RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

Performances et gouvernance des filières à responsabilité élargie du producteur

JUIN 2024

PUBLIE

Anne **PAUGAM**
Maroussia **OUTTERS-PEREHINEC**
Gabriel **MIKOWSKI**
Philippe **FOLLENFANT**
Michel **PASCAL**
Cédric **GHESQUIERES**
Thierry **de MAZANCOURT**
Axel **THONIER**

IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

IGEDD
INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ÉCONOMIE
DE L'INDUSTRIE, DE L'ÉNERGIE ET DES TECHNOLOGIES

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES	INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE	CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE, DE L'ÉNERGIE ET DES TECHNOLOGIES
N° 2024-M-007-04	N° 015523-01	N° 2024/01/CGE/SG

RAPPORT

PERFORMANCES ET GOUVERNANCE DES FILIÈRES À RESPONSABILITÉ ÉLARGIE DU PRODUCTEUR

Établi par

MAROUSSIA OUTTERS-PEREHINEC
Inspectrice des finances

PHILIPPE FOLLENFANT
Ingénieur général des mines

THIERRY DE MAZANCOURT
Chargé de mission

GABRIEL MIKOWSKI
Inspecteur des finances

MICHEL PASCAL
Ingénieur général des mines

AXEL THONIER
Ingénieur général des mines

Sous la supervision de
ANNE PAUGAM
Inspectrice générale des finances

CÉDRIC GHESQUIERES
Inspecteur de l'environnement et du développement durable

- JUIN 2024 -

IGF INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

IGEDD INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ÉCONOMIE DE L'INDUSTRIE, DE L'ÉNERGIE ET DES TECHNOLOGIES

PUBLIÉ

SYNTHÈSE

La mise en place des filières relevant de la responsabilité élargie du producteur (REP) à partir des années 1990 en France (18 filières effectives en juin 2024) a permis de réaliser des progrès en matière de collecte et de recyclage des déchets. La croissance de la collecte des déchets dans le périmètre des REP entre 2010 et 2022 (+2,9 millions de tonnes) est supérieure à celle du gisement (+0,7 million de tonnes). Les quantités recyclées sur la période ont progressé (+2,2 millions de tonnes) et la part du gisement qui est recyclée est également en hausse, passant de 39 % à 50 %. Dans le périmètre de la REP, la part de déchets collectés éliminés sans valorisation a été fortement réduite, cette fin de vie des produits constituant le dernier recours dans la hiérarchie des modes de traitement des déchets.

Les performances des filières REP présentent toutefois d'importantes marges de progrès. Ainsi, 40 % du gisement de déchets soumis à une REP échappe encore à la collecte, et 50 % n'est pas recyclé. Les objectifs de collecte fixés par les cahiers des charges des filières ne sont pas atteints dans deux tiers des filières pour lesquelles les données sont disponibles, et deux filières sont particulièrement loin de leur cible (équipements électriques et électroniques et textiles). S'agissant des objectifs de recyclage, ils sont atteints dans la majorité des filières en 2022, mais la filière des emballages ménagers, qui représente 32 % du gisement, fait figure d'exception, avec un retard important sur le recyclage des emballages en plastique et en aluminium. Enfin, le réemploi et la réutilisation sont encore faiblement développés (2,3% du gisement couvert par la REP est réemployé ou réutilisé).

