

Boulogne-Billancourt, le 30 novembre 2018

**Demande de renouvellement d'agrément de la société ECODDS en application
des articles R 543-234 et R 541-86 du code de l'environnement**

Identification du demandeur :

Nom : EcoDDS

Forme sociale : société par actions simplifiée

Numéro RCS : 751 139 940 Nanterre

Siège social : 117 avenue Victor HUGO, 92100 BOULOGNE BILLANCOURT

Par courrier du 13 septembre 2018, et à la sollicitation de son Censeur d'Etat, la société EcoDDS a déposé une demande de renouvellement de son agrément à compter du 1^{er} janvier 2019, fondée sur les exigences du cahier des charges annexé à l'arrêté ministériel du 15 juin 2012, dans l'attente de la publication et de l'entrée en vigueur du cahier des charges annexé à l'arrêté interministériel du 20 août 2018. Cette publication intervenue au Bulletin du ministère de la transition écologique et solidaire n° 2018/9 du 25 septembre 2018.

Par courrier du 8 octobre 2018, le ministère de la transition écologique et solidaire a accusé réception de la demande de renouvellement d'agrément d'EcoDDS, en invitant la société EcoDDS à compléter sa demande d'agrément, en anticipant les nouvelles exigences du cahier des charges qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2019.

Tel est l'objet du présent dossier, étant précisé que, afin de faciliter l'instruction de sa demande d'agrément, le présent dossier complète et récapitule les éléments de sa demande déposée le 13 septembre 2018.

Pour le demandeur,

Son représentant légal :

Précision terminologique

Dans la pratique ou dans le cahier des charges, il est parfois fait usage de l'expression de « *candidat à l'agrément* », tandis que l'article R 541-86 utilise le terme de « *demandeur* ».

A la différence d'un marché public ou d'une délégation de service public attribué à un « *candidat* » noté sur le mérite de son offre, l'agrément doit être délivré à toute personne qui satisfait aux conditions des articles R. 543-234 et R. 541-86 du code de l'environnement (pluralité de demandeurs).

Par la suite, EcoDDS utilisera uniquement le terme de « *demandeur* ».

Objet de la demande :

Agrément délivré au titre de l'article R 543-234 du code de l'environnement.

Catégories de produits concernées : catégories 4 à 10 de produits chimiques désignés à l'article R 543-228 du code de l'environnement (la demande d'agrément pour la catégorie 3 sera communiquée séparément¹) :

4. Produits d'adhésion, d'étanchéité et de réparation
5. Produits de traitement et de revêtement des matériaux et produits de préparation de surface
6. Produits d'entretien spéciaux et de protection
7. Produits chimiques usuels
8. Solvants et diluants
9. Produits biocides et phytosanitaires ménagers
10. Engrais ménagers

¹ Voir infra, chapitre 1.2.1

Durée de l'agrément : durée indéterminée à compter du 1^{er} janvier 2019

Précision sur la durée de l'agrément

La directive « Services » n° 2006/123 pose le principe de la durée indéterminée² des autorisations pour les activités de services. Une durée indéterminée offre les multiples avantages de pouvoir accompagner les parties prenantes de la filière à responsabilité élargie des producteurs sur le long terme, sans risque d'interruption de la gestion des DDS en cas de publication tardive du cahier des charges, de capitaliser l'expérience et les compétences, et de pouvoir investir (puis réinvestir) dans des équipements dédiés, indispensables pour la mise en place de nouveaux dispositifs complémentaires de collecte (si l'on veut être cohérent avec les objectifs de croissance de la collecte fixée à la filière REP). Les prestataires de service d'EcoDDS qui traitent les Déchets Diffus, et les collectivités territoriales qui collectent les DDS, bénéficient d'ailleurs d'autorisations à durée indéterminée. Une durée indéterminée d'agrément montre l'engagement à long terme des metteurs sur le marché à répondre à leurs obligations.

La proposition n°31 du rapport sur « Les filières REP » de mars 2018³ énonçait d'ailleurs : « Proposition n° 31 : Agréer les éco-organismes (et systèmes individuels) pour une durée illimitée, avec cependant revoyure périodique de quelques items ».

Les ministres compétents pour délivrer un agrément à EcoDDS doivent faire prévaloir le droit communautaire sur toute disposition de droit interne.

Dans l'hypothèse où il ne serait pas déféré à la demande d'EcoDDS d'agrément pour une durée indéterminée, et sans préjudice de son droit à faire prévaloir l'ordre juridique communautaire, EcoDDS demande à titre subsidiaire un agrément pour la durée maximale de six années.

En aucun cas la présente demande ne peut être interprétée comme un désistement de son recours visant à contester, pour les mêmes motifs, la durée de l'agrément délivré à EcoDDS le 22 décembre 2017.

Afin de permettre l'instruction de la demande d'agrément dès son dépôt, la présente demande répond aux exigences des deux cahiers des charges, celui annexé à l'arrêté du 15 juin 2012, le seul en vigueur à la date de la demande d'agrément, et celui annexé à l'arrêté du 20 août 2018, entrant en vigueur seulement au 1^{er} janvier 2019. Cependant, pour simplifier l'exposé, le cahier des charges entrant en vigueur au 1^{er} janvier 2019 reprenant, sauf exceptions, les exigences du cahier des charges annexé à l'arrêté du 15 juin 2012, la demande d'agrément fera référence aux dispositions du cahier des charges publié le 25 septembre 2018.

² Sous réserve du droit de l'Administration de retirer son agrément

³ Rapport de J. Vernier, selon lettre de mission du 28 novembre 2017 du Ministre de la Transition Economique et Solidaire et du Ministre de l'Economie et des Finances.

