effets*. Presses de Sciences Po.

Halpern, C., et Le Galès, P. (2011). Pas d'action publique autonome sans instruments propres. *Revue française de science politique*, 61(1), 51-78.

Hassenteufel, P., Schweyer, F.-X., Gerlinger, T., et Reiter, R. (2020). Les « déserts médicaux » comme leviers de la réorganisation des soins primaires, une comparaison entre la France et l'Allemagne. *Revue française des affaires sociales*, 1, 33-56.

Haverland, M. (1999). National Autonomy, European Integration and the Politics of Packaging Waste. Purdue University Press.

Hawkins, G., et Muecke, S. (Éds.). (2003). *Culture and waste : The creation and destruction of value*. Rowman & Littlefield.

Henry, E. (2021). La fabrique des non-problèmes : Ou comment éviter que la politique s'en mêle. Sciences po, les presses.

Hirsch, P. M., et Levin, D. Z. (1999). Umbrella Advocates Versus Validity Police : A Life-Cycle Model. *Organization Science*, 10(2), 199-212.

Howlett, M. (2020). Policy Instruments. Dans D. Berg-Schlosse, B. Badie, et L. Morlino, *The SAGE Handbook of Political Science*. SAGE Publications.

Jacobsson, B. (2006). Regulated regulators : Global trends of state transformation. Dans K. Sahlin-Andersson et M.-L. Djelic, *Transnational Governance : Institutional Dynamics of Regulation* (p. 205-224). Cambridge University Press.

Jarrige, F., et Le Roux, T. (2017). La contamination du monde : Une histoire des pollutions à l'âge industriel. Éditions du Seuil.

Jas, N. (2014). Gouverner les substances chimiques dangereuses dans les espaces internationaux. Dans D. Pestre, *Le gouvernement des technosciences. Gouverner le progrès et ses dégâts depuis 1945*. La Découverte.

Jobard, F., Geeraert, J., Laumond, B., Mützelburg, I., et Zeigermann, U. (2020). Sociologie politique des passeurs Acteurs dans la circulation des savoirs, des normes et des politiques publiques. *Revue française de science politique*, 70(5), 557-573.

Joltreau, E. (2021). Développer une économie circulaire : Politiques publiques et réponses des acteurs économiques [Thèse de doctorat, Université Paris sciences et lettres].

Jordan, A., Wurzel, R., Zito, A. R., et Brückner, L. (2003). European governance and the transfer of 'new' environmental policy instruments (NEPIs) in the European Union. *Public Administration*, 81(3), 555-574.

Jorland, G. (2010). Une société à soigner : Hygiène et salubrité publiques en France au XIX^e siècle. Gallimard.

Kassim, H., et Lyons, B. (2013). The New Political Economy of EU State Aid Policy. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 13(1), 1-21.

Keairns, D. L., Darton, R. C., et Irabien, A. (2016). The Energy-Water-Food Nexus. *Annual Review of Chemical and Biomolecular Engineering*, 7(1), 239-262.

Knill, C. (2001). Private governance across multiple arenas : European interest associations as interface actors. *Journal of European Public Policy*, 8(2), 227-246.

Korhonen, J., Honkasalo, A., et Seppälä, J. (2018a). Circular Economy : The Concept and its Limitations. *Ecological Economics*, 143, 37-46.

Korhonen, J., Nuur, C., Feldmann, A., et Birkie, S. E. (2018b). Circular economy as an essentially contested concept. *Journal of Cleaner Production*, 175, 544-552.

Krämer, L. (2005). Perspective du droit et de la réglementation en matière de déchets pour l'Europe élargie. Dans M. Falque, H. Lamotte, et J.-F. Saglio, *Les déchets ; droits de propriété, économie et environnement*. Bruylant.

Lascoumes, P. (1994). L'éco-pouvoir : Environnements et politiques. La Découverte.

Lascoumes, P. (1999). *Instituer l'environnement : Vingt-cinq ans d'administration de l'environnement* [Actes de colloque, 11-12 décembre 1996, Paris]. L'Harmattan.

Lascoumes, P. (2008). Chapitre 1 : Les politiques environnementales. Dans O. Borraz et V. Guiraudon, *Politiques publiques 1. La France dans la gouvernance européenne*. Presses de Sciences Po.

Lascoumes, P., et Le Galès, P. (2005). Introduction : L'action publique saisie par ses instruments. Dans P. Lascoumes et P. Le Galès, *Gouverner par les instruments*. Presses de Sciences Po.

Lascoumes, P., et Martin, G. (1995). Des droits éparés au code de l'environnement. *Droit et Société*, 30(1), 323-343.

Laser, S., et Schlitz, N. (2019). Facing Frictions : Waste and Globalised Inequalities 's Recycling Policies, Development Ethos and Peasants Turned Entrepreneurs. *Journal Für Entwicklungspolitik*, 35(2), 5-32.

Latour, B. (2004). *La fabrique du droit : Une ethnographie du Conseil d'État*. La Découverte.

Laurens, S. (2021). Au-delà du lobbying : Réflexions sur l'appropriation privée du capital bureaucratique. *Entreprises et histoire*, 104(3), 32-44.

Laurent, B., et Mallard, A. (2020). Introduction Labels in Economic and Political Life : Studying Labelling in Contemporary Markets. Dans B. Laurent et A. Mallard, *Labelling the Economy : Qualities and Values in Contemporary Markets*. Springer.

Lazarevic, D., et Valve, H. (2017). Narrating expectations for the circular economy : Towards a common and contested European transition. *Energy Research & Social Science*, 31, 60-69.

Le Galès, P. (2022). Policy instrumentation with or without policy design. Dans G. Fontaine et B. G. Peters, *Research Handbook of Policy Design*. Edward Elgar Publishing.

Le Lay, S. (2015). La place de la curiosité dans les pratiques de biffe des éboueurs de Paris. Dans C. Cirelli et B. Florin, *Sociétés urbaines et déchets. Eclairages internationaux*. Presses universitaires François Rabelais.

Lee, M. K. K. (2021). Plastic pollution mitigation – net plastic circularity through a standardized credit system in Asia. *Ocean & Coastal Management*, 210, 105733.

Lehtonen, M. (2005). OECD Environmental Performance Review Programme : Accountability (f)or Learning? *Evaluation*, 11(2), 169-188.

Lepawsky, J. (2015). The changing geography of global trade in electronic discards : Time to rethink the e-waste problem. *The Geographical Journal*, 181(2), 147-159.

Lianos, I., et Karliuk, M. (2014). L'émergence de l'étude d'impact comme norme de gouvernance en Europe : Genèse, diffusion et acteurs: *Revue française d'administration publique*, 149(1), 5-27.

Liboiron, M. (2021). *Pollution Is Colonialism*. Duke University Press.

Liboiron, M. (2022). Matter out of place. Dans Z. Gille et J. Lepawsky, *The Routledge handbook of waste studies*. Routledge, Taylor & Francis Group.

Lindhqvist, T. (2000). Extended producer responsibility in cleaner production : Policy principle to promote environmental improvements of product systems. [Thèse de doctorat, International Institute for Industrial Environmental Economics].

Lindhqvist, T., et Lifset, R. (1997). What's in a Name : Producer or Product Responsibility? *Journal of Industrial Ecology*, 1(2), 6-7.

Lombard, M., Dumont, G., et Sirinelli, J. (2015). *Droit administratif* (11e éd., 2015). Dalloz.

Lupton, S. (2011). Économie des déchets : Une approche institutionnaliste. De Boeck.

Magrini, C., D'Addato, F., et Bonoli, A. (2020). Municipal solid waste prevention : A review of market-based instruments in six European Union countries. *Waste Management & Research*, 38(1), 3-22.

Mahon, R., et McBride, S. (2009). Standardizing and disseminating knowledge : The role of the OECD in global governance. *European Political Science Review*, 1(1), 83-101.

Martin, A. (2016). La production des savoirs sur les pesticides dans la réglementation européenne. *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, HS27.

Martin, A. (2020). The OECD's rules and standards for the testing and assessment of chemicals. Dans D. Dolowitz, M. Hadjiisky, et R. Normand, *Shaping Policy Agendas : The Micro-Politics of Economic International Organizations*. Edward Elgar Publishing.

McDonough, W., et Braungart, M. (2002). *Cradle to cradle : Remaking the way we make things*. North Point Press.

McFall, L. (2014). What Have Market Devices Got to Do with Public Policy? Dans C. Halpern, P. Lascoumes, et P. Le Galès, *L'instrumentation de l'action publique Controverses, résistance, effets*. Presses de Sciences Po.