Pour l'avenir, la trajectoire d'objectifs est très ambitieuse. À horizon 2025, la REP couvrira 22 % du gisement total de déchets en France[1] (68 millions de tonnes sur un total de 310 millions de tonnes) contre 5 % en 2022, cette croissance s'expliquant par l'intégration de six nouvelles filières, dont celle du bâtiment qui tire l'essentiel de la hausse. Entre 2022 et 2030, l'atteinte des objectifs des cahiers des charges impliquerait une multiplication par cinq des tonnages collectés, par trois des tonnages recyclés, et par neuf des tonnages réemployés. Le respect des objectifs est compromis en matière de collecte, par le retard pris notamment dans la filière du bâtiment. Il est incertain en matière de recyclage, car il dépend de la capacité de la filière des déchets d'emballages ménagers à rattraper son retard et de l'utilisation de la matière recyclée dans les produits mis en marché. S'agissant du réemploi, le respect des objectifs dépend de l'évolution des modes de conception des produits mis sur le marché et de l'incitation des consommateurs à privilégier le réemploi plutôt que le neuf, alors que l'efficacité des leviers mobilisés par les filières REP pour modifier ces comportements n'est pas démontrée.

L'intégration de filières nouvelles et les trajectoires d'objectifs devraient engendrer une forte hausse des éco-contributions entre 2022 et 2029 (+6 Md€), qui pèseront sur les marges des entreprises et/ou le consommateur. La taxe d'enlèvement des ordures ménagères est également sur une trajectoire haussière, aboutissant à une hausse du coût moyen supporté par le citoyen.

L'acceptabilité de cette trajectoire suppose une amélioration significative et rapide des performances des filières REP. Or les conditions ne sont pas réunies pour garantir une telle évolution : dans l'attente qu'elles le soient, la mission recommande de ne créer de nouvelle filière que si elle correspond à une exigence européenne.

[1] Les 78 % restant étant essentiellement composés des déchets issus des travaux publics et des ordures ménagères résiduelles, notamment les déchets alimentaires.

Premièrement, le pilotage des filières REP par les pouvoirs publics présente des défaillances qui ne peuvent être rectifiées à cadre institutionnel constant : les données sont trop anciennes et lacunaires (absence de la dimension économique) pour permettre un pilotage fin de la performance ; les sanctions ne sont quasiment jamais mobilisées que ce soit à l'égard des éco-organismes manquant à leurs objectifs ou des metteurs en marché fraudeurs ; la régulation *ex ante* des équilibres concurrentiels et la gestion des différends sont inexistantes.

Une réforme institutionnelle, impliquant la création d'une instance indépendante de pilotage et de régulation des REP, est en mesure d'apporter une réponse optimale à la hauteur des enjeux. Un simple regroupement des ressources humaines impliquées dans le suivi des REP au sein de cinq services administratifs, pour autant qu'il soit pertinent, ne serait pas de nature à permettre d'exercer pleinement et en toute indépendance au moins deux fonctions indispensables au pilotage de la performance : la gestion des différends entre acteurs et la mobilisation du pouvoir d'injonction et de sanctions. La crédibilité d'une telle instance lui permettrait d'exercer plus facilement certaines fonctions essentielles, comme la collecte dans les délais de données fiables et complètes ou l'expertise spécifique pour les différentes filières.

Alors que l'administration centrale serait confortée dans un rôle stratégique de définition du cadre général de la politique publique relative aux REP, en lien avec une ambition plus globale sur l'économie circulaire, et de fixation des objectifs de moyen et long terme des filières, l'instance se verrait confier une mission de pilotage (recueil et mise à disposition du public des données nécessaires à la production des études sur les filières REP et au pilotage de leur performance, dont elle assurerait le suivi) et de régulation (suivi de la concurrence sur les marchés des REP, règlement des différends entre acteurs).

Ce dispositif permettrait de renforcer les outils en matière de pilotage, contrôle et sanctions : tandis que l'administration centrale édicterait les lignes directrices fixant les objectifs à 4 et 10 ans ; l'instance de régulation délivrerait les agréments des éco-organismes et des systèmes individuels[2], déclinerait à la maille de chacune de ces entités les lignes directrices des filières dans un cadre d'objectifs quadriennal contraignant, et disposerait d'un pouvoir d'injonction et de sanction mieux adapté, plus rapide et plus dissuasif.

