

Observations du Sypred relatives aux 'sur-transpositions' françaises dans la réglementation relative aux déchets

Nota :

La couleur verte signifie que la sur-transposition n'est pas pénalisante pour la compétitivité des entreprises, l'emploi, le pouvoir d'achat ou l'efficacité des services publics, aux yeux du Sypred

La couleur rouge signifie que la sur-transposition pénalise ces aspects, selon nous.

Responsabilité du producteur de déchet

UE	FR
Art. 15 Directive cadre déchets 2008/98/CE	Art. L541-2 code de l'environnement (CE)
(...) Sans préjudice du règlement (CE) n° 1013/2006, les États membres peuvent préciser les conditions de la responsabilité et décider dans quels cas le producteur initial conserve la responsabilité de l'ensemble de la chaîne de traitement ou dans quels cas la responsabilité du producteur et du détenteur peut être partagée ou déléguée parmi les intervenants dans la chaîne de traitement.	(...) Tout producteur ou détenteur de déchets est responsable de la gestion de ces déchets jusqu'à leur élimination ou valorisation finale, même lorsque le déchet est transféré à des fins de traitement à un tiers. Tout producteur ou détenteur de déchets s'assure que la personne à qui il les remet est autorisée à les prendre en charge.

Parmi les formules proposées par la directive de 2008 et reprises dans le texte final de la directive cadre déchet révisée, la France a retenu la plus sécurisante, c'est-à-dire celle voulant que le producteur initial ainsi que tout détenteur aval soient responsables de la bonne gestion du déchet jusqu'à son traitement final. La France n'a fait que conserver la disposition adoptée dès la loi du 1^{er} juillet 1975 sur les déchets générateurs de nuisances. Il n'y a donc pas sur-transposition de la France mais sous-transposition de l'Union Européenne qui laisse la possibilité d'une responsabilité déléguée au détenteur suivant du déchet.

On ne peut que se féliciter du discernement du législateur français, car cette disposition responsabilise le producteur initial du déchet sur l'ensemble de la chaîne de traitement. Cela l'encourage à recourir à des prestataires autorisés et pratiquant une exploitation conforme à l'ensemble des réglementations applicables en la matière : déchets, ICPE, transferts transfrontaliers, etc... avec trois séries d'avantages :

- Avantage considérable pour les industriels français qui se tiennent à l'écart de conduites inciviques et potentiellement coûteuses
- avantage pour le secteur industriel français du traitement des déchets qui peut ainsi développer une expertise technique de premier plan au niveau mondial

- avantage incalculable pour la collectivité française, qui bénéficie d'un cadre de vie propre et d'une valeur foncière protégée, alors que dans les Etats membres où les producteurs peuvent se défaire légalement de leur responsabilité sur le premier sous-traitant venu, les déversements de déchets en tous genres dans les rivières, ravins, champs sont monnaie courante, dévaluant ainsi biens publics et privés (Espagne, Italie, Pologne...)
- Avantage en terme de contrôle des pratiques des opérateurs de la gestion des déchets, la première étape de « police » étant réalisée directement par les producteurs eux-mêmes.

Bio-déchets

UE	FR
Art.3 directive cadre déchets 2008/98 EC	Décret 11 juin 2011
les déchets biodégradables de jardin ou de parc, les déchets alimentaires ou de cuisine issus des ménages, des restaurants, des traiteurs ou des magasins de vente au détail, ainsi que les déchets comparables provenant des usines de transformation de denrées alimentaires;	Bio-déchet : tout déchet non dangereux biodégradable de jardin ou de parc, tout déchet non dangereux alimentaire ou de cuisine issu notamment des ménages, des restaurants, des traiteurs ou des magasins de vente au détail, ainsi que tout déchet comparable provenant des établissements de production ou de transformation de denrées alimentaires.

La France a choisi d'ajouter la précision « non dangereux » à la définition de bio-déchet de la directive. C'est une sage précaution, car la réglementation sur les bio-déchets a pour but d'encourager leur compostage et le retour de ce compost aux cultures. Il est donc essentiel que ce compost soit exempt de substances dangereuses ou préoccupantes, afin de ne contaminer ni la chaîne alimentaire ni l'environnement. Cet exemple demande à être suivi dans le reste de l'économie circulaire.

Négociant

UE	FR
Art.3 directive cadre déchets 2008/98 EC	Art.R541-54-1 du CE
Négociant : toute entreprise qui entreprend pour son propre compte l'acquisition et la vente ultérieure de déchets, y compris les négociants qui ne prennent pas physiquement possession des déchets;	Négociant : tout acteur de la gestion des déchets qui entreprend pour son propre compte l'acquisition et la vente ultérieure de déchets, y compris les négociants qui ne prennent pas physiquement possession des déchets. Le négociant est détenteur des déchets au sens du présent chapitre ;

L'ajout français apporte une clarification utile et renforce la responsabilité des négociants vis-à-vis du traitement final du déchet. Les négociants pouvant aisément favoriser le trafic des déchets s'ils ne sont pas directement impliqués dans la chaîne de gestion des déchets.