Meyer, J.-H., et Poncharal, B. (2012). L'eupéanisation de la politique environnementale dans les années 1970. *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 113(1), 117-126. <https://doi.org/10.3917/vin.113>.

Michaelis, P. (1995). Product Stewardship, Waste Minimization and Economic Efficiency : Lessons from Germany. *Journal of Environmental Planning and Management*, 38(2), 231-244.

Micheaux, H. (2017). Le retour du commun au cœur de l'action collective : Le cas de la Responsabilité Elargie du Producteur comme processus de responsabilisation et de co-régulation [Thèse de doctorat, PSL Research University].

Micheaux, H. (2019). Responsabiliser pour transformer : Des déchets aux mines urbaines. Presses des mines.

Micheaux, H., et Aggeri, F. (2017). The emergence of hybrid co-regulation : Empirical evidence and rationale in the field of e-waste management. [Communication dans un congrès], EGOS, 7 juillet 2016, Naples.

Micheaux, H., et Aggeri, F. (2021). Eco-modulation as a driver for eco-design : A dynamic view of the French collective EPR scheme. *Journal of Cleaner Production*, 289, 125714.

Monsaingeon, B. (2014). Le déchet durable : Éléments pour une socio-anthropologie du déchet ménager [These de doctorat, Paris 1].

Morel, B. (2018). Ce que conte le compte rendu : L'institution d'un ordre parlementaire idéalisé. *Droit et société*, 98(1), 179-199.

Nay, O. (2017). Gouverner par le marché. *Gouvernement et action publique*, 4(4), 127-154.

Niang, A., Bourdin, S., et Torre, A. (2020). L'économie circulaire, quels enjeux de développement pour les territoires ? *Développement durable et territoires*, 11(1).

Nougarol, R. (2017). La tarification incitative des déchets ménagers comme processus d'économisation ? : Sociologie des cadrages et des débordements d'une politique publique [Thèse de doctorat, Toulouse 2].

Ntsonde, J., et Aggeri, F. (2022). L'économie circulaire comme utopie rationnelle : De la fiction à sa performance. *Revue Française de Gestion*, 3(304), 43-63.

Nyberg, L. (2017). Market bureaucracy : Neoliberalism, competition, and EU State Aid Policy [Thèse de doctorat, Lund University].

Nyberg, L. (2020). The market as norm : The governmentality of state aid regulation. Dans D. Bigo, T. Diez, E. Fanoulis, B. Rosamond, et Y. A. Stivachtis, *The Routledge Handbook of Critical European Studies*. Routledge.

O'Brien, M. (1999). Rubbish values : Reflections on the political economy of waste. *Science as Culture*, 8(3), 269-295.

O'Brien, M. (2008). A crisis of waste? Understanding the rubbish society. Routledge.

Packard, V. O. (2011). *The waste makers*. Ig Publishing.

Pacreau, F. (2016). La récupération dans les déchèteries : Formes, motivations et devenir. *Mouvements*, 87(3), 96-106.

Palmer, K., Sigman, H., et Walls, M. (1997). The Cost of Reducing Municipal Solid Waste. *Journal of Environmental Economics and Management*, 33(2), 128-150.

Palmer, K., et Walls, M. (1997). Optimal policies for solid waste disposal Taxes, subsidies, and standards. *Journal of Public Economics*, 65(2), 193-205.

Palmer, K., et Walls, M. (1999). *Extended Product Responsibility : An Economic Assessment of Alternative Policies* [Working Paper 99-12, Ressource for the Future].

Parola, E. (2017). La régulation des éco-organismes pour une meilleure protection de l'environnement [Thèse de doctorat, Paris 8].

Peiffert, O. (2013). L'application du droit européen des aides d'État aux mesures de protection de l'environnement [Thèse de doctorat, Université de Lorraine].

Pélissard, J. (2005). Les principes de la gestion des déchets. Dans M. Falque, H. Lamotte, et J.-F. Saglio, *Les déchets ; droits de propriété, économie et environnement*. Bruylant.

Pestre, D. (2021). Comment l'environnement a été géré depuis 50 ans : Anatomie d'un échec. Dans E. Chiapello, A. Missemer, et A. Pottier, *Faire l'économie de l'environnement*. Presses des Mines.

Pigou, A. (2013). *The Economics of Welfare*. Palgrave Macmillan UK.

Prieto-Sandoval, V., Jaca, C., et Ormazabal, M. (2018). Towards a consensus on the circular economy. *Journal of Cleaner Production*, 179, 605-615.

Radiguet, R. (2016). *Le service public environnemental* [These de doctorat, Toulouse 1].

Reno, J., et Alexander, C. (Eds.) (2012). *Economies of Recycling : The Global Transformation of Materials, Values and Social Relations*. Zed Books.

Reverdy, T. (2014). La construction politique du prix de l'énergie : Sociologie d'une réforme libérale. Presses de Sciences Po.

Reverdy, T., et Breslau, D. (2019). Making an exception : Market design and the politics of re-regulation in the French electricity sector. *Economy and Society*, 48(2), 197-220.

Rocher, L. (2006). Gouverner les déchets. Gestion territoriale des déchets ménagers et participation publique [Thèse de doctorat, Université François Rabelais].

Rocher, L. (2008). Les contradictions de la gestion intégrée des déchets urbains : L'incinération entre valorisation énergétique et refus social. *Flux*, 74(4), 22-29.

Rouso, A. S., et Shah, S. P. (1994). Packaging Taxes and Recycling Incentives : The German Green Dot Program. *National Tax Journal*, 47(3), 689-701.

Rumpala, Y. (1999). Le réajustement du rôle des populations dans la gestion des déchets ménagers. Du développement des politiques de collecte sélective à l'hétérorégulation de la sphère domestique. *Revue française de science politique*, 49(4), 601-630.

Rumpala, Y. (2004). Expertise économique et gestion publique des problèmes environnementaux. Presses de Sciences Po.

Rumpala, Y. (2006). Une « consommation durable » pour en finir avec le problème des déchets ménagers ? Options institutionnelles, hypocrisies collectives et alternatives sociétales. Dans P. Matagne, *Les effets du développement durable*. L'Harmattan.

Sachs, N. (2006). Planning the Funeral at the Birth : Extended Producer Responsibility in the European Union and the United States, *Harvard Environmental Law Review*, 30, 51-98.

Salamon, L. M. (2002). *The tools of government. A guide to the new governance*. Oxford: Oxford University Press.

Simon, D. (2013). Le droit communautaire général : Subsidiarité, re-cloisonnement du marché intérieur et pratiques anticoncurrentielles. Dans P. Thieffry, *La responsabilité du producteur du fait des déchets*. Bruylant.

Simons, A., et Voß, J.-P. (2018). The concept of instrument constituencies : Accounting for dynamics and practices of knowing governance. *Policy and Society*, 37(1), 14-35.

Smith, A. (2019). Travail politique et changement institutionnel : Une grille d'analyse. *Sociologie du travail*, 61(1).

Soutjis, B. (2016). Sociologie de l'information marchande à l'heure des technologies numériques. [Thèse de doctorat, Toulouse 2].

Stigler, G. J. (1971). The Theory of Economic Regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2(1), 3-21.

Strasser, S. (2000). *Waste and Want : A Social History of Trash*. Holt Paperbacks.

Strebel, I., Bovet, A., et Sormani, P. (Eds.). (2019). *Repair Work Ethnographies : Revisiting Breakdown, Relocating Materiality*. Palgrave Macmillan.

Thieffry, P. (2013). Table-ronde. Dans P. Thieffry, *La responsabilité du producteur du fait des déchets*. Bruylant.

Toussaint, D. (2006). L'inconscient de la Fnac. L'addiction à la culture. François Bourin.

Trébulle, F. G. (2013). Quelles responsabilités pour quels producteurs? Dans P. Thieffry, *La responsabilité du producteur du fait des déchets*. Bruylant.

Vanegas, P., Peeters, J. R., Cattrysse, D., Tecchio, P., Ardente, F., Mathieux, F., Dewulf, W., et Duflou, J. R. (2018). Ease of disassembly of products to support circular economy strategies. *Resources, Conservation and Recycling*, 135, 323-334.

Vaudey, A. D., et Glachant, M. (2007). Les packaging recovery notes (PRN) sont-ils économiquement efficaces? *Environnement, Ingénierie & Développement*, 46, 24-29.

Vedung, E. (1998). Policy instruments: Typologies and theories. Dans M.-L. Bemelmans, Videc, R. Rist, et E. Vedung (Eds.), *Carrots, sticks and sermons: Policy instruments and their evaluation*. Transaction.

Verdure, C. (2014). La conciliation des enjeux économiques et environnementaux en droit de l'Union européenne : Analyse appliquée au secteur des déchets. LGDJ.