Deuxièmement, le système d'incitations en direction des différentes parties prenantes des REP est mal orienté : la gouvernance des éco-organismes par les metteurs en marché leur permet de privilégier le niveau des éco-contributions plutôt que l'atteinte des objectifs et entre en contradiction directe avec la priorité donnée à la durabilité, au réemploi et à la réparation ; les soutiens financiers aux collectivités tiennent insuffisamment compte des disparités territoriales pour les inciter à la performance ; les opérateurs de gestion de déchets manquent de visibilité pour sécuriser leurs investissements industriels.

La mission formule donc des propositions relatives au système d'incitations des différentes parties prenantes des filières REP pour :

- mieux inciter les collectivités à la performance, en différenciant les niveaux de soutien dont elles bénéficient selon les coûts moyens de collecte et de traitement des déchets par catégorie de territoire et en publiant leurs niveaux de performance ;
- mieux inciter les metteurs en marché à l'éco-conception, à l'allongement de la durée de vie de leurs produits, et à l'incorporation de matières recyclées, en portant à l'échelon européen un renforcement des exigences règlementaires ; la modulation des éco-contributions ne constituant pas à elle seule un dispositif suffisamment incitatif ;
- prendre acte du conflit d'intérêt entre la gouvernance des éco-organismes et les objectifs croissants de réemploi et de réparation, en leur ôtant la responsabilité de la mise en œuvre des fonds correspondants, tout en maintenant l'obligation de financement de ces missions par les metteurs en marché dans le cadre de la REP.

[2] Au fil de l'eau et sans limite temporelle, sauf sanction ultime de retrait d'agréement par l'instance de régulation.

PROPOSITIONS

Proposition n° 1 [Gouvernement] : Créer une instance de régulation des filières REP, afin de regrouper et d'exercer de manière indépendante les fonctions de régulation des équilibres concurrentiels, de gestion des différends, de contrôle et de sanction. Conforter la DGPR, en lien avec la DGE, dans un rôle de définition du cadre et des objectifs de la politique publique de la REP et, plus largement, de l'économie circulaire.

Proposition n° 2 [Instance de régulation] : Collecter, fiabiliser et actualiser régulièrement les données sur lesquelles doit être assis le pilotage des filières REP.

Proposition n° 3 [DGPR, en lien avec DGE] : Au niveau des filières, transformer les cahiers des charges en lignes directrices, fixant des objectifs de moyen terme crédibles associés à des indicateurs pertinents, revues tous les quatre ans. En évaluer les impacts environnementaux et économiques.

Proposition n° 4 [Instance de régulation] : Au niveau des éco-organismes et des systèmes individuels, délivrer des agréments sans limite temporelle. Mettre en place un mécanisme de suivi de leur performance plus étroit et régulier, fondé sur un cadre d'objectifs quadriennal déclinant les lignes directrices de filière à l'échelle de chaque éco-organisme ou système individuel.

Proposition n° 5 [Instance de régulation] : Confier à l'instance de régulation un dispositif de réponse adapté, rapide et dissuasif (panel d'outils incluant mise en demeure, injonction, consignation, sanctions…) en cas de constat d'écart à la cible. La rendre destinataire des projets de budget des éco-organismes et systèmes individuels et lui permettre de formuler des observations.

Proposition n° 6 [Instance de régulation, en lien avec les éco-organismes] : Développer les capacités d'identification des metteurs en marché qui ne sont pas en conformité avec leur obligation de paiement d'une éco-contribution. Confier à l'instance de régulation la responsabilité (i) d'appliquer les sanctions prévues au II de l'article L. 541-10 du code de l'environnement et (ii) de rendre visible sur un site internet la liste des metteurs en marché contrevenants.

Proposition n° 7 [Instance de régulation] : Mieux inciter les collectivités à la performance (i) en différenciant, dans les contrats-types des filières concernées, les niveaux de soutien aux collectivités selon les coûts moyens de collecte et de traitement des déchets par catégorie de territoire et (ii) en publiant les niveaux de performance de chaque collectivité sur les principaux flux matière.