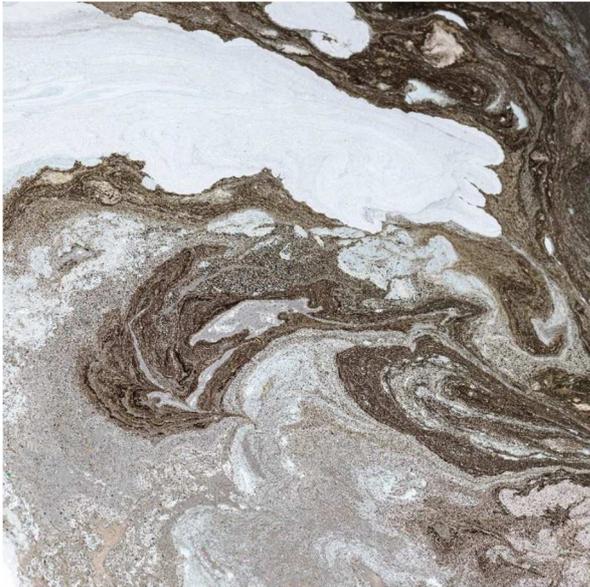
Conformément au principe de droit administratif, selon lequel tout arrêté ministériel est présumé légal jusqu'à une éventuelle annulation ou déclaration d'illégalité, EcoDDS exposera comment la société compte satisfaire à l'ensemble des exigences du cahier des charges publié le 25 septembre 2018. Le cas échéant, toute annulation, retrait ou déclaration d'illégalité d'une obligation du cahier des charges décharge EcoDDS de cette obligation à la date d'effet de l'annulation, du retrait ou de la déclaration d'illégalité. De même que toute modification d'un cahier des charges devient opposable à EcoDDS à la date d'entrée en vigueur de cette modification, qui appliquera alors cette modification du cahier des charges.

La demande d'agrément doit toujours être interprétée dans le sens où les moyens, tâches, méthodes, plans d'actions etc...décrits dans la demande permettront à EcoDDS de satisfaire aux obligations des articles R 543-234 et R 541-86 du code de l'environnement, sans y soustraire et sans y ajouter. Dans cet objectif, les moyens, tâches, méthodes, plans d'action décrits dans la demande ne sont pas statiques, mais évolutifs et seront adaptés tout au long de l'agrément.



Préambule : La société EcoDDS

- EcoDDS regroupe 48 actionnaires metteurs sur le marché, 31 fabricants et 17 distributeurs, principaux acteurs sur les marchés de la fabrication et de la distribution de produits grand public concernés par la filière REP des DDS ménagers.
- Les DDS ménagers étant issus de produits très hétérogènes, afin de mieux les appréhender, EcoDDS a réalisé des supports pédagogiques qui sont aujourd’hui largement utilisés par les agents de déchetteries et leurs encadrants.
- EcoDDS a mené de nombreuses actions de communication auprès du Grand Public afin de sensibiliser à la collecte séparée de ces DDS. C’est dans le cadre de ces événements que des supports signalétiques événementiels (bâches, drapeaux, goodies, CD...) ont été mis à disposition pour les déchetteries et les Grandes Surfaces Spécialisées (en particulier Grandes Surfaces de Bricolage).
- EcoDDS remplit ses obligations réglementaires d’information concernant toutes ses obligations dont celles associées aux metteurs sur le marché à travers son rapport annuel mis à disposition. Le rapport relatif à l’année précédente est transmis lorsque le titulaire a pu arrêter ses comptes de l’année précédente et, au plus tard le 30 juin de l’année qui suit. Ce rapport d’activité ayant un caractère public, le titulaire en assure la diffusion notamment par une mise en ligne sur Internet.
- Pour la période d’agrément 2013-2017, EcoDDS a mis en place une procédure de contrôle des déclarations de mises sur le marché et a procédé à 195 audits de metteurs sur le marché. Seuls 10 adhérents ont fait l’objet de plus d’un audit.
- En complément de ses obligations nationales, EcoDDS a continué à entretenir ses relations avec les adhérents d’Outre-Mer sous différentes formes :
 - formations des agents et encadrants des collectivités menées par le biais de son prestataire Inddigo pour les adhérents mais aussi avec les non adhérents.
 - collaboration étroite à des projets communs à d’autres éco organisme dont la plateforme DROM COM avec mutualisation des facilitateurs locaux et contact avec les ADEME locales
- EcoDDS transmet chaque année aux ministères signataires et pour avis à la commission consultative de la filière des DDS ménagers, les données annuelles qui constituent son rapport d’activité.



Chapitre 1 : Orientations générales de la filière et capacités du demandeur

Chapitre 1 : Orientations générales et capacités du demandeur

1.1. Orientations générales de la filière REP

1.1.1. Le législateur national a instauré, au début des années 2010, une nouvelle gestion des déchets ménagers issus de « *produits chimiques pouvant présenter un risque significatif pour la santé et l'environnement* », appelés depuis Déchets Diffus Spécifiques ménagers (DDS ménagers).

Cette nouvelle gestion des DDS ménagers se caractérise notamment par une gestion (collecte et traitement) séparée des DDS ménagers des autres déchets ménagers, et la prise en charge des DDS ménagers dans une filière à responsabilité élargie des producteurs.

Par comparaison, le droit communautaire n'a que très récemment imposé une obligation de collecte séparée des « *fractions de déchets dangereux produites par les ménages* »⁴, et sans nécessairement imposer un régime de responsabilité élargie des producteurs. Tout comme l'a rappelé le Conseil National d'Évaluation des Normes encore récemment⁵ et comme le rappelle le législateur communautaire dans la directive n°2018/581, la gestion des DDS ménagers vise à ce que ces déchets « *ne contaminent pas d'autres flux de déchets municipaux* ». Telle est la contribution première de cette filière REP à la protection de l'environnement, à la santé publique et à l'intérêt général, puisque quantitativement, les DDS ménagers ne représentent que 0,3 % des déchets dangereux et 0,1 % des déchets ménagers produits annuellement en France.

Les produits de la filière REP sont en effet des produits consommables et de spécialité, très hétérogènes, pour lesquels les metteurs sur le marché sont souvent concernés par de faibles volumes. Les DDS ménagers sont, ou devraient être, si le consommateur adopte un comportement vertueux, des emballages certes souillés, mais vides : collecter moins si l'on gaspille moins (prévention des déchets) peut être plus vertueux que collecter plus.

La contribution de la filière REP des DDS ménagers à la protection de l'environnement ne peut donc pas uniquement se mesurer par les quantités de DDS ménagers collectés.

⁴ Nouvel article 20 de la directive cadre déchets, dans sa version issue du 30 mai 2018. L'obligation de collecte séparée s'applique au plus tard au 1^{er} janvier 2025.