Verrax, F., et Garcier, R. (2017). La responsabilité élargie du producteur (REP) : Un dispositif déresponsabilisant? Dans N. Ortar et E. Anstett, *Jeux de pouvoir dans nos poubelles : Économies morales et politiques du recyclage au tournant du XXIe siècle*. Éditions Pétra.

Vernier, J. (2021). Extended producer responsibility (EPR) in France. *Field Actions Science Reports The Journal of Field Actions*, HS23, 22-25.

Völker, T., Kovacic, Z., et Strand, R. (2020). Indicator development as a site of collective imagination? The case of European Commission policies on the circular economy. *Culture and Organization*, 26(2), 103-120.

Voß, J.-P., et Simons, A. (2014). Instrument constituencies and the supply side of policy innovation : The social life of emissions trading. *Environmental Politics*, 23(5), 735-754.

Walls, M. (2006). Extended Producer Responsibility and Product Design : Economic Theory and Selected Case Studies. [Working paper 06-08, Resources for the Future].

Weber, M. (2003). *Economie et société* (J. Chavy et É. de Dampierre, Trad). Pocket.

Wolman, A. (1965). The Metabolism of Cities. *Scientific American*, 213(3), 178-190.

Wurzel, R. K. W., Zito, A. R., et Jordan, A. J. (2013). Environmental Governance in Europe : A Comparative Analysis of New Environmental Policy Instruments. Edward Elgar.

Zahariadis, N. (2013). Winners and Losers in EU State Aid Policy. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 13(1), 143-158.

2. Littérature grise (rapports, ouvrages biographiques...)

ADEME. (2020). Déchets, chiffres-clés. Édition 2020. ADEME.

ADEME. (2021a). MODECOM 2017. Campagne nationale de caractérisation des déchets ménagers et assimilés. ADEME.

ADEME. (2021b). *Mémo REP 2021*. ADEME.

AMORCE, et ADEME. (2015). Panorama des filières REP européennes. AMORCE.

AMORCE, et ADEME. (2020). Étude de la collecte des REP opérationnelles à travers le SPGD et analyse des équipements et coûts des déchèteries. AMORCE.

Aujollet, Y., Legrand, H., de Jouvenel, M., et Louviau, P. (2018). Avenir de la filière REP de gestion des déchets de textiles, linge de maison et chaussures (TLC) (n° 011990-01). CGEDD et CGE.

Aujollet, Y., Legrand, H., de Jouvenel, M., et Louviau, P. (2019). Examen de scénarios pour l'avenir de la filière REP de gestion des déchets de textiles, linge de maison et chaussures (TLC) (N° 011990-02). CGEDD et CGE.

Autorité de la concurrence. (2016). Avis n° 16-A-27 du 27 décembre 2016 concernant l'ouverture de la filière de traitement des emballages ménagers à plusieurs éco-organismes. Autorité de la concurrence.

Beffa, J.-L. (1991). Rapport sur la valorisation des déchets d'emballages domestiques.

Bergmann, M., et Groussier, R. (2022). The French reparability index. A first assessment – one year after its implementation. Halte à l'Obsolescence Programmée.

Carrez, G. (2006). Rapport fait un nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour 2007, Tome III. Assemblée nationale.

Caudy, A. (2008). *Le signal-prix : Un outil efficace pour modifier le comportement des acteurs ?* [Colloque] Filières et recyclage, Moduler l'éco-contribution pour favoriser la prévention à Paris.

CESE. (2019). La valeur de la matière première secondaire : L'exemple de la consigne (Résolution N° 41119-0026; p. 28). Conseil économique, social et environnemental.

Cheze, B., et Arnold, O. (2005). *Les études de monétarisation des externalités associées à la gestion des déchets*. Ministère de l'écologie et du développement durable. Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale.

CITEO. (2021). Le tarif 2021 pour le recyclage des emballages ménagers. CITEO.

Commissariat général au développement durable, Direction du Budget, Direction générale du trésor, et Direction de la législation fiscale. (2021). *Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État – PLF 2022 (p. 196)*.

Cottel, J.-J., et Chevrolier, G. (2013). Rapport d'information déposé par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur la gestion des déchets dans le cadre des filières à responsabilité élargie des producteurs (dites « filières REP ») (N° 1347; p. 131). Assemblée nationale.

Cour des Comptes. (2016). Rapport d'activité 2016 de la Cour des Comptes, Tome 1. Les éco-organismes : Un dispositif original à consolider. Cour des Comptes.

Cour des Comptes. (2020). Rapport d'activité 2020 de la Cour des Comptes, Tome 1. Les éco-organismes : Une performance à confirmer, une régulation à renforcer. Cour des Comptes.

Davis, G. A., et Wilt, C. A. (1997). Extended product responsibility. A new principle for product-oriented pollution prevention. United States Environmental Protection Agency.

De Cidrac, M. (2019). Rapport fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (1) sur le projet de loi relatif la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire. Tome II. Sénat.

Deprouw, A., Koité, A., et Amaury, G. (2021). Collecte des bouteilles plastiques de boisson : Rapport annuel d'évaluation des performances pour 2019 et 2020. ADEME.

Didier, E., et Sittler, E. (2013). Rapport d'information sur les déchets : Filières à responsabilité élargie du producteur (REP) et écoconception. Sénat.

Douard, P., Fareniaux, B., Helbronner, C., Campana, M., Chapelle, M., Cannard, P., Fournel, J., Bazin, P., et Chouc, A. (2014). *Mission d'évaluation de la politique publique et gestion des déchets par les collectivités territoriales*. Conseil général de l'environnement et du développement durable et de l'économie.

Duponchel, P. (2009). *Le Relais envers et contre tout*. Rue de l'échiquier.

Eco-mobilier. (2016). Barème des éco-participations avec éco-modulation.

Eco-TLC. (2015). Rapport d'activité 2015.

Eco-TLC. (2016). Rapport d'activité 2016.

Eco-TLC. (2018a). Les TLC usagés sur mon territoire. Mon guide pratique.

Eco-TLC. (2018b). Rapport d'activité 2018.

Eco-TLC. (2019). Rapport d'activité 2019.

Ellen Macarthur Foundation. (2013). *Towards the Circular Economy Vol. 1 : An economic and business rationale for an accelerated transition*. Ellen McArthur.

European Commission. (2015). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the Regions : « Closing the loop—An EU action plan for the Circular Economy »*. European Union.

European Commission. (2020). *Circular Economy Action Plan : For a cleaner and more competitive Europe*. European Union.

FEDEREC. (2021). *Rapport annuel 2020*.

Geldron, A. (2008). *Moduler l'éco-contribution pour favoriser la prévention. Contexte et enjeux*. [Colloque] Filières et recyclage, Moduler l'éco-contribution pour favoriser la prévention à Paris.

Germain, J., et Jarlier, P. (2014). *Bilan et les perspectives d'évolution de la redevance et de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères*. Sénat.

Glachant, M. (2009). *La concurrence entre éco-organismes dans le domaine des Déchets d'Équipements Électriques et Électroniques*.

Hugo, B (1992) *Rapport fait au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi, relatif l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement*. Rapport n°417. Sénat.

Institut National de l'Économie Circulaire. (2020). *La responsabilité élargie du producteur (REP) et la loi AGEC*. Institut National de l'Économie Circulaire.

Jalier-Durand, A., Ageneau, E., Blanchoz, Y., Boulinguez, M., Mlodorzeniec, D., et Jeanneau, R. (2017). *Analyse technico-économique des structures de réemploi et/ou de réutilisation en France*. ADEME.

Keller, F. (2005), *Annexe n°11 Écologie et développement durable*. Dans Marini, P. *Rapport général fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur le projet de loi de finances pour 2006*. Sénat.

Kerbarh, S., Riotton, V., et De Cidrac, M. (2020). *Rapport fait au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions du projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire*. Assemblée nationale et Sénat.

Le Relais. (2014). *Rapport d'activité 2013*.

Ministère de la Qualité de la Vie. (1975). *Inventaire des installations de traitement des ordures ménagères*. Techniques et sciences municipales.

Ministère de la transition écologique et solidaire. (2019a). *Feuille de route de l'Economie Circulaire*.

Ministère de la transition écologique et solidaire. (2019b). Etude d'impact. Projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire.

Ministère de l'environnement. (1982). *3ème Inventaire des installations de traitement des ordures ménagères*. Techniques et sciences municipales.

Ministère de l'environnement et ANRED. (1986). *4ème Inventaire des installations de traitement des ordures ménagères*. Techniques sciences méthodes.