Proposition n° 8 [DGPR, DGE] : En complément de la modulation des éco-contributions, s'appuyer davantage sur le levier règlementaire harmonisé à l'échelon européen, pour renforcer les exigences envers les metteurs en marché relatives à l'éco-conception, l'allongement de la durée de vie des produits, et l'incorporation de matières recyclées.

Proposition n° 9 [DGPR] : Confier à l'ADEME la mise en œuvre des fonds de réemploi/réutilisation et de réparation, en lieu et place des éco-organismes, leur gouvernance entrant en conflit d'intérêts avec ces missions.

Proposition n° 10 [Gouvernement] : Ne créer de nouvelle filière REP que si elle correspond à une exigence européenne.

SOMMAIRE

INTRODUCTION **1**

1. LES PROGRÈS EN MATIÈRE DE COLLECTE ET DE RECYCLAGE DES DÉCHETS PERMIS PAR LES FILIÈRES REP RESTENT LOIN DES OBJECTIFS FIXÉS **3**

1.1. La loi AGEC du 10 février 2020 a étendu le nombre de filières et les missions entrant dans le champ de la REP 3

1.2. Les filières REP ont permis des progrès substantiels quoique contrastés en matière de collecte et de recyclage mais les objectifs des cahiers des charges ne sont pas toujours atteints 6

1.2.1. La collecte sélective a augmenté de 2,9 millions de tonnes entre 2010 et 2022 dans l'ensemble des filières, mais seulement un tiers d'entre elles atteignaient leur objectif en 2022 ..... *6*

1.2.2. La REP a permis des progrès en matière de recyclage et de valorisation, sans atteindre tous les objectifs *8*

1.2.3. Si les résultats en matière de réemploi et réutilisation ne peuvent pas encore être évalués pour l'ensemble des filières, les données disponibles mettent en évidence leur faible développement *9*

1.3. La trajectoire des objectifs et des éco-contributions à horizon 2030 est ambitieuse et impose des gains supplémentaires de performance 10

1.3.1. La trajectoire des objectifs à horizon 2030 est volontariste en dépit des difficultés déjà constatées *10*

1.3.2. L'augmentation prévue de 6 Md€ des éco-contributions entre 2022 et 2029 doit se traduire, pour être acceptable, par une amélioration significative des performances environnementales et économiques des filières REP *11*

2. LA MULTIPLICATION DES FILIÈRES REP ET LA NÉCESSAIRE AMÉLIORATION DE LEURS PERFORMANCES RENFORCENT LE BESOIN DE PILOTAGE ET DE RÉGULATION QUI NE PEUVENT ÊTRE PLEINEMENT EXERCÉS À CADRE INSTITUTIONNEL INCHANGÉ **14**

2.1. Le pilotage des filières REP par les pouvoirs publics est éclaté 14

2.2. La régulation *ex ante* des déséquilibres concurrentiels et la gestion des différends sont inexistantes alors que le pouvoir des éco-organismes est croissant et que le nombre de filières augmente 15

2.3. Les sanctions, qui constituent un levier important d'atteinte des objectifs dans un système d'incitation défaillant, sont peu ou pas mobilisées 17

2.4. Le regroupement du pilotage et de la régulation dans une entité unique est nécessaire, et son indépendance garantirait la réalisation de l'ensemble des missions attendues 18

3. LES OUTILS À LA MAIN DE L'INSTANCE DE RÉGULATION, EN LIEN AVEC L'ADMINISTRATION, DEVRAIENT ÊTRE RENFORCÉS POUR AMÉLIORER LE PILOTAGE ET PERMETTRE LA RÉGULATION DES REP **21**

3.1. Le pilotage nécessite des données de qualité, intégrant la dimension économique, disponibles dans un pas de temps suffisamment court 21

3.2. Les modalités de fixation des objectifs stratégiques des filières et opérationnels des éco-organismes devraient apporter davantage de visibilité et d'incitations aux acteurs des filières 23