Courtier

UE	FR
Art.3 directive cadre déchets 2008/98 EC	Art.R541-54-1 du CE
Courtier: toute entreprise qui organise la valorisation ou l'élimination de déchets pour le compte de tiers, y compris les courtiers qui ne prennent pas physiquement possession des déchets;	Courtier : tout acteur de la gestion des déchets qui organise la valorisation ou l'élimination de déchets pour le compte de tiers, y compris les courtiers qui ne prennent pas physiquement possession des déchets. Le tiers pour le compte duquel la valorisation ou l'élimination est organisée reste détenteur des déchets au sens du présent chapitre.

L'ajout français est un rappel utile de la responsabilité du producteur du déchet telle que définie à l'article L541-2 du code de l'environnement, déjà comparée plus haut à la définition qu'en fait la directive. Les courtiers pouvant aisément favoriser le trafic des déchets s'ils ne sont pas directement impliqués dans la chaîne de gestion des déchets.

Fin du statut de déchet

UE	FR
Art.6 directive cadre déchets 2008/98 EC	Art.L541-4-3 du CE
Certains déchets cessent d'être des déchets au sens de l'article 3, point 1), lorsqu'ils ont subi une opération de valorisation ou de recyclage, ...	Un déchet cesse d'être un déchet après avoir été traité dans une installation ICPE ou loi sur l'eau et avoir subi une opération de valorisation, notamment de recyclage ou de préparation en vue de la réutilisation, ...

Au même titre que les opérations d'élimination de déchets, les opérations de valorisation ou de recyclage de déchet sont des opérations industrielles susceptibles de rejeter des substances polluantes dans l'air, l'eau et de générer des déchets, notamment du fait de la décontamination des matières valorisées et de présenter des risques en tous genres. L'ajout français garantit précisément que les opérations de valorisation de déchets en vue d'une sortie de statut de déchet sont effectuées dans des installations réglementées au titre de la protection de l'environnement et de la maîtrise des risques industriels. De plus, les installations réglementées de ce type sont plus à même d'assurer la traçabilité des flux de déchets, de matières et de polluants. Par conséquent, la précaution française renforce la qualité de l'économie circulaire, la santé, la qualité du cadre de vie et l'efficacité des services publics.

Responsabilité Elargie du Producteur

Sur ce thème (REP), la France a fait une adaptation des directives qui s'avère pénalisante à tout point de vue.

Alors que l'UE n'impose que 3 filières REP à ses Etats membres, la France en a mis 15 en place. Cette extension n'est pas une sur-transposition en soi. Néanmoins la France a sur-légiféré sur le mode de gouvernance des éco-organismes en la restreignant aux metteurs en marché et aux distributeurs. Ainsi, les éco-organismes qui ont comme objectif premier de développer et d'augmenter la collecte des déchets sont dirigés par les entreprises qui mettent sur le marché les produits qui, en fin de vie, sont soumis à REP. Il y a là un conflit d'intérêt majeur puisque l'actionnaire unique de l'éco-organisme est aussi le contributeur unique ! En étant juge et partie, les acteurs actuels de la gouvernance des éco-organismes ne peuvent pas faire la promotion d'objectifs environnementaux ambitieux.

Deuxièmement, le nombre très limité et la concentration des éco-organismes, favorisé par la réglementation française (en comparaison de la réglementation européenne), empêche toute concurrence entre éco-organismes et leur position de client unique des opérateurs de traitement de déchets exclut tout développement et innovation compte tenu des risques pour les opérateurs de perte total de leur marché avec les éco-organismes à chaque renouvellement des appels d'offres qui portent eux-mêmes sur de trop courtes durées.

Troisièmement, le fait de n'avoir globalement qu'un éco-organisme par filière empêche la mise en œuvre effective et efficace des sanctions prévues en cas de non-conformités à leurs obligations.

Les éco-organismes ont donc tous les pouvoirs, bien au-delà de ce qui était prévu initialement par le législateur. Résultats, les non-conformités et les mauvaises pratiques se multiplient : ambition environnementale minimaliste, choix de certains prestataires non conformes (Citron, MBM...), objectifs non tenus, bénéfices environnementaux très discutables (et même négatifs dans le cas des déchets dangereux), reportings à l'administration incomplets... Gouvernés comme ils le sont aujourd'hui, ces systèmes dégradent l'efficacité générale du traitement des déchets. En dernier lieu, le mécanisme mis en place affecte directement le pouvoir d'achat des français qui se voient taxés en tant que contribuables via TEOM, REOM et autres TI qui n'ont pas diminué avec la mise en place des REP (qui représentent près d'1 milliard d'euros principalement pour les collectivités) et en tant que consommateurs via les éco-contributions.