Ministère de l'environnement et ANRED. (1990). *5ème Inventaire des installations de traitement des ordures ménagères*. Techniques sciences méthodes.

Monier, V., Hestin, M., Cavé, J., Laureysens, I., Watkins, E., Reisinger, H., et Porsch, L. (2014). *Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR)*. European Commission.

Montalcino, C. (2018). L'économie circulaire et le droit de la concurrence sont-ils compatibles ? *Atelier : durabilité des produits et économie circulaire* [Conférence, 18 octobre 2018], Ministère de l'économie et des finances.

Mugnier, E., Abraham, C., Roumy-Guerry, E., Lasserre, C., et Chauvin, A. (2021). Consigne pour réemploi et recyclage des bouteilles de boissons : Définition des dispositifs et analyse comparée avec d'autres modalités de collecte. ADEME.

OCDE (1989). *Economic instruments for environmental protection*. OECD Publications and Information Centre.

OCDE (1993). Applying economic instruments to packaging waste: practical issues for product charges and deposit-refund systems. OECD Publications and Information Centre.

OCDE (1996a). Séminaire de Washington sur la minimisation des déchets. Tome 1. OECD Publications and Information Centre.

OCDE (1996b). Séminaire de Washington sur la minimisation des déchets. Tome 2. OECD Publications and Information Centre

OCDE. (1998a). *Case study on the dutch packaging covenant*. OECD Publications and Information Centre.

OCDE. (1998b). *Case study on the german packaging ordinance*. OECD Publications and Information Centre.

OCDE. (1996c). Stratégies juridiques et administratives dans les pays membres et options politiques dans le cadre des programmes REP. OECD Publications and Information Centre.

OCDE. (1998c). Framework report : Extended and Shared Producer Responsibility. Phase 2. OECD Publications and Information Centre.

OCDE. (1999). Joint workshop on extended producer responsibility and waste minimisation policy in support of environmental sustainability. OECD Publications and Information Centre.

OCDE. (2000). International Environmental Issues and the Oecd 1950-2000 : An Historical Perspective. OECD Publications and Information Centre.

OCDE. (2001). Responsabilité élargie des producteurs : Manuel à l'intention des pouvoirs publics. OECD Publications and Information Centre.

OCDE. (2004). *Economic Aspects of Extended Producer Responsibility*. OECD Publications and Information Centre.

OCDE. (2016). Extended Producer Responsibility: Updated Guidance for Efficient Waste Management. OECD Publications and Information Centre.

OCDE. (2021). Modulated fees for Extended Producer Responsibility schemes (EPR). OECD Publications and Information Centre.

Peeters, J. R., Vanegas, P., Tecchio, P., Ardente, F., Duflou, J. R., et Coughlan, D. (2018). eDIM : Further development of the method to assess the ease of disassembly and reassembly of products : application to notebook computers. Publications Office of the European Union.

Porge, N., et Coussement, S. (2020). Français et la réparation. Perceptions et pratiques—Édition 2019. ADEME.

Poivert, G. (2018). Qu'est-ce que l'économie circulaire et comment répond-elle aux nouveaux enjeux écologiques ? *Atelier : durabilité des produits et économie circulaire* [Conférence, 18 octobre 2018], Ministère de l'économie et des finances.

Rebischung, F. (2018). Maîtrise des risques dans les filières de recyclage des déchets contenant des substances dangereuses. Cas des plastiques des DEEE contenant des retardateurs de flammes bromés. INERIS.

Refashion. (2022). Rapport d'activité 2021 de Refashion.

Riboud, A. (1991). Emballage et Environnement.

Riotton, V., et Kerbarh, S. (2019a). Rapport fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi, adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire. Tome I. Assemblée nationale.

Riotton, V., et Kerbarh, S. (2019b). Rapport fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi, adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (n° 2274). Tome II. Assemblée nationale.

Tinetti, B., Berthoux, B., Robin, A., Setayesh, N., et Hestin, M. (2021). Fonds réparation de la filière des Equipements Electriques et Electroniques, étude préalable—Rapport final. ADEME.

Trebesse, G., et Whitwham, M. (2018). Panorama de l'offre de réparation en France : Actualisation 2018. ADEME.

Vanegas, P., Peeters, J., Cattrysse, D., Duflou, J., Tecchio, P., Mathieux, F., et Ardente, F. (2016). Study for a method to assess the ease of disassembly of electrical and electronic equipment. Method development and application to a flat panel display case study. Publications Office of the European Union.

Vernier, J. (2018). Les filières REP - Responsabilité élargie des producteurs en matière de prévention et de gestion des déchets générés par leurs produits.

Vernier, J. (2019a). Pré-rapport sur la consigne.

Vernier, J. (2019b). Rapport sur la consigne des emballages de boissons.

Walls, M. (2004) EPR Policy Goals and Policy Choices: What Does Economics Tell Us. Dans OCDE, *Economic Aspects of Extended Producer Responsibility*. OECD Publications and Information Centre.

Whitwham, M., et Trebesse, G. (2016). Etude relative à la perception des réparateurs sur leur activité et les possibles évolutions de de cette activité. ADEME.

3. Textes juridiques

3.1. Textes législatifs et réglementaires français (hors cahiers des charges)

Loi n°75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux. JORF n°163 du 16 juillet 1975.

Loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007. JORF n°299 du 27 décembre 2006.

Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006. JORF n°304 du 31 décembre 2005

Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. JORF n°0179 du 5 août 2009.

Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement. JORF n°0160 du 13 juillet 2010

Loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation. JORF n°0065 du 18 mars 2014.

Loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire. JORF n°0035 du 11 février 2020

Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets. JORF n°0196 du 24 août 2021

Décret n°76-473 du 25 mai 1976 relatif à l'agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets (ANRED). JORF n°128 du 2 juin 1976

Décret n°79-981 du 21 novembre 1979 portant réglementation de la récupération des huiles usagées. JORF n°272 du 23 novembre 1979.

Décret n° 2014-1482 du 9 décembre 2014 relatif aux obligations d'information et de fourniture concernant les pièces détachées indispensables à l'utilisation d'un bien. JORF n°0286 du 11 décembre 2014

Décret n° 2020-1455 du 27 novembre 2020 portant réforme de la responsabilité élargie des producteurs. JORF n°0289 du 29 novembre 2020.

Arrêté du 29 décembre 2020 relatif aux modalités d'affichage, à la signalétique et aux paramètres généraux de calcul de l'indice de réparabilité. JORF n°0316 du 31 décembre 2020

3.2. Textes européens

Directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

Directive 85/339/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant les emballages pour liquides alimentaires. Journal officiel n° L 176 du 06/07/1985 p. 0018 - 0021

Directive 1999/31/CE du Conseil du 26 avril 1999 concernant la mise en décharge des déchets. Journal officiel n° L 182 du 16/07/1999 p. 0001 - 0019

Directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20 décembre 1994, relative aux emballages et aux déchets d'emballages. Journal officiel n° L 365 du 31/12/1994 p. 0010 - 0023

Directive 2000/53/CE du Parlement européen et du Conseil, du 18 septembre 2000 relative aux véhicules hors d'usage. Journal officiel n°L 269 du 21/10/2000, p. 34.

Directive 2000/76/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 décembre 2000 sur l'incinération des déchets. Journal officiel n°L 332 du 28/12/2000, p. 91–111.

Directive 2006/66/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 septembre 2006 relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs et abrogeant la directive 91/157/CEE (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE). Journal officiel n°L 266 du 26/09/2006, p. 1–14.

Directive 2012/19/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE) (refonte). Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE. Journal officiel n° L 197, du 24/07/2012, p. 38–71.

Directive (UE) 2019/904 du parlement européen et du conseil du 5 juin 2019 relative à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement. Journal Officiel n° L 155 du 12/06/2019.

Règlement (UE) 2019/2019 de la commission du 1^{er} octobre 2019 établissant des exigences d'écoconception pour les appareils de réfrigération en vertu de la directive 2009/125/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (CE) n°643/2009 de la Commission. Journal officiel n° L 315/187 du 05/12/2019.

Règlement (UE) 2019/2021 de la commission du 1^{er} octobre 2019 établissant des exigences d'écoconception pour les dispositifs d'affichage électroniques en vertu de la directive 2009/125/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (CE) n°643/2009 de la Commission. Journal officiel n° L 315/187 du 05/12/2019.

Règlement (UE) 2019/2022 de la commission du 1^{er} octobre 2019 établissant des exigences d'écoconception applicables aux lave-vaisselle ménagers en vertu de la directive 2009/125/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (CE) n°643/2009 de la Commission. Journal officiel n° L 315/187 du 05/12/2019.