3.3. Le renforcement des dispositifs de contrôle et de sanctions devrait faciliter l'atteinte des objectifs 26

3.3.1. Inciter les éco-organismes à engager les moyens nécessaires à la réalisation des objectifs fixés 26

3.3.2. Renforcer le consentement à payer de l'ensemble des metteurs en marché en contrôlant et en sanctionnant les fraudeurs 28

4. LE SYSTÈME D'INCITATIONS EN DIRECTION DES PARTIES PRENANTES DES REP COMPORTE DES MARGES DE PROGRÈS ET IL CONVIENT DE NE PAS CONFÉRER AUX OUTILS DES REP DES OBJECTIFS QU'ILS NE PEUVENT RAISONNABLEMENT POURSUIVRE 29

4.1. Les collectivités territoriales, les opérateurs de gestion et les consommateurs pourraient être davantage incités à l'atteinte des objectifs des REP 29

4.1.1. Différencier le niveau de soutien financier aux collectivités territoriales pour mieux tenir compte des disparités géographiques en termes de coûts et rendre publiques les performances des collectivités 29

4.1.2. Donner davantage de visibilité aux opérateurs de gestion de déchets pour sécuriser leurs investissements 30

4.1.3. Pour le consommateur, les leviers d'incitation à une consommation plus responsable, à un meilleur geste de tri, et une participation à la collecte existent et leur mise en œuvre doit être poursuivie 31

4.2. L'assignation de multiples objectifs aux mêmes instruments dans le cadre de la REP fragilise l'atteinte des ambitions en matière de prévention et de réemploi 32

4.2.1. Mobiliser l'outil réglementaire en complément de la modulation des éco-contributions pour l'incitation des metteurs en marché à l'éco-conception et à l'incorporation de matières recyclées 32

4.2.2. Réaligner les missions confiées aux éco-organismes avec la structure de leurs intérêts 33

4.3. Plusieurs conditions devraient être réunies avant toute création de filière REP nouvelle 34

CONCLUSION 35

INTRODUCTION

Par lettre de mission datée du 8 janvier 2024 (cf. pièce jointe), la Première ministre a confié à l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD), au conseil général de l'économie (CGE) et à l'inspection générale des finances (IGF) une mission destinée à réformer la gouvernance, la régulation économique des filières à responsabilité élargie des producteurs (REP) et le fonctionnement des éco-organismes, afin de renforcer l'efficacité environnementale et économique de ce dispositif.

Cette mission, qui s'est déroulée entre fin janvier et juin 2024, est intervenue quatre ans après la promulgation de la loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, laquelle a augmenté le nombre de filières REP et étendu les missions qui leur sont attachées, notamment dans le domaine de la réparation et du réemploi. La performance environnementale et économique des filières REP n'avait jusqu'alors donné lieu à aucun bilan consolidé, alors que la France promeut ce modèle au niveau européen et international, dans le cadre des négociations en cours pour l'adoption d'un traité international de lutte contre la pollution plastique.

En accord avec ses commanditaires, la mission a orienté ses travaux dans quatre directions : 1/ le bilan des performances environnementales et économiques des 17 filières REP actives en 2023[3] et l'analyse critique des indicateurs de suivi de la performance (cf. annexe II) ; 2/ l'analyse du système d'incitations pour chacune des catégories d'acteurs intéressées à la REP (cf. annexe III) ; 3/ le recensement des enjeux concurrentiels associés au poids économique des éco-organismes sur les marchés des filières REP (cf. annexe IV) ; 4/ l'examen des modalités d'encadrement des filières par les pouvoirs publics (cf. annexe V). Le cadre général et le panorama des filières REP est rappelé dans l'annexe I.