⁵ Avis du 14 septembre 2017 : « *Attendu que les membres représentant les élus locaux considèrent que les produits chimiques sont des déchets dangereux et que le principal objectif de la filière est de les collecter pour éviter qu'ils polluent d'autres collectes de déchets ou les réseaux d'assainissement* ».

L'éco-conception des produits et la diminution de la nocivité des produits chimiques ménagers, lorsqu'elle est possible⁶, sont également des contributions importantes à l'environnement et la santé publique, non quantifiables en termes de bénéfice environnemental ou de santé publique⁷, et de ce fait peu évoquées. Compte tenu des impacts sur le bon fonctionnement du marché intérieur, l'éco-conception se fait, de manière privilégiée, par l'intervention du législateur, communautaire ou national.

Un exemple remarquable d'évolution extrêmement rapide est constitué par les peintures acryliques, l'une des principales catégories de produits de la filière REP des DDS ménagers, et qui sont désormais, à la suite des progrès induits par la directive n° 2004/42 relative à la réduction des émissions de composés organiques volatils dues à l'utilisation de solvants organiques dans certains vernis et peintures sauf exceptions classées par les producteurs en mélanges non dangereux, en application du règlement n°1272/2008.

La filière REP des DDS ménagers s'inscrit en effet dans le contexte juridique particulier de législations communautaires soit générales (telle que la législation sur les substances et mélanges chimiques), ou de législations sectorielles (telle que la directive n° 2004/42 susvisée), législations impliquant une harmonisation très forte de ces produits sur le marché intérieur, et qui constituent ainsi des leviers très significatifs d'éco-conception. Un autre exemple d'évolution de l'éco-conception à très court terme, sous l'effet de la législation nationale, concerne les produits phytopharmaceutiques (voir ci-dessous).

La responsabilité élargie des producteurs repose sur des bases législatives communautaire (directive cadre déchets) et nationales (L. 541-10 du code de l'environnement), inspirée du principe pollueur-payeur. Il convient toutefois de ne pas se méprendre sur ce concept développé par l'OCDE : la responsabilité élargie des producteurs vise à intégrer le coût de gestion de la fin de vie des produits dans le prix des produits, afin de donner un « *signal prix* » à l'ensemble des acteurs économiques et des utilisateurs. In fine, en fonction de l'équilibre économique entre l'offre et la demande, les coûts de gestion des déchets, même initialement pris en charge par les producteurs, affectent le pouvoir d'achat du consommateur, les capacités financières des metteurs sur le marché, et donc l'économie nationale dans son ensemble. Comme toute politique publique de gestion des déchets, il faut veiller à trouver son optimum environnemental et économique, comme le précise la directive cadre déchets⁸.

⁶ Il faut distinguer, parmi les produits chimiques de la filière REP, ceux qui sont des mélanges et ceux qui sont des substances chimiques, dont la forme chimique est imposée par les lois de la chimie.

⁷ Ce qui est susceptible d'impacter l'équité et l'efficacité d'un barème éco-modulé – cf. infra.

⁸ Article 8: "Au moment d'appliquer le régime de responsabilité élargie des producteurs, les États membres tiennent compte de la faisabilité technique et de la viabilité économique, ainsi que des incidences globales sur l'environnement et la santé humaine, et des incidences sociales, tout en respectant la nécessité d'assurer le bon fonctionnement du marché intérieur".

C'est pour atteindre cet optimum que les cahiers des charges de la filière REP des DDS prévoient que l'éco-organisme doit inscrire ses activités dans une démarche d'intérêt général et que « *[les activités du titulaire] visent à protéger l'environnement, la santé et préserver les ressources, tout en recherchant un optimum économique et social, dans une logique d'économie circulaire* ».

C'est à la lumière de ces principes fondateurs de la filière REP des DDS ménagers qu'EcoDDS exposera comment elle satisfait aux exigences concrètes des cahiers des charges de la filière.

1.1.2. Au sein de la filière REP des DDS ménagers, la mission de l'éco-organisme est de « pourvoir à la collecte séparée, à l'enlèvement et au traitement, sans frais pour les détenteurs, des déchets ménagers issus des produits chimiques pouvant présenter un risque significatif pour la santé et l'environnement » (article R 543-231 du code de l'environnement), pour les metteurs sur le marché de ces produits qui adhèrent à l'éco-organisme et lui transfèrent leurs obligations en contrepartie d'« éco-contributions ».

Le cadre juridique de la filière a ainsi privilégié une organisation opérationnelle de la filière REP des DDS ménagers, cadre juridique plus efficace pour la performance et l'efficacité de filières REP que pour les filières REP dites financières, comme l'a observé récemment l'Autorité de la Concurrence à propos de la filière REP des emballages ménagers (non dangereux), reprenant le constat de l'ADEME et de la Cour des Comptes⁹.

L'organisation opérationnelle peut également contribuer à éviter que les éco-contributions soient assimilées, dans l'esprit des metteurs sur le marché, à une « taxe », et améliorer ainsi l'acceptabilité de la filière REP des DDS ménagers.

Le ou les éco-organismes de la filière REP des DDS ménagers prennent en charge la gestion (collecte, traitement) des DDS ménagers, en deviennent détenteurs et organisent et contrôlent le circuit de traitement des déchets jusqu'au traitement final. Pour remplir cette mission, le ou les éco-organismes s'appuient sur toutes les parties prenantes de la filière des DDS. Comme le prévoit le cahier des charges, « *les objectifs assignés au titulaire s'inscrivent dans une action collective de l'ensemble des parties prenantes, qui contribuent également, en fonction de leurs capacités, à l'atteinte de ces objectifs* ». Ces contributions des parties prenantes sont importantes, par exemple si on les mesure en termes de valeur ajoutée, puisque les éco-organismes opérationnels sous-traitent en général la totalité de la collecte, du transport et du traitement des déchets.