Règlement (UE) 2019/2023 de la commission du 1^{er} octobre 2019 établissant des exigences d'écoconception applicables aux lave-linge ménagers et aux lave-linge séchants ménagers en vertu de

la directive 2009/125/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (CE) n°643/2009 de la Commission. Journal officiel n° L 315/187 du 05/12/2019.

Communication de la commission au parlement européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions. Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources. COM/2011/0571 final. 20 septembre 2011.

Communication de la Commission. Plan de travail « Écoconception » 2016-2019. COM(2016) 773 final. 30 novembre 2016.

3.3. Cahiers des charges et arrêtés :

Cahier des charges de la filière REP des déchets de piles et accumulateurs. Annexé à l'arrêté du 20 août 2015 relatif à la procédure d'agrément et portant cahier des charges des éco-organismes de la filière des déchets de piles et accumulateurs portables en application de l'article R. 543-128-3 du code de l'environnement. Publié au bulletin officiel de la transition écologique le 10 septembre 2015.

Cahier des charges de la filière REP des emballages ménagers. Annexé à l'arrêté du 29 novembre 2016 relatif à la procédure d'agrément et portant cahier des charges des éco-organismes de la filière des emballages ménagers. Publié au bulletin officiel de la transition écologique le 24 avril 2019. Publié au bulletin officiel de la transition écologique le 10 décembre 2016

Cahier des charges de la filière REP des emballages ménagers. Annexé à l'arrêté du 4 janvier 2019 portant modification du cahier des charges des éco-organismes de la filière des déchets d'emballages ménagers en application des articles L. 541-10 et R. 543-53 à R. 543-65 du code de l'environnement. Publié au bulletin officiel de la transition écologique le 24 avril 2019.

Cahier des charges de la filière des produits textiles d'habillement, du linge de maison et des chaussures. Arrêté du 3 avril 2014 relatif à la procédure d'agrément et portant cahier des charges des organismes ayant pour objet de contribuer au traitement des déchets issus des produits textiles d'habillement, du linge de maison et des chaussures, conformément à l'article R. 543-214 du code de l'environnement et portant agrément d'un organisme, en application des articles L. 541-10-3 et R. 543-214 à R. 543-224 du code de l'environnement. Publié au bulletin officiel de la transition écologique le 25 mai 2014.

Arrêté du 19 septembre 2017 portant modification de l'arrêté du 3 avril 2014 relatif à la procédure d'agrément et portant cahier des charges des organismes ayant pour objet de contribuer au traitement des déchets issus des produits textiles d'habillement, du linge de maison et des chaussures, conformément à l'article R. 543-214 du code de l'environnement et portant agrément d'un organisme, en application des articles L. 541-10-3 et R. 543-214 à 224 du code de l'environnement. Publié au journal officiel le 4 octobre 2017.

Arrêté du 27 octobre 2021 portant cahier des charges des éco-organismes, des systèmes individuels et des organismes coordonnateurs de la filière à responsabilité élargie du producteur des équipements électriques et électroniques. Publié au journal officiel le 31 octobre 2021.

Arrêté du 15 mars 2022 portant modification de l'arrêté du 29 novembre 2016 modifié relatif à la procédure d'agrément et portant cahier des charges des éco-organismes de la filière des emballages ménagers. Publié au journal officiel le 16 mars 2022.

3.4. Décisions de justice

3.4.1. *Europe*

Arrêt de la Cour du 18 décembre 1997. Inter-Environnement Wallonie ASBL contre Région wallonne. Demande de décision préjudicielle: Conseil d'État - Belgique. Affaire C-129/96.

Arrêt de la Cour du 20 septembre 1988. Commission des Communautés européennes contre Royaume de Danemark. Affaire 302/86.

Arrêt du Tribunal du 24 mai 2001. Affaire T-151/01. Der Grüne Punkt — Duales System Deutschland GmbH contre Commission des Communautés européennes.

Arrêt de la Cour du 6 juin 2002. Sapod Audic contre Eco-Emballages SA. Demande de décision préjudicielle: Cour de cassation - France. Affaire C-159/00.

Arrêt de la Cour du 21 octobre 2020. Eco TLC contre Ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire, Ministre de l'Économie et des Finances. Affaire C-556/19.

Décision de la Commission du 20 avril 2001 relative à une procédure d'application de l'article 82 du traité CE. Affaire COMP D3/34493 – DSD (2001/463/CE). Journal officiel n° L 166 du 21/06/2001. 1-24.

3.4.2. *France*

Conseil d'État, 6ème - 5ème chambres réunies, 12 juillet 2019, n°416103.

Conseil d'État, 6ème - 5ème chambres réunies, 30 décembre 2021, n°429070.

3.5. Actes de l'OCDE

Recommandation du Conseil concernant le réemploi et le recyclage des récipients de boisson. C(78)8/FINAL.

Recommandation du Conseil concernant la récupération des vieux papiers. C(79)218/FINAL.

Décision-Recommandation du Conseil sur les exportations de déchets dangereux à partir de la zone de l'OCDE. C(86)64/FINAL.

Recommandation du Conseil sur les principes directeurs relatifs aux aspects économiques des politiques de l'environnement sur le plan international, OECD/LEGAL/0102.

3.6. Avis de l'Autorité de la Concurrence

Avis n°94-31-A du 6 décembre 1994 relatif à une demande d'avis sur un projet de décret portant réglementation de l'élimination des huiles usagées

Avis n° 99-A-22 du 4 décembre 1999 relatif à une demande d'avis du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie concernant les conditions d'organisation et de financement de la filière d'élimination des accumulateurs usagés.

Avis n° 05-A-07 du 31 mars 2005 relatif au projet de décret concernant la prévention et la gestion des déchets des matériels électriques et électroniques.

Avis n° 16-A-27 du 27 décembre 2016 concernant l'ouverture de la filière de traitement des emballages ménagers à plusieurs éco-organismes

4. Publications médiatiques

Alternatives économiques. (2021, septembre 20). Le Fonds réparation, révolution ou gadget ? Alternatives économiques.

Arthuis, J. (16 décembre 2005). Taxe Emmaüs : « Attention aux entreprises ». Ouest-France.

Auffray, A. (17 décembre 2005). Villepin justifie la suppression de la taxe « Emmaüs ». Liberation.

Beaucour, A., Martella, A., et Fournier, G. (27 juin 2019). Le recyclage des vêtements ne tient plus qu'à un fil. Reporterre.

Caussil, J-N. (3 juillet 2018). Brune Poirson en visite au Labo Fnac pour préparer le futur indice de réparabilité. LSA Conso.

Collet, P. (24 août 2017). Emballages : Les premiers bénéficiaires de la concurrence entre éco-organismes suspendu à l'avenir de Léko. Actu-environnement.

Collet, P. (20 septembre 2019). Consigne : Un rapport commandé par le Sénat évalue à 240 M€ par an le coût pour les collectivités. Actu-environnement.

Coudert, G. (27 mars 2018). Les acteurs du secteur demandent « un meilleur soutien à la réparation ». L'info durable.

Gossement avocats. (24 octobre 2020). Economie circulaire et aides d'Etat : décision de la Cour de justice de l'Union européenne dans l'affaire Eco-TLC c. Etat français (dossier cabinet) ». <https://blog.gossement-avocats.com/>.

Guichardaz, O. (5 février 2014). Caïmans : la cécité de la Cour des comptes, le mutisme d'Eco-Emballages. Déchets Infos n°39.

Guichardaz, O. (18 novembre 2015). Bernard Hérodin mis en examen. Déchets Infos n°80.

Guichardaz, O. (12 juillet 2017). Double revers judiciaire pour Eco-Emballages. Déchets Infos n°119.

Guichardaz, O. (2 juillet 2019). Consigne : Le rapport confidentiel et ses chiffres étonnants. Déchets Infos n°164.

Haute autorité pour la transparence de la vie publique. (9 mai 2022). Le lobbying autour de la loi « AGECE » [Institutionnel]. Actualités et analyses.

Hirsch, M., Keller, F., Letard, V., et Jégo, Y. (22 décembre 2005). Taxe Emmaüs : Un centime juste pour une cause juste. Le Figaro.

Rey-Lefebvre, I (20 novembre 2015), L'ancien directeur d'Eco-Emballages mis en examen ». Le Monde.

L'Usine Nouvelle. (18 mai 2020). [Avis d'expert] Lettre ouverte au gouvernement : « Pour créer 700 000 emplois, donner sa chance au réemploi ». L'Usine Nouvelle.

Van Kote, G. (26 novembre 2009). Les entreprises du textile vont soutenir financièrement le recyclage de leurs produits. Le Monde.