Pour asseoir ses travaux, la mission s'est appuyée sur 91 entretiens avec les administrations concernées, l'ensemble des éco-organismes, les fédérations professionnelles représentant les metteurs en marché (tant au niveau interprofessionnel que sectoriel), les opérateurs de gestion de déchet, les acteurs du réemploi issus du secteur lucratif et de celui de l'économie sociale et solidaire, les associations de collectivités, les associations de protection de l'environnement et de consommateurs (cf. annexe VI). Elle a pu constater à cette occasion les attentes fortes de l'ensemble des acteurs du secteur, l'amenant à conclure à l'impossibilité d'un *statu quo*[4]. Elle a également recueilli des données pluriannuelles relatives aux performances environnementales auprès de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et des éco-organismes eux-mêmes et a eu accès aux rapports des censeurs d'État du Contrôle économique général et financier (CGEFi) relatifs aux éco-organismes. Elle s'est heurtée au caractère non exhaustif des données environnementales, et quasiment inexistant des données économiques. Elle a enfin réalisé un exercice de comparaison institutionnelle en étudiant différents modèles d'instances de régulation et de contrôle en France et en Allemagne.

[3] Le détail des données disponibles est donné en annexe II. La filière des produits de l'agrofourniture n'a pas donné lieu à analyses de la mission.

[4] En outre, de nombreuses auditions ont été sollicitées par les parties prenantes des filières REP auprès de la mission, qui n'a pas pu donner suite à l'ensemble d'entre elles pour des contraintes de calendrier, mais s'est systématiquement montrée ouverte à recevoir des contributions écrites. Les éco-organismes ont transmis à la mission une note de position signée par 18 d'entre eux.

Après avoir situé l'avancement des filières REP sur la trajectoire fixée par leurs cahiers des charges (1ère partie), et mis en évidence les raisons pour lesquelles la mise en place d'une instance indépendante de régulation et de pilotage des filières était nécessaire (2ème partie), le présent rapport fait des propositions pour, dans ce nouveau cadre, renforcer les outils à la main de la puissance publique (3ème partie) et mieux aligner le système d'incitations (4ème partie).

1. Les progrès en matière de collecte et de recyclage des déchets permis par les filières REP restent loin des objectifs fixés

1.1. La loi AGEC du 10 février 2020 a étendu le nombre de filières et les missions entrant dans le champ de la REP

L'obligation faite aux producteurs de contribuer à la prévention et à la gestion des déchets issus des produits qu'ils mettent sur le marché s'exerce dans le cadre de filières à responsabilité élargie du producteur (REP, cf. encadré 1) correspondant chacune à une catégorie de produits.

Encadré 1 : Acteurs des filières REP

En amont des filières REP, les metteurs en marché soumis à REP (205 000 dénombrés par l'ADEME en juillet 2023) peuvent décider du mode d'exercice de leur responsabilité ; soit de manière collective en transférant leurs obligations à un éco-organisme agréé[5] auquel ils versent une éco-contribution et dont ils assurent la gouvernance, soit en système individuel. Lorsque plusieurs éco-organismes interviennent sur une même filière, il peut être imposé aux producteurs de mettre en place un éco-organisme coordonnateur chargé : (i) d'assurer la coordination entre les éco-organismes sur des sujets définis par le cahier des charges, (ii) d'assurer un service de guichet unique proposant une interface administrative unique pour les collectivités en charge du service public de gestion des déchets (SPGD), (iii) de répartir les obligations entre les différents éco-organismes.

En aval, les filières REP sont organisées autour des activités suivantes :

- la prévention et la gestion des déchets, à savoir les étapes de collecte, transport, stockage, tri, traitement et élimination des déchets par les systèmes individuels ou par les éco-organismes qui peuvent intervenir de manière opérationnelle, en contractant avec les opérateurs privés de gestion des déchets ; en soutien financier auprès des collectivités en charge du service public de gestion des déchets, pour leurs activités de collecte, de traitement ou de nettoiement ; en soutien financier auprès des acteurs du réemploi et de la réparation ;
- la reprise et le négoce des produits issus de la valorisation des déchets, par les opérateurs de gestion des déchets ou les éco-organismes lorsqu'ils sont propriétaires de la matière.