⁹ Avis n° 16-A-27 du 27 décembre 2016 concernant l'ouverture de la filière de traitement des emballages ménagers à plusieurs éco-organismes

Selon l'article R. 543-229 du code de l'environnement, les metteurs sur le marché metteur sur le marché sont les professionnels qui fabriquent en France ou font fabriquer sous leur seule marque, importent, ou introduisent pour la première fois sur le marché national des produits chimiques entrant dans le « *périmètre produits* » de la filière REP, en vue de les céder.

Les produits qui entrent dans le champ d'application de l'article L 541-10-4 du code de l'environnement sont plus précisément définis par l'arrêté « *produits* » du 16 août 2012 *fixant la liste des produits chimiques pouvant présenter un risque significatif pour la santé et l'environnement prévue aux I et III de l'article R. 543-228 du code de l'environnement ainsi que les critères prévus au 1° du II du même article*. Cet arrêté définit les produits destinés à être utilisés par un ménage compte tenu de son conditionnement et, le cas échéant, de sa nature ou de son mode d'utilisation ou d'application.

Les déchets que doit prendre en charge l'éco-organisme sont les déchets ménagers issus de des catégories de produits pour lesquels il est agréé.

1.1.3 Les contributions versées à l'éco-organisme par les metteurs sur le marché adhérents doivent couvrir le coût des services concernant la prévention des déchets et la prise en charge de la fin de vie des produits (collecte et traitement des déchets) : on résume ainsi l'économie des éco-organismes par cette phrase : « *l'aval détermine l'amont de la filière* ». Inversement, les quantités de déchets devant être prises en charge par l'éco-organisme sont proportionnelles aux quantités de produits mises sur le marché par ses adhérents.

La description de l'économie de l'éco-organisme ne serait pas complète sans qu'il ait été précisé que l'éco-organisme fonctionne selon un financement apporté par ses adhérents au fur et à mesure de ses besoins (« *pay as you go* »), et non par capitalisation : les metteurs sur le marché versent des contributions qui couvrent les coûts « *courants* » annuels de la gestion des déchets, et non pas les coûts futurs de gestion des produits lorsqu'ils arriveront en fin de vie. A ces coûts courants s'ajoutent, selon les modalités de calcul du cahier des charges, des dotations aux provisions pour charges futures¹⁰.

Tous ces principes assurent que l'éco-organisme dispose des capacités financières pour mener à bien ses missions. La réglementation donne un cadre juridique établissant un modèle de financement stable et sûr aux éco-organismes en ce qui concerne les recettes, les risques étant par ailleurs limités par l'encadrement des placements financiers (interdiction des placements financiers non sécurisés¹¹), tandis que les investissements sont financés en

¹⁰ Voir chapitre 2, article 2.4.2

¹¹ Cf. cahier des charges : « *Ainsi, le titulaire place ses excédents de trésorerie auprès d'établissements financiers notoirement solvables et selon des règles prudentielles permettant de limiter au maximum les risques de perte en capital* ».

principe par les opérateurs de gestion des déchets, qui ont un rôle significatif dans la filière REP pour financer et exploiter les installations de traitement des déchets¹².

Par construction même, l'éco-organisme dispose ainsi des capacités financières pour remplir ses missions¹³, sauf risques tels qu'une défaillance d'un établissement de crédit pourtant « *notoirement solvable* » auprès duquel l'éco-organisme aurait placé sa trésorerie, défaillance d'un important opérateur de gestion des déchets auquel l'éco-organisme aurait remis ses déchets en vue de leur traitement¹⁴, de l'inaction administrative ne décourageant pas suffisamment les passagers clandestins, et enfin du risque d'insécurité juridique¹⁵. Il s'agit dans tous les cas de risques systémiques, dont la prévention relève de l'Etat : politique de surveillance des institutions de crédit, surveillance des exploitants d'installations classées, surveillance d'obligations des metteurs sur le marché (art. L 541-10-11 du code de l'environnement), qualité de la réglementation et fiabilité de sa mise en œuvre.

La recherche des passagers clandestins dans un dispositif de filière REP organisé collectivement devrait être particulièrement dissuasive, comme dans tous les dispositifs mutualisés (sécurité sociale par exemple, le cas ultime étant celui du paiement de l'impôt par tous les citoyens) dont le fonctionnement dépend de la cohésion sociale des redevables concernés, de leur perception de l'équité ou de l'iniquité à laquelle ils sont exposés¹⁶, et in fine de leur acceptation de l'éco-contribution.

Dans la présente demande, la société EcoDDS prend l'hypothèse que les risques systémiques peuvent être écartés, du fait des politiques et moyens mises en œuvre, ou à mettre en œuvre par les services de l'Etat.

¹² Compte tenu du très faible poids des DDS ménagers par rapport aux gisements de déchets dangereux et de déchets ménagers, il n'y aurait aucun sens à ce que la filière dispose, sauf exception, d'installations de traitement dédiées.

¹³ Ce modèle rappelle, dans une certaine mesure, le financement des projets dans la production d'énergie renouvelable, où grâce aux contrats de rachat d'énergie, les préfets considèrent que les exploitants disposent des capacités financières même en cas d'apport très faible en capital.

¹⁴ Le titre d'autorisation d'exploiter étant soumis aux exigences de capacités techniques et financières adéquates.

¹⁵ Par exemple du fait de changements brutaux de réglementation ne laissant pas suffisamment de temps aux parties prenantes de la filière REP pour s'adapter, ou une mauvaise qualité de la réglementation.

¹⁶ Certes, cette surveillance du marché d'adhésion (selon les termes de l'Autorité de la Concurrence à un coût), mais il revient au législateur de l'anticiper, dans son étude d'impact de la loi, lorsqu'il crée une REP ou y inclut des produits dont les metteurs sur le marché sont très fragmentés.

- 1.1.4. Dans le cadre économique résultant de la législation et réglementation organisant la filière REP des DDS ménagers, EcoDDS peut affirmer avec toute certitude qu'elle dispose et disposera des capacités financières nécessaires pendant toute la période d'agrément.**

Informations protégées par le secret industriel et commercial

- 1.1.5. Le respect du droit de la concurrence est l'une des exigences fixées par le cahier des charges.**

Les filières REP affectent plusieurs marchés, selon l'analyse constante des autorités de la concurrence communautaire et nationale.