Annexes

1. Annexes analytiques

Figure 12 : Tableau comparatif des mesures du rapport Vernier et de la loi AGECE

| | RAPPORT VERNIER | Mesure reprise dans la loi AGECE ? | Position de la mesure dans la loi |
|------|---|---|--|
| 1 | REP emballages CHR | OUI | Article 62 |
| 2 | REP déchets chimiques professionnels | OUI | Article 62 |
| 3 | REP VHU motos, quads, voiturettes | OUI | Article 62 |
| 4 | 5 nouvelles REP : huiles alimentaires / jouets / sport & loisir / BTP / huiles moteur | OUI | Article 62 |
| 5 | REP balai | NON | |
| 6 | TGAP balai | NON | |
| 6bis | TVA réduite déchets | NON | |
| 7 | Ne pas regrouper obligatoirement des filières | NON | |
| 8 | Faire reposer le risque économique cours matières premières sur les éco-organismes | OUI | Article 62 |
| 9 | Les éco-organismes peuvent investir sur les incorporeurs de matière première | NON | |
| 10 | Faciliter la transmission d'informations entre opérateurs et producteurs | NON | |
| 11 | Mettre en œuvre l'éco-modulation dans toutes les filières, plus incitative | OUI | Article 62 |
| 12 | Imposer un plan prévention et d'éco-conception pour les entreprises, tous les 5 ans | OUI | Article 72 |
| 13 | Expérimenter la consigne sur une collectivité au taux de collecte bas : recyclage et réemploi | En partie | Article 66 |
| 14 | Mise en place d'une taxe pour prime au retour VHU | NON | |
| 15 | Ne fournir des cessations d'assurance seulement si les VHU sont remis à un centre VHU | NON | |
| 16 | Vérifier systématiquement si les VHU sont remis à un centre VHU ou vendus si leur contrôle technique est défaillant | NON | |
| 17 | Interdire la vente de pièces détachées de VHU par les particuliers | NON | |
| 18 | Mettre en place une prime au retour des téléphones portables usagés | NON | |
| 19 | Mettre en œuvre des modes d'agrément de systèmes individuels allégés | NON | |
| 20 | Inscrire la non-lucrativité dans les statuts des éco-organismes | OUI | Article 62 |
| 21 | Sanctuariser la gouvernance des éco-organismes par les producteurs | OUI | Article 72 |
| 22 | Faciliter la présence de non-adhérents dans la gouvernance des éco-organismes | OUI | Article 66 |
| 23 | Permettre aux filières financières de devenir organisationnelles | NON | |

| | | | |
|-------|--|-----------|------------|
| 24 | Mettre en œuvre la prise en charge totale des coûts dans filières les REP | NON | Article 72 |
| 25 | Demander à l'Etat de prendre en charge le manque de financement dans la filière papiers graphiques | NON | |
| 26 | Permettre aux adhérents des éco-organismes de changer plus facilement en récupérant les provisions qu'ils ont contribué | NON | |
| 27 | Inclure des objectifs quantitatifs relatifs à la part d'activité issue de l'économie sociale et solidaire pour les objectifs de réutilisation dans les cahiers des charges | NON | |
| 28 | Introduire des sanctions pour non-atteinte des objectifs du cahier des charges | OUI | Article 72 |
| 29 | Permettre le transfert immédiat des contributions d'un éco-organisme à un autre en cas de défaillance du premier | OUI | Article 62 |
| 30 | Diminuer par 5 le volume des textes législatifs relatifs à la REP | NON | |
| 31 | Agréer les éco-organisme pour une durée illimitée | NON | |
| 32 | Mettre en place une commission unique des filières REP au niveau du ministère | OUI | |
| 33 | Faire financer la collecte et le traitement des données par l'éco-contribution | OUI | Article 76 |
| 34 | Créer une autorité administrative indépendante pour le suivi des REP | NON | |
| 34bis | Confier le suivi des REP et la sanction des éco-organismes. | En partie | Article 76 |
| 35 | Changer le mode de contribution en nature de la presse pour qu'elle communique sur tout | OUI | Article 72 |
| 36 | Demander à l'ADEME de fournir des « encarts tout prêts » sur les filières REP | En partie | Article 72 |
| 37 | Rendre obligatoire l'apposition du « Triman » sur les produits. | OUI | Article 17 |
| 38 | Relancer une campagne de communication. | NON | |

Figure 13 : Chronologie indicative du projet de consigne

| Date | Vecteur | Avis sur la consigne | Contenu |
|--------------|--|--|---|
| Février 2019 | Scénario 4 de l'étude du collectif boisson | Pour une consigne pour recyclage | Hypothèses de consigne gérée par les éco-organismes. |
| Février 2019 | Article 6 de la fuite de la première version du projet de loi (PL) AGECE | Pour une consigne, sans précision | Possibilité de mettre en œuvre des « mécanismes et conditions permettant le déploiement d'un système de prime de retour et de consigne pour certaines catégories de produit ». |
| 5 Juin 2019 | Considérant n°27, article 9 de la directive 2019/904 « single-use plastics » | Consigne possible pour plastiques à usage unique | « Les États membres prennent les mesures nécessaires pour garantir la collecte séparée, en vue d'un recyclage [de 77% des plastiques à usage unique en 2025, 90% en 2029]. Pour atteindre cet objectif, |

| | | | |
|-------------------|--|---|---|
| | | | les États membres peuvent notamment: a) établir des systèmes de consigne [...] » |
| 24 juin 2019 | Communiqué de presse FEDEREC : proposition d'un « plan Marshall » pour les plastiques ²⁶⁵ | Contre la consigne, pour la simplification du tri et son extension hors-foyer | « [...] la consigne relèverait plutôt de la double peine financière, sans impact environnemental significatif. Pour relever le défi du recyclage, il faut miser sur la révolution en marche et simplifier encore le geste de tri. |
| 10 juillet 2019 | Article 8-48 du projet de loi déposé au Sénat | Pour la consigne « mixte » | « Il peut être fait obligation aux producteurs ou à leur éco-organisme de mettre en œuvre sur le territoire des dispositifs de consigne pour réemploi, réutilisation ou recyclage des produits consommés ou utilisés par les ménages, lorsqu'ils sont nécessaires pour atteindre les objectifs de collecte fixés par la loi ou le droit de l'Union européenne. » |
| 11 septembre 2019 | Remise du « pré-rapport » de Jacques Vernier sur la consigne | Ne se prononce pas | Chiffrage des coûts de la consigne : pour les collectivités, pour les producteurs |
| 27 septembre 2019 | Article 8-bis du projet de loi tel que voté au Sénat | Pour la consigne pour réemploi, si la preuve est faite d'un bilan environnemental positif | « Il peut être fait obligation aux producteurs ou à leur éco-organisme de mettre en œuvre sur le territoire des dispositifs de consigne pour réemploi ou réutilisation des produits consommés ou utilisés par les ménages, lorsqu'ils sont nécessaires pour atteindre les objectifs de réemploi et de prévention fixés par la réglementation, la loi ou le droit de l'Union européenne, et sous réserve que le bilan environnemental global de cette obligation soit positif. Le déploiement sur le territoire de ces dispositifs de consigne s'accompagne obligatoirement d'une étude d'impact et d'une concertation préalable de tous les acteurs concernés » |
| 19 novembre 2019 | Emmanuel Macron lors du | Statu quo : la concertation est « indispensable » | « [...] sur ce sujet et sur un sujet particulièrement sensible, comme celui de la consigne des bouteilles |

²⁶⁵ Voir le communiqué de presse de FEDEREC sur leur site internet : <https://federec.com/FEDEREC/documents/CPCONSIGNEV11h452306copie1602.pdf>

| | | | |
|------------------|--|--|--|
| | congrès annuel de l'AMF | pour mettre en place une consigne | plastiques, rien ne sera fait sans l'accord des maires. C'est bien dans ce sens que j'ai demandé au Gouvernement de poursuivre le dialogue au Parlement, [...] on ne doit pas pénaliser ceux qui se sont organisés parfois il y a plusieurs années et ont pris des investissements utiles et ceux qui ont trouvé la bonne organisation. Cela doit donc passer par une indispensable concertation. » |
| 16 décembre 2019 | Amendement n° 2385 déposé sur l'article 8-bis par le gouvernement à l'AN | Report du débat en 2023, pour une consigne pour recyclage et réemploi. | « Au vu de ces bilans annuels et si les performances cibles ne sont pas atteintes, le gouvernement définit en 2023, après évaluation des impacts économiques et environnementaux et concertation avec les parties prenantes, notamment les collectivités en charge du service public des déchets, les modalités de mise en oeuvre d'un ou plusieurs dispositifs de consigne pour recyclage et réemploi » |
| 17 Décembre 2019 | Communiqué de presse commun AMORCE, AMF, ANPP, AdCF, APVF, CNR, FU, VdF ²⁶⁶ | Consigne expérimentale et point d'étape pour consigne pour recyclage en 2025 | « [...] envisager un dispositif de consigne pour recyclage si, en 2025, la preuve est faite en accord avec les représentants des collectivités que la France ne sera pas sur la trajectoire des 90% de collecte en vue du recyclage en 2029, exclusivement lorsque les collectivités en décideront elles-mêmes l'organisation (à titre facultatif), ou lorsque sera constaté, d'un commun accord entre les parties prenantes, un retard manifeste des collectivités d'une région par rapport aux taux de recyclage attendus. » |
| 20 Décembre 2020 | PL AGECE voté à l'Assemblée Nationale | Report du débat en 2023, pour une consigne pour recyclage et réemploi. | Rédaction telle que amendement n°2385 |
| 8 Janvier 2020 | PL AGECE voté en Commission Mixte Paritaire | Report du débat en 2023, pour une consigne pour recyclage et réemploi. | Rédaction telle que amendement n°2385 |