Ces acteurs, à l'exception des éco-organismes, sont rassemblés au sein de la commission inter-filières REP (CiFREP) qui rassemble cinq collèges : producteurs, collectivités, associations environnementales, opérateurs de gestion des déchets, État.

[5] On dénombre 23 éco-organismes agréés, ainsi que 4 éco-organismes coordonnateurs ; 4 éco-organismes concentraient 88 % des éco-contributions en 2022 : Citeo (1 Md€, au titre de la filière des emballages ménagers), Ecomaison (282,4 M€, au titre des filières éléments d'ameublement, articles de bricolage et de jardin, jouets), Ecosystem (272,5 M€, au titre des filières éléments électriques et électroniques et produits chimiques) et Ecologic (103,3 M€ au titre des filières équipements électriques et électroniques, articles de bricolage et de jardin, articles de sport et de loisirs).

Avec une cible de 23 filières, la France est le pays qui compte le plus grand nombre de filières REP, dont elle soutient le principe au niveau européen et international : 12 sont antérieures à la loi n°2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et l'économie circulaire (dite « loi AGEC »), 11 ont été créées par cette loi (cf. tableau 1). Toutefois, à la date de la mission, 18 filières sont effectivement mises en œuvre : deux filières prévues par la loi AGEC ne sont pas encore effectives alors que la loi fixait leur entrée en vigueur au 1er janvier 2024 (textiles sanitaires à usage unique, gommes à mâcher) et trois filières doivent entrer en vigueur au 1er janvier 2025 (emballages industriels et commerciaux hors restauration, engins de pêche contenant du plastique, aides techniques médicales).

La loi AGEC a également renforcé les missions assignées aux filières REP. Elle a imposé aux producteurs entrant dans le champ d'une filière REP non plus seulement de pourvoir ou de contribuer à la prévention et à la gestion des déchets issus de leurs produits, mais également d'adopter une démarche d'écoconception des produits, de favoriser l'allongement de leur durée de vie et de soutenir les réseaux de réemploi, de réutilisation et de réparation tels que ceux gérés par les structures de l'économie sociale et solidaire (ESS) ou favorisant l'insertion par l'emploi[6]. Cette évolution traduit l'exigence de hiérarchisation des modes de traitement des déchets issue de l'article 4 de la directive 2008/98/CE, qui établit un « ordre de priorité dans la législation et la politique en matière de prévention et de gestion des déchets » comme suit : (a) prévention, (b) préparation en vue du réemploi, (c) recyclage, (d) autre valorisation, (e) élimination (cf. encadré 2).

Encadré 2 : Définitions

Gisement : quantité de déchets pour une période et une catégorie de déchets données. Le gisement de déchets peut être mesuré en masse ou en unités.

Collecte : ramassage des déchets en vue de leur transport vers une installation de traitement des déchets. Elle est dite séparée lorsque le flux de déchets est conservé séparément selon son type et sa nature pour faciliter un traitement spécifique.

Prévention : toute mesure prise avant qu'une substance, une matière ou un produit ne devienne un déchet, lorsque ces mesures concourent à la réduction d'au moins un des items suivants : la quantité de déchets générés, y compris par l'intermédiaire du réemploi ou de la prolongation de la durée d'usage des substances, matières ou produits ; les effets nocifs des déchets produits sur l'environnement ou la santé humaine ; la teneur en substances nocives pour l'environnement ou la santé humaine dans les substances, matières ou produits.

Réemploi : ensemble des opérations par lesquelles des substances, matières ou produits qui ne sont pas des déchets sont utilisés de nouveau pour un usage identique à celui pour lequel ils avaient été conçus.

Traitement : toute opération de valorisation ou d'élimination, y compris la préparation qui précède la valorisation ou l'élimination.