Le premier marché affecté est le marché désigné comme le « *marché d'adhésion* », c'est-à-dire le marché des prestations de service de conformité à la REP, à destination des metteurs sur le marché. Le second marché affecté est celui des prestations de collecte, de transport et de traitement des déchets. Le troisième marché est celui des matériaux recyclés.

Dans le cas de la filière REP des DDS ménagers, et sous réserve d'un avis de l'Autorité de la Concurrence, EcoDDS considère que le troisième marché (des matériaux recyclés) n'est pas affecté au regard des quantités de DDS ménagers et de leur potentiel quasi-nul de recyclage. EcoDDS considère, compte tenu de la taille du gisement des DDS ménagers et l'absence d'installations de collecte, de transport et de traitement dédiées aux DDS ménagers, que les prestations de gestion des DDS ménagers relèvent du marché plus large de la gestion des déchets dangereux, qui est susceptible d'être sous-divisé en un marché du traitement, et un marché pour les autres prestations (collecte, regroupement). Des monopoles locaux peuvent exister, dans certaines collectivités ultramarines ou dans sur certains territoires en métropole, lorsqu'il existe qu'une installation de regroupement ou de traitement.

Tant les pouvoirs publics que les acteurs économiques (privés ou publics) doivent respecter ou faire respecter le droit de la concurrence.

Le respect du droit de la concurrence a plusieurs volets : l'interdiction des abus de position dominante, l'interdiction des ententes, avec les différentes combinaisons possibles : entente entre éco-organismes (en cas de pluralité d'organismes agréés dans la filière), entente entre opérateurs, et abus de position dominante entre éco-organismes et opérateurs, voire une entente entre un éco-organisme et un opérateur au détriment d'un autre acteur économique. Compte tenu de l'encadrement de l'activité par le cahier des charges, et même si, de facto, les éco-organismes sont souvent en situation de monopole ou d'oligopoles de fait, le risque d'abus est faible (par exemple, dans les relations avec les metteurs sur le marché, du fait de la non lucrativité et d'un barème unique soumis à l'avis du censeur d'Etat).

Le risque de manquement au droit de la concurrence est donc omniprésent, tant pendant la procédure d'agrément que pendant la période d'agrément, et particulièrement lors des réunions du COO (voir chapitre 5).

1.2. Orientations générales des activités du titulaire

1.2.1. Les catégories de produits prises en charge par le demandeur

Les produits relevant du périmètre de la filière des DDS ménagers sont très hétérogènes : hétérogénéité de la nature des produits, de leurs modes d'utilisation, de collecte et de traitement.

Il n'y a pas toujours une logique certaine pour identifier les produits devant relever de la filière des DDS ménagers. Ainsi, du décret initial 4 janvier 2012, demeurent deux catégories de produits (produits colorants et teintures pour textile, encres, produits d'impression et photographiques) ne correspondant pas ou plus à des produits utilisés par les ménages, et la dernière catégorie de l'article R.543-228, les générateurs d'aérosols, est en réalité un mode de conditionnement et non une catégorie de produits en tant que telle.

Cette hétérogénéité des produits a déjà conduit les producteurs concernés à s'organiser de manière spécifique pour prendre en charge plus efficacement les extincteurs¹⁷ et les produits pyrotechniques, selon un cahier des charges que les metteurs sur le marché ont dû faire adapter à ces produits, après le démarrage de la filière REP des DDS ménagers.

Deux catégories de produits de l'article R. 543-228 du code de l'environnement nécessitent une attention particulière : les catégories 3 et 9.

Les bidons de combustible de chauffage constituent l'essentiel des produits de la catégorie 3 de l'article R. 543-228 du code de l'environnement¹⁸. Pour le reste, la catégorie 3 inclut des produits classés non dangereux¹⁹ et qui peuvent se retrouver dans la poubelle des déchets

¹⁷ Qui sont des articles et non des produits chimiques, l'extincteur n'étant pas l'emballage d'un produit extinctif.

¹⁸ La catégorie 3 est en outre constituée des recharges de combustibles liquides pour briquets et allumeurs, de la paraffine de bricolage, de la vaseline de bricolage et des allume-feux.

¹⁹ La vaseline (n° CAS 8009-03-8) fait l'objet d'une classification harmonisée en fonction de son raffinage : elle est classée cancérigène 1 B pour les vaselines « *non raffinées* » (vaselines ambre, jaunes, marrons), qui sont **interdites de vente au public** (annexe XVII entrée 28 du règlement ReaCh) **et ne peuvent donc pas concerner la filière des DDS ménagers**. La vaseline blanche (la seule pouvant entrer dans des produits vendus au public) n'est pas classée dangereuse, et est d'ailleurs utilisée dans l'alimentation et les cosmétiques, produits que l'on retrouve donc dans les ménages non dangereux des ménages. La paraffine, qui ne se distingue pas toujours de la vaseline dans le langage courant, ne fait pas l'objet d'une classification harmonisée ; selon le registre des notifications de classification de l'ECHA, sur 2081 notifications, 1888 (près de 91%) indiquent que la paraffine n'est pas classée dangereuse. La paraffine a de multiples usages (dont des usages domestiques) que l'on retrouve donc dans les déchets non dangereux des ménages.

ménagers non dangereux pour d'autres utilisations. Elle inclut également les recharges de combustibles liquides pour briquets et allumeurs, mais les briquets et les allumeurs eux-mêmes vont dans la poubelle des déchets ménagers non dangereux.

Les études menées par EcoDDS montrent que les bidons vides de combustible – ce qui constitue l'essentiel de la collecte des bidons de combustible, ces combustibles de chauffage étant utilisés principalement par des personnes en situation de précarité qui ne jettent pas inutilement un combustible précieux – ne sont pas des déchets dangereux. Ils sont collectés en grande quantité avec les emballages ménagers (et donc broyés lors de la collecte). Collectés à titre résiduel en déchetterie, le contenant destiné à la collecte de bidons vide combustible occupe un espace important (générant des gaz à effet de serre importants lors du transport, s'agissant de bidons vides pour l'essentiel). Le cahier des charges en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2019 exige désormais de collecter ces bidons en centres de tri de déchets ménagers, et légitimise ainsi le droit à jeter ces bidons avec les emballages ménagers non dangereux. Par la même, les déchets de bidons de combustible exigent une logistique de collecte spécifique (également en raison de la saisonnalité de l'usage), de traitement (plastiques dont le recyclage présente plus de synergie avec le recyclage des autres emballages ménagers qu'avec les autres DDS) et par voie de conséquence de systèmes d'information et des moyens humains spécifiques.