Il est urgent d'ouvrir la gouvernance des éco-organismes à l'ensemble des parties prenantes dans le respect des règles de concurrence et de revenir à des filières financières qui suppriment la position de client unique.

Exemption de l'obligation d'autorisation

UE	FR
Art.24 directive cadre déchets 2008/98 EC	
Les États membres peuvent exempter de l'obligation visée à l'article 23, paragraphe 1, les établissements ou entreprises effectuant les opérations suivantes ... b) valorisation des déchets.	Possibilité d'exemption non reprise

Au même titre que les opérations d'élimination de déchets, les opérations de valorisation ou de recyclage de déchet sont des opérations industrielles susceptibles, autant que les opérations d'élimination de déchets, de rejeter des substances polluantes dans l'air, l'eau et de générer des déchets, notamment du fait de la décontamination des matières valorisées, et de présenter des risques en tous genres. La précaution de la France garantit précisément que les opérations de valorisation de déchets sont effectuées dans des installations réglementées au titre de la protection de l'environnement et de la maîtrise des risques industriels. De plus, les installations réglementées de ce type sont plus à même d'assurer la traçabilité des flux de déchets, de matières et de polluants. Par conséquent, la précaution française renforce la sécurité du personnel, la maîtrise des risques industriels, la qualité de l'économie circulaire, la santé, la qualité du cadre de vie et l'efficacité des services publics.

Notifiant

UE	FR
Règlement 2006/1013 EC	
-	Le notifiant effectuant des transferts transfrontaliers de déchets à partir de la France doit avoir une adresse en France

Cette disposition ajoutée par la France renforce la traçabilité et les possibilités de contrôle. Cela évite les pratiques illégales, coûteuses pour la collectivité, et préserve l'environnement et la santé.

SEVESO

UE	FR
Directive 2012/18/UE	Mise en œuvre spécifique à certaines installations de traitement de déchets dangereux
«accident majeur»: un événement tel qu'une émission, un incendie ou une explosion d'importance majeure résultant de développements incontrôlés survenus au cours de l'exploitation d'un établissement couvert par la présente directive, entraînant pour la santé humaine ou pour l'environnement un danger grave, immédiat ou différé, à l'intérieur ou à l'extérieur de l'établissement, et faisant intervenir une ou plusieurs substances dangereuses;	L'application trop stricte de la directive Seveso aux installations de traitement de déchets dangereux dû à la prise en compte des déchets dangereux écotoxiques pondéreux ou solides.

La définition de la directive d'un accident majeur prend bien en considération le fait que sa survenance entraîne un danger pour la santé ou l'environnement. Or, tous les déchets pondéreux ou solides considérés comme dangereux uniquement pour leur écotoxicité ne peuvent pas entraîner de danger immédiat ou différé pour la santé ou l'environnement compte-tenu de leur état physique et des mesures compensatoires obligatoires déjà mises en place pour leurs stockages. Cette vision extrêmement restrictive de la France a entraîné le classement de nombreuses installations Seveso seuils hauts ou seuils bas. Ces installations sont en général exploitées avec un nombre limité de personnes (entre 10 et 20). Les coûts humain, organisationnel, de garanties financières, ... sont disproportionnés au vu du danger et surtout du fait qu'aucun scénario d'accident ne correspond à la définition d'accident majeur. Ces installations sont pénalisées et sur certains marchés ne sont pas ou plus compétitives vis-à-vis des mêmes installations dans les autres pays européens qui n'appliquent pas Seveso d'une façon aussi particulière.

Conclusion

La législation française relative à la gestion des déchets comporte, en nombre réduit, quelques précautions essentielles supplémentaires par rapport aux dispositions proposées par les directives européennes. Les unes sont des ajouts, d'autres des choix antérieurs maintenus. Loin de « s'avérer pénalisantes pour la compétitivité des entreprises, de l'emploi, le pouvoir d'achat ou l'efficacité des services publics », ces suppléments apportent à la collectivité, aux acteurs économiques et aux services publics un surcroît d'efficacité, d'expertise, d'utilisation rationnelle des deniers privés et publics. D'ailleurs, les leaders européens et internationaux du traitement des déchets et spécifiquement des déchets dangereux sont français.

Les REPs à la française sont à déplorer, car elles dégradent la qualité du traitement des déchets concernés par ces filières et empêchent tout développement industriel et l'innovation. Enfin, l'approche de Seveso est inutilement renforcée sans bénéfice en termes de prévention des risques d'accidents majeurs.