²⁶⁶ Voir le communiqué de presse de l'AMF sur leur site internet : <https://www.amf.asso.fr/documents-consigne-pour-recyclage-bouteilles-plastiques-les-collectivites-actent-leur-desaccord-avec-lamendement-gouvernemental/39778>

Figure 14 : Prix en €/tonne de la TGAP sur la mise en décharge et l'incinération, d'après le code des douanes (tableaux issus de Déchets-Infos n°152)

| Désignation des installations de stockage de déchets non dangereux concernées | Unité de perception | Quotité (en euros) | | | | | | |
|---|---------------------|--------------------|------|------|------|------|------|------------------|
| | | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | A partir de 2025 |
| A. – Installations non autorisées | tonne | 151 | 152 | 164 | 168 | 171 | 173 | 175 |
| B. – Installations autorisées réalisant une valorisation énergétique de plus de 75 % du biogaz capté | tonne | 24 | 25 | 37 | 45 | 52 | 59 | 65 |
| C. – Installations autorisées qui sont exploitées selon la méthode du bioréacteur et réalisent une valorisation énergétique du biogaz capté | tonne | 34 | 35 | 47 | 53 | 58 | 61 | 65 |
| D. – Installations autorisées relevant à la fois des B et C | tonne | 17 | 18 | 30 | 40 | 51 | 58 | 65 |
| E. – Autres installations autorisées | tonne | 41 | 42 | 54 | 58 | 61 | 63 | 65 |

| Désignation des installations de traitement thermique de déchets non dangereux concernées | Unité de perception | Quotité (en euros) | | | | | | |
|---|---------------------|--------------------|------|------|------|------|------|------------------|
| | | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | A partir de 2025 |
| Installations non autorisées | tonne | 125 | 125 | 130 | 132 | 133 | 134 | 135 |
| A. – Installations autorisées dont le système de management de l'énergie a été certifié conforme à la norme internationale ISO 50001 par un organisme accrédité | tonne | 12 | 12 | 17 | 18 | 20 | 22 | 25 |
| B. – Installations autorisées dont les valeurs d'émission de NOx sont inférieures à 80 mg/Nm3 | tonne | 12 | 12 | 17 | 18 | 20 | 22 | 25 |
| C. – Installations autorisées réalisant une valorisation énergétique élevée dont le rendement énergétique est supérieur ou égal à 0,65 | tonne | 9 | 9 | 14 | 14 | 14 | 14 | 15 |
| D. – Installations relevant à la fois des A et B | tonne | 9 | 9 | 14 | 14 | 17 | 20 | 25 |
| E. – Installations relevant à la fois des A et C | tonne | 6 | 6 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 |
| F. – Installations relevant à la fois des B et C | tonne | 5 | 5 | 10 | 11 | 12 | 14 | 15 |
| G. – Installations relevant à la fois des A, B et C | tonne | 3 | 3 | 8 | 11 | 12 | 14 | 15 |
| H. – Installations autorisées dont le rendement énergétique est supérieur ou égal à 0,70 et réalisant une valorisation énergétique des résidus à haut pouvoir calorifique qui sont issus des opérations de tri performantes | tonne | - | - | 4 | 5,5 | 6 | 7 | 7,5 |
| I. – Autres installations autorisées | tonne | 15 | 15 | 20 | 22 | 23 | 24 | 25 |

2. Annexe méthodologique : tableau récapitulatif des entretiens menés

| N° | Structure d'appartenance et rôle de l'enquêté | Date | Durée | Lieu |
|----|---|----------|--------------------|--|
| 1 | Responsable de communication FEDEREC | 12/11/18 | 1h06 | Paris ; enregistré et retranscrit |
| 2 | Chargée de coordination adhérents association de lutte contre les déchets | 24/01/19 | 45min | Paris : enregistré et retranscrit |
| 3 | Députée en charge d'un rapport sur le recyclage des batteries | 05/02/19 | 1h15 | Paris : enregistré et retranscrit |
| 4 | Président d'une entreprise de réemploi dans le bâtiment | 06/02/19 | 1h | Téléphone : Prise de note |
| 5 | Directeur Technique d'un syndicat de gestion des déchets | 07/02/19 | 1h environ | Téléphone : prise de note |
| 6 | DG d'un éco-organisme piles et accumulateurs | 13/02/19 | 1h environ | Paris : prise de note |
| 7 | Directrice du service prévention et gestion des déchets d'une collectivité locale | 15/02/19 | 1h environ | Téléphone : prise de note |
| 8 | Président d'une association de lutte contre les déchets | 18/02/19 | 40 minutes environ | Téléphone Prise de note |
| 9 | Responsable des études dans un éco-organisme EEE | 20/02/19 | 1h45 | Paris enregistré et retranscrit |
| 10 | Juriste dans une association de lutte contre les déchets | 20/02/19 | 2h21 | Paris : enregistré et retranscrit |
| 11 | Directeur Général d'un éco-organisme piles et accumulateurs | 26/02/19 | 1h environ | Téléphone : Prise de note |
| 12 | Avocat en droit public, soutien des acteurs du réemploi | 01/03/19 | 1h environ | Téléphone : Prise de note |
| 13 | Directeur Technique éco-organisme EEE | 05/03/19 | 1h environ | Téléphone : Prise de note |
| 14 | Journaliste spécialisé déchets | 06/03/19 | 2h environ | Téléphone : Prise de note |
| 15 | Chargée de mission Zéro Déchets dans un syndicat de gestion des déchets | 10/04/19 | 1h40 | Téléphone : enregistré et retranscrit |
| 16 | Secrétaire Général d'un réseau de structures de réemploi | 19/04/19 | 1h40 | Téléphone : Enregistré et retranscrit |
| 17 | Chargée de mission dans une association de lutte contre les déchets | 26/04/19 | 56min | Paris : Enregistré et retranscrit |
| 18 | Chercheur universitaire en économie des déchets | 27/05/19 | 1h environ | Téléphone : Prise de note |
| 19 | Chargé d'étude bureau d'accompagnement au réemploi | 29/05/19 | 3h | Grenoble : Enregistré et retranscrit |
| 20 | Directeur général d'un éco-organisme DEA | 28/06/19 | 1h environ | Téléphone : Prise de note |
| 21 | Chef de bureau à la DGPR | 03/07/19 | 1h 30 environ | Paris : Prise de note |
| 22 | Directeur Technique d'un syndicat de gestion des déchets (2) | 04/07/19 | 1h 15 environ | Gironde : Prise de note |
| 23 | Chargée de mission association de collectivités locales REP | 15/07/19 | 55 minutes | Téléphone : Prise de note |
| 24 | Directeur d'un syndicat de gestion des déchets | 16/07/19 | 50 minutes | Téléphone : Enregistré et retranscrit |