Un faible nombre de conditionneurs constituent l'essentiel des mises sur le marché des bidons de combustibles de chauffage. Dans le cadre de l'organisation des REP, il revient aux organisations professionnelles de conditionneurs de combustibles de la catégorie 3, et notamment aux principaux leaders de ce marché, de décider comment ils souhaitent s'organiser : systèmes collectifs ou individuels, et système collectif distinct, ou avec EcoDDS, ou avec un éco-organisme des emballages ménagers, compte tenu des synergies exposées ci-dessus.

Rien n'oblige des producteurs à s'organiser collectivement, qui plus est au sein d'un organisme unique. Les filières REP sont ouvertes à la concurrence. Les producteurs peuvent mettre en place leurs propres systèmes individuels, ou peuvent mettre en place un système collectif de leur choix, concurrent ou non concurrent d'autres éco-organismes au sein d'une même filière REP. Par voie de conséquence, EcoDDS ne peut pas demander un agrément pour une catégorie de produits pour lesquels elle n'aurait pas d'adhérents, et réciproquement, un éco-organisme ayant vocation à gérer uniquement les bidons de combustibles ne peut pas avoir à gérer les DDS d'autres catégories.

C'est pourquoi, conformément à l'article L 541-10 du code de l'environnement et la gouvernance des éco-organismes par les producteurs, la société EcoDDS a entamé des

discussions avec les principaux conditionneurs, en vue de savoir comment ils souhaitent répondre à leurs obligations au titre de la responsabilité élargie des producteurs.

Dans l'attente de réponses de leur part, la société EcoDDS doit différer sa demande d'agrément pour la catégorie 3. La présente demande sera complétée, le cas échéant, dès que ces metteurs sur le marché auront confirmé vouloir opter pour les services proposés par EcoDDS.

Les produits phytosanitaires de la catégorie 9 sont très fortement impactés par l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2019 de l'article L 253-7 du code rural et de la pêche maritime, qui interdit, à cette même date, la mise sur le marché, la délivrance, l'utilisation et la détention, par les particuliers, de produits phytopharmaceutiques autres que les produits de biocontrôle et les produits à faible risque. Les produits de biocontrôle sont, selon l'article L 253-6 du code rural et maritime, « *des agents et produits utilisant des mécanismes naturels dans le cadre de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures* ». Ainsi, les produits phytopharmaceutiques à destination des ménages, mis sur le marché à compter du 1^{er} janvier 2019, ne sont plus des produits chimiques (mais des produits naturels) ou ne sont plus des produits susceptibles de présenter un risque significatif pour la santé et l'environnement.

Il est à prévoir qu'il n'y ait plus de base contributive à très court terme pour couvrir la gestion des derniers déchets de produits phytopharmaceutiques dont la détention est interdite et dont les ménages vont devoir se débarrasser dans les meilleurs délais.

Dans un régime d'agrément, un éco-organisme ne peut gérer des déchets que s'il dispose d'un agrément. Par voie de conséquence, la collecte de déchets postérieurement au 1^{er} janvier 2019, qui entre dans l'agrément délivré à compter du 1^{er} janvier 2019, ne peut pas faire l'objet de provisions pour charges futures antérieurement au 31 décembre 2018. C'est l'un des inconvénients de l'agrément à durée limitée, dans un dispositif « *pay as you go* » sans capitalisation, ou les contributions annuelles couvrent les coûts de la période.

Cette situation, liée à une éco-conception rendue obligatoire par le législateur, et qui supprime une sous-catégorie de produits du périmètre de la filière des DDS, est inédite et n'a pas été anticipée par le législateur.

Avec l'accord de son Conseil d'Administration, et dans le cadre d'un renouvellement de son agrément au 1^{er} janvier 2019, la société EcoDDS propose, à titre exceptionnel, de financer la gestion des produits phytopharmaceutiques dont les ménages doivent se débarrasser, par un mécanisme de financement interne qui ne devra toutefois pas augmenter les coûts pour les autres catégories de produits (application du principe pollueur-payeur : ne pas faire payer à d'autres producteurs la gestion de produits qu'ils n'ont pas mis sur le marché), par exemple par report d'autres dépenses sur les exercices suivants.

1.2.2. Pouvoir au développement, au fonctionnement efficace et à la pérennisation de la filière

De manière générale, EcoDDS respectera, tout au long de son agrément, d'une part la réglementation applicable en toute matière, et plus particulièrement en matière de droit de l'environnement (notamment l'obligation de prévention des déchets – par exemple par l'incitation à l'éco-conception –, la collecte séparée en flux compatibles, la hiérarchie des modes de traitement des déchets, les exigences propres aux déchets dangereux – caractérisation des propriétés de danger, transport conforme à l'ADR, traitement dans des installations autorisées pour le traitement des déchets dangereux, traçabilité jusqu'au traitement final), et d'autre part l'ensemble des exigences du cahier des charges en vigueur, que ces exigences soient des obligations de moyens ou de résultats.

Pour cela, la société EcoDDS mettra en œuvre les moyens nécessaires, soit en régie, soit en recourant à des tiers (notamment les prestataires de collecte et de traitement de déchets, sélectionnés). Lorsqu'EcoDDS fait appel à des tiers, la société s'assurera que les mises en concurrence ne se font pas au détriment du respect de la réglementation en vigueur. Conformément à l'article L. 541-1 du code de l'environnement, EcoDDS veillera à réduire l'impact sur l'environnement de son activité, notamment par une utilisation optimisée des moyens de transport, un choix pertinent des modes de transport et une organisation territoriale rationnelle.

Comme dans toute activité complexe, la qualité première de tout opérateur économique est de savoir atteindre, par une démarche de progrès continue et itérative, l'objectif fixé, de telle sorte que les moyens, tâches, plans d'action exposés dans la présente demande sont nécessairement évolutifs et à adapter en fonction des résultats (quantitatifs et qualitatifs).

Afin d'assurer la pérennité, le dynamisme de la filière, le déploiement de dispositifs de collecte performants et le partage des bonnes pratiques sur l'ensemble du territoire métropolitain et dans les collectivités territoriales ultramarines entrant dans le périmètre d'activité de l'éco-organisme, EcoDDS continuera à travailler avec tous les acteurs de la filière. En effet, le succès de la filière dépend de l'ensemble de ces acteurs qu'ils soient metteurs sur le marché, collectivités territoriales, opérateurs de prestation de collecte, de tri/regroupement et de traitement des déchets ou éco-organisme.

Avec les prestataires de la collecte et du traitement et l'ensemble des acteurs de la filière intervenant dans la gestion des DDS ménagers de la filière, EcoDDS continuera à mener des actions de communication, d'information et de formation avec les outils associés. Ces derniers ayant pour principal objet de permettre d'améliorer l'identification et le tri des déchets de la filière.

Avec les acteurs locaux des collectivités et le Grand Public, EcoDDS continuera à associer différents types d'acteurs : les élus et responsables de collectivités locales ainsi que les habitants à des événements locaux, des réunions d'information régionales et une information permanente sur Internet ou sur des supports papier.

Comme le prévoit le cahier des charges, l'ensemble des relations entre EcoDDS et les parties prenantes sont des relations de nature contractuelle, via des contrats-types : des contrats-types, lorsque le cahier des charges le prévoit, conclus avec toutes les collectivités compétentes qui le demandent, avec les metteurs sur le marché, des gestionnaires de points de collecte des dispositifs complémentaires de collecte, des contrats conclus sur appel d'offre pour les prestations de gestion de déchets.

En complément, EcoDDS mène et soutient des études ou projets relatifs notamment aux points suivants :

- améliorer les conditions de collecte, d'enlèvement et de traitement des DDS ménagers notamment en termes de prévention des risques et de réduction de l'impact de ces activités sur l'environnement,
- améliorer les taux de collecte des DDS ménagers,
- améliorer le traitement et rechercher des solutions de meilleures valorisations.

EcoDDS consacrerait en moyenne sur la durée de son nouvel agrément 1% du montant total des contributions qu'il perçoit à des projets de recherche et développement publics (ADEME, Agence nationale de la recherche (ANR), pôles de compétitivité...) ou privés.

1.2.3. Focus sur une orientation essentielle d'EcoDDS : la collecte

L'augmentation de la collecte est l'un des principaux du cahier des charges entrant en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2019. Pour répondre à cet objectif, EcoDDS mettra en œuvre deux leviers : un nouveau dispositif complémentaire de collecte, et la communication.

1.2.3.1. Dispositif complémentaire de collecte

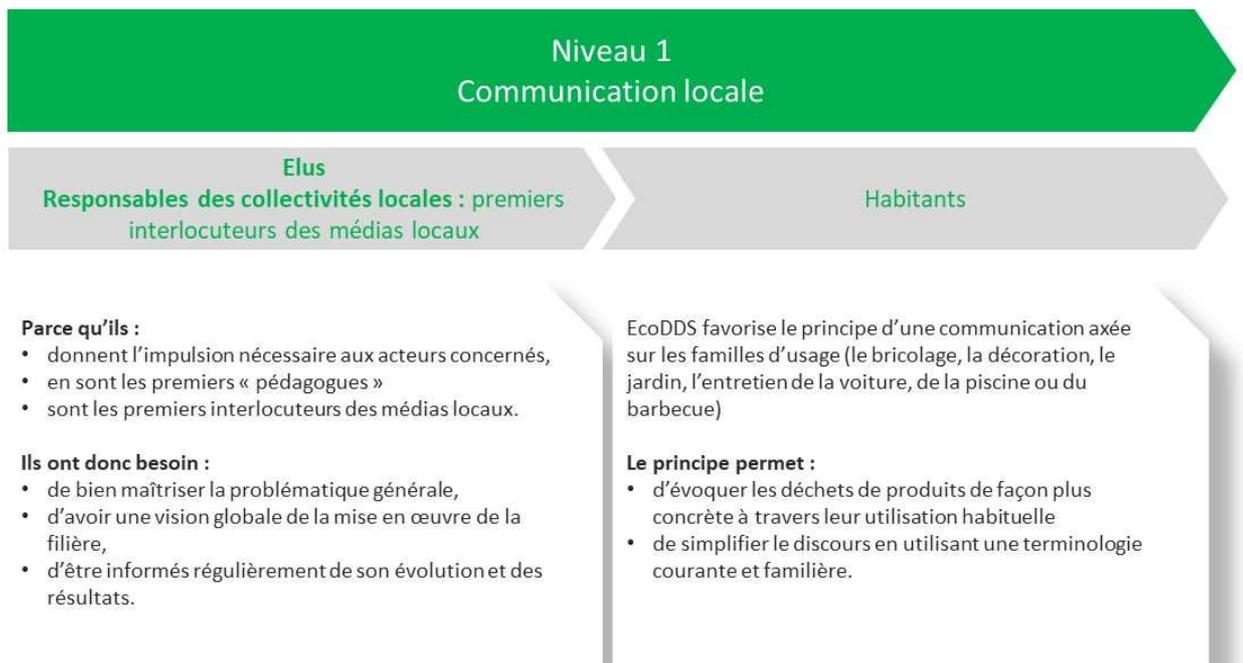
Informations protégées par le secret industriel et commercial

1.2.3.2 Informer, sensibiliser et communiquer

EcoDDS a mis en place deux niveaux de communication dont les actions envisagées sont transmises pour information en CFREP :

La communication locale

La communication au niveau local s'adresse à différents types d'acteurs :



Pour les Elus et Responsables de collectivités

L'efficacité de l'éco-organisme se gagne sur le terrain. C'est pourquoi les acteurs locaux continueront à être associés par des rencontres locales, des réunions d'information régionales et une information permanente sur Internet ou sur des supports papier.

Pour les habitants

Le dispositif de communication repose sur les outils mis à disposition des collectivités à destination des usagers réguliers et potentiels des points de collecte et sur les propres outils de l'éco organisme (site web, campagnes radios, campagnes de presse, opérations événementielles et relations presse,...)