| | | | | |
|----|---|----------|----------------|--|
| 25 | Responsable REP d'une association de protection de l'environnement | 23/07/19 | 1h20 | Téléphone : Enregistré et retranscrit |
| 26 | Secrétaire général d'un syndicat de producteur de EEE | 24/07/19 | 1h20 | Téléphone : Enregistré et retranscrit |
| 27 | Chargé de plaidoyer dans une association environnementale européenne | 25/07/19 | 1h20 | Téléphone : Enregistré et retranscrit |
| 28 | Responsable régionale éco-organisme DEA | 09/12/19 | 50 minutes | Téléphone : Enregistré et retranscrit |
| 29 | Journaliste spécialisé sur les déchets | 23/10/19 | 1h44 | Téléphone : Enregistré et retranscrit |
| 30 | Chargé de plaidoyer entreprise de réparation | 25/10/19 | 55 minutes | Skype : Prise de note |
| 31 | Responsable REP dans une association de réemploi | 06/11/19 | 55 minutes | Téléphone : Enregistré et retranscrit |
| 32 | Jacques Vernier | 18/11/19 | 40 minutes | Téléphone : Enregistré et retranscrit |
| 33 | Chargé de plaidoyer dans une association environnementale | 29/11/19 | 1h00 | Skype : Enregistré et retranscrit |
| 34 | Responsable pôle économie circulaire à l'ADEME | 04/12/19 | 47 minutes | Téléphone : Enregistré et retranscrit |
| 35 | Président d'une association de protection de l'environnement | 09/12/19 | 1h16 | Téléphone : Enregistré et retranscrit |
| 36 | Responsable d'un centre de recherche public | 06/01/20 | 44 minutes | Téléphone : Enregistré et retranscrit |
| 37 | Chargée de communication dans un groupe de traitement des déchets | 29/01/20 | 1h14 | Téléphone : Enregistré et retranscrit |
| 38 | Responsable économie circulaire dans une collectivité locale | 06/02/20 | 50 min env | Grenoble Prise de note |
| 39 | Conseillère en transition écologique | 12/02/20 | 1h21 | Téléphone : Enregistré et retranscrit |
| 40 | Patrick Thieffry, professeur en droit de l'environnement | 13/02/20 | 49min | Paris : Enregistré et retranscrit |
| 41 | Avocat en droit de l'Union Européenne | 25/02/20 | 1h 08 | Skype : Enregistré et retranscrit |
| 42 | Avocat au Conseil d'Etat | 04/03/20 | 45min | Paris : Enregistré et retranscrit |
| 43 | Responsable sécurité-qualité-environnement dans une fédération de producteurs de jouets | 25/03/20 | 1h30 environ | Téléphone : Prise de note |
| 44 | Experte en sciences comportementales dans une institution publique | 02/04/20 | 40 min | Téléphone : Enregistré et retranscrit |
| 45 | Chargé de mission au sein d'un cabinet ministériel | 06/04/20 | 1h | Téléphone : Enregistré et retranscrit |
| 46 | Gérante d'une firme de labélisation de réparation | 09/04/20 | 50 min environ | Téléphone : Enregistré et retranscrit |
| 47 | Vice-président d'une fédération de réparateur | 15/04/20 | 1h | Téléphone : Enregistré et retranscrit |
| 48 | Responsable service client dans une firme de producteur informatique | 16/04/20 | 1h | Téléphone : Enregistré et retranscrit |
| 49 | Fondateur d'une firme de location d'informatique | 21/04/20 | 1h | Téléphone : Enregistré et retranscrit |
| 50 | Chargée de mission juridique dans un think tank | 23/04/20 | 1h | Téléphone : |

| | | | | |
|----|--|----------|--------------|--|
| | | | | Enregistré et retranscrit |
| 51 | Nicolas de Sadeleer, professeur en droit public de l'environnement | 28/04/20 | 30 min | Téléphone : Enregistré et retranscrit |
| 52 | Alain Geldron, ancien responsable du pôle économie circulaire à l'ADEME | 09/04/20 | 2h30 | Téléphone : Enregistré et retranscrit |
| 53 | Responsable d'affaires publique dans une fédération de producteurs de EEE | 15/05/20 | 40 min | Téléphone : Enregistré et retranscrit |
| 54 | Fondatrice et directrice d'une firme de réparation de téléphone | 15/05/20 | 1h | Téléphone : Enregistré et retranscrit |
| 55 | Responsable d'éco-conception dans un éco-organisme DEA | 15/05/20 | 1h | Téléphone : Enregistré et retranscrit |
| 56 | Chargé de mission pour l'extension des filières dans un éco-organisme DEA | 10/06/20 | 50 minutes | Téléphone : Enregistré et retranscrit |
| 57 | Secrétaire général d'un syndicat de fabricants de produits électroniques | 02/07/20 | 1h10 | Téléphone : Enregistré et retranscrit |
| 58 | Ingénieur en éco-conception dans un centre de recherche sur l'analyse de cycle de vie Pôle | 07/07/20 | 1h | Téléphone : Enregistré et retranscrit |
| 59 | Responsable environnement dans une fédération de fabricants d'électronique | 07/07/20 | 1h | Téléphone : Enregistré et retranscrit |
| 60 | Directrice d'une association de lutte contre les déchets | 16/07/20 | 35 min | Téléphone : Enregistré et retranscrit |
| 61 | Chargée de plaidoyer dans une association environnementale européenne | 08/09/20 | 1h | Skype : Enregistré et retranscrit |
| 62 | Présidente d'une association de réemploi de jouets | 06/10/20 | 1h | Téléphone : Enregistré et retranscrit |
| 63 | Ingénieure produits à l'ADEME | 14/10/20 | 1h | Téléphone : Enregistré et retranscrit |
| 64 | Responsable d'une structure de réemploi | 23/10/20 | 1h30 environ | Téléphone : Enregistré et retranscrit |
| 65 | Entretien croisé avec 3 experts du JRC | 28/10/20 | 1h | Skype : Enregistré et retranscrit |
| 66 | Directeur Général d'un éco-organisme piles et accumulateurs | 24/11/20 | 40 min | Téléphone : Prise de notes |
| 67 | Juriste en droit public au ministère des affaires étrangères | 02/12/20 | 1h15 environ | Téléphone : Enregistré et retranscrit |
| 68 | Chargé de mission au ministère de l'environnement | 16/02/21 | 1h environ | Skype : Enregistré et retranscrit |
| 69 | Ingénieur produit au ministère de l'économie | 25/02/21 | 1h environ | Téléphone : Enregistré et retranscrit |
| 70 | Nicolas Buclet, enseignant-chercheur en écologie territoriale | 19/03/21 | 59min | Skype : Enregistré et retranscrit |
| 71 | Ancien président d'un éco-organisme de gestion des emballages | 22/03/21 | 46min | Téléphone : Enregistré et retranscrit |
| 72 | Brice Lalonde, ancien ministre de l'environnement | 24/03/21 | 1h | Skype : Enregistré et retranscrit |
| 73 | Ancien président d'une association de collectivités locales. | 24/03/21 | 1h | Téléphone : Enregistré et retranscrit |
| 74 | Responsable d'affaires publiques pour un éco-organisme DEA fondateur | 08/04/21 | 45 min | Skype : Enregistré et retranscrit |
| 75 | Ancien directeur de la réglementation dans une firme productrice d'emballages | 09/04/21 | 1h environ | Téléphone Enregistré et retranscrit |

| | | | | |
|----|---|----------|--------------|--|
| 76 | Député auteur d'un rapport sur les déchets plastiques | 16/04/21 | 1h15 environ | Skype : Enregistré et retranscrit |
| 77 | Responsable d'affaires publiques pour un éco-organisme DEA fondateur | 19/04/21 | 50 min | Téléphone Enregistré et retranscrit |
| 78 | Ancien fonctionnaire du cabinet Lalonde | 04/05/21 | 1h | Téléphone Enregistré et retranscrit |
| 79 | Députée rapporteure de la loi AGECE | 27/09/21 | 1h | Téléphone Enregistré et retranscrit |
| 80 | Claudia Fenerol, rédactrice des premiers rapports de l'OCDE sur la REP | 29/09/21 | 1h05 | Skype Enregistré et retranscrit |
| 81 | Chargé de mission filière textile dans une fédération de recycleurs | 03/11/21 | 1h | Téléphone Enregistré et retranscrit |
| 82 | Responsable des partenariats dans un éco-organisme EEE | 04/11/21 | 36 min | Visio Enregistré et retranscrit |
| 83 | Christophe Defeuilley, chercheur en économie à EDF | 06/12/21 | 1h environ | Téléphone Enregistré et retranscrit |
| 84 | Mathieu Glachant, enseignant-chercheur en économie à l'école des Mines CERN | 08/12/21 | 1h environ | Visio Enregistré et retranscrit |
| 85 | Directeur environnement d'un cabinet de conseil | 20/01/22 | 40 min | Téléphone Enregistré et retranscrit |
| 86 | Journaliste spécialisé sur les déchets (2) | 04/02/22 | 1h15 environ | Téléphone Enregistré et retranscrit |
| 87 | Directeur général d'une association de collectivités locales | 21/06/22 | 2h | Visio Enregistré et retranscrit |
| 88 | Régis Koenig, directeur du service produit Fnac-Darty | 27/04/22 | 1h environ | Visio Enregistré et retranscrit |