La fonction première de la communication locale est de faire connaître l'existence de la collecte séparée et d'appréhender la consigne de tri.

Les consignes de tri évoquent généralement les produits ou matériaux à l'état de « déchets » : perte de valeur, qualité, quantité, etc. Elles ne les présentent pas en fonction de leur usage.

Cette démarche s'avère pertinente en ce qui concerne les déchets du quotidien, dans la mesure où ils sont jetés à peine consommés, mais elle l'est moins pour le cas des Déchets Diffus Spécifiques.

Ce positionnement stratégique de la communication continuera bien entendu, à être mesuré et testé auprès de publics cibles afin d'être validé et traduit en mots, images et supports (cf plus bas paragraphe « messages véhiculés »).

En ce qui concerne les Déchets Diffus Spécifiques, ce sont des produits qui ont été conservés en vue d'être réutilisés, souvent sur une longue période. La perte de valeur du produit n'est pas immédiate puisque l'usage « normal » conduit à les consommer entièrement, alors que c'est la part résiduelle, outre l'emballage, qui est visée par la consigne de tri. L'objectif est de faire comprendre aux utilisateurs que ces résidus ne doivent pas être conservés mais restitués, avec leurs emballages. Le cas échéant, on pourra promouvoir le réemploi de produits (exemple : réutilisation de peintures en sous couche).

Ce souci de précision et d'exactitude peut, contrairement à l'effet recherché, inquiéter et brouiller le message alors qu'une approche par les pratiques de bricolage, de jardinage, de décoration, offre une entrée positive.

Enfin, la complexité et la méconnaissance de ces sujets sont sources d'anxiété et paralysent les citoyens alors qu'on doit les encourager à aller vers des solutions vertueuses. Pour autant, les risques potentiels ne doivent pas être occultés, ils seront précisés et explicités aux utilisateurs de deux façons différentes et complémentaires :

1. En partant de l'utilisation des produits neufs : obligation de conseil des professionnels, fabricants et distributeurs.
2. En passant par la sécurisation, que ce soit lors du reconditionnement, du transvasement ou du transport, un accident lors des manipulations pouvant être préjudiciable à l'ensemble de la filière.

La communication nationale

Le soutien national vient en renfort de la communication locale. La stratégie de communication nationale se doit de continuer à être simple et fédératrice malgré l'émiettement des solutions de collecte variables selon les territoires.

Les principes directeurs de la communication nationale sont de permettre de porter des éléments fédérateurs de l'image de la nouvelle filière. C'est pourquoi, il faut autant que possible tendre vers une signalétique cohérente et une dénomination du service identique pour tout le territoire. C'est ainsi que l'éco-organisme a développé et continuera à développer des projets de campagnes nationales et à réaliser au moins un événement médiatique national en coopération avec d'autres titulaires agréés ou approuvés de la filière. Dans ce cas, la contribution financière sera calculée au prorata des tonnages des produits chimiques concernés, mis sur le marché par ses adhérents.

Dans le cadre de la filière, EcoDDS propose aux citoyens-consommateurs un rendez-vous semestriel ou annuel pour ancrer un geste régulier.

Concernant la saisonnalité de l'événement, l'éco-organisme continuera de choisir des périodes propices à faire le tri des Déchets Diffus Spécifiques, comme par exemple :

- Avril : ménage de printemps (semaine du développement durable)
- Fin de l'été : bricolage/décoration
- Printemps ou automne : périodes de jardinage

L'action présentée sera toujours axée sur une collecte exceptionnelle des produits de bricolage, décoration, jardinage.

En magasin : Conseil aux consommateurs notamment sur les précautions d'usage des produits, l'éco-conception. Reprise en magasin, le cas échéant, sur une base volontaire et selon les modalités à définir selon les enseignes.

En déchetterie : Reprise des produits et conseil aux habitants sur le bon tri et la promesse de dépollution.

Les conditions suivantes seront indispensables à la réussite des événements filière vis-à-vis du grand public :

1. Soutenir l'événement par une campagne médiatique appropriée
2. Mobiliser les partenariats locaux avec les collectivités, les associations, etc. : kit de communication spécial événement.
3. Créer une montée en puissance sur plusieurs années en commençant par des partenariats locaux avec les collectivités volontaires.
4. Susciter et encourager le geste par des actions de communication.

Dans le cadre de l'événement, la communication insistera sur une médiatisation large des projets locaux. Des supports signalétiques événementiels (bâches, drapeaux, goodies, CD...) continueront à être mis à disposition pour les déchetteries et les Grandes Surfaces Spécialisées (en particulier Grandes Surfaces de Bricolage).

Enfin, l'éco-organisme poursuivra sa politique « go digital » afin de multiplier les opportunités de contact numérique avec les consommateurs (jobbers, jardiniers amateurs, ...).

1.3. Les moyens techniques pour satisfaire à ces missions : les capacités techniques du demandeur

Les capacités techniques relèvent de deux catégories : les moyens techniques et les compétences.

Les moyens techniques :

Compte tenu de la taille du gisement des DDS ménagers, et sauf exception, il n'est ni envisageable, ni nécessaire de disposer d'installations techniques dédiées (au sens : conçus et exploités spécifiquement) pour la collecte, le transport et le traitement des DDS ménagers. Bien au contraire, l'utilisation d'installations non dédiées permet à la filière REP des DDS ménagers de bénéficier de synergies dans la gestion des déchets.

Il existe ou peut exister quelques exceptions à cette externalisation des moyens techniques, la plus significative étant le système d'information, sans lesquels il serait impossible de gérer les circuits de traitement de déchets (ordonnancement, traçabilité, facturation), les relations avec les adhérents et les collectivités, la facturation, les obligations réglementaires etc...

Informations protégées par le secret industriel et commercial

Le chapitre 1 du cahier des charges exposant de grands principes, détaillés ensuite dans les chapitres suivants du cahier des charges, EcoDDS montre ci-après directement comment elle entend satisfaire quantitativement et qualitativement à l'ensemble de ces exigences en reprenant les chapitres 2 et suivants du cahier des charges. L'exposé sera régi par le principe de proportionnalité et de nécessité.