Réutilisation : toute opération par laquelle des substances, matières ou produits qui sont devenus des déchets sont utilisés de nouveau.

Recyclage : toute opération de valorisation par laquelle les déchets, y compris les déchets organiques, sont retraités en substances, matières ou produits aux fins de leur fonction initiale ou à d'autres fins.

Valorisation énergétique : incinération de déchets avec récupération d'énergie.

Élimination : ensemble des opérations qui ne peuvent pas être considérées comme de la valorisation, même si elles ont pour conséquence secondaire la récupération de substances, matières ou produits, ou d'énergie.

Source : ADEME, Déchets – Chiffres clés 2023.

[6] L'article 62 de la loi AGEC prévoit la mise en place de fonds pour le réemploi et la réutilisation et de fonds de réparation dans les filières équipements électriques et électroniques, éléments d'ameublement, textiles, articles de sport et de loisirs, articles de bricolage, et jouets.

Tableau 1 : Liste des filières REP en France, par ordre de numérotation à l'article L. 541-10-1 du code de l'environnement

Numéro	Abréviation	Nom de la filière	Effective (O/N)	Date de mise en œuvre	Exigence
1	EMBM	Emballages des ménages (avant 2023)	O	1993	Européenne
	EMPAP	Emballages des ménages et papiers graphiques (depuis 2023)		2023	
2	EIC	Emballages industriels et commerciaux,	N	Non applicable (N.A.) *(2025)*	Européenne/ loi AGEC
3	PAP	Imprimés papiers et papiers à usage graphique (avant 2023), filière abrogée par fusion avec les emballages (depuis 2023)	N.A.	2006	Nationale
4	PMCB	Produits ou matériaux de construction du bâtiment	O	2023	Nationale/ loi AGEC
5	EEE	Équipements électriques ou électroniques	O	2006	Européenne
6	PA	Piles et accumulateurs	O	2000	Européenne
7	PCHIM	Contenus et contenants des produits chimiques	O	2013	Nationale
8	MNU	Médicaments non utilisés	O	1993	Européenne
9	DISP-MED	Dispositifs médicaux perforants des patients en auto-traitement	O	2012	Nationale
10	EA	Élément d'ameublement	O	2013	Nationale
11	TLC	Produits textiles d'habillement, chaussures et linge de maison	O	2009	Nationale
12	JOUET	Jouets	O	2022	Nationale/ loi AGEC
13	ASL	Articles de sport et de loisirs	O	2022	Nationale/ loi AGEC
14	ABJ	Articles de bricolage et de jardin	O	2022	Nationale/ loi AGEC
15	VHU	Véhicules hors d'usage	O	2006	Européenne
16	PNEU	Pneumatiques	O	2004	Nationale
17	LUB	Huiles lubrifiantes ou industrielles	O	2022	Nationale/ loi AGEC
18	BPS	Navires de plaisance ou de sport	O	2019	Nationale
19	TABAC	Produits du tabac	O	2021	Européenne/ loi AGEC
20	N.A.	Gommes à mâcher synthétiques non biodégradables	N	N.A.	Nationale/ loi AGEC
21	TSUU	Textiles sanitaires à usage unique	N	N.A.	Européenne/ loi AGEC
22	N.A.	Engins de pêche contenant du plastique	N	N.A. *(2025)*	Européenne/ loi AGEC
N.A.	N.A.	Aides techniques médicales	N	N.A. *(2025)*	Nationale / loi AGEC
N.A.	N.A.	Produits de l'agrofourniture	O	2001	Accord volontaire

Source : Article L. 541-10-1 du code de l'environnement, mission.

1.2. Les filières REP ont permis des progrès substantiels quoique contrastés en matière de collecte et de recyclage mais les objectifs des cahiers des charges ne sont pas toujours atteints

La mission a cherché à évaluer les performances environnementales des filières REP en matière de collecte, recyclage, et réemploi, en s'appuyant sur les données disponibles, à travers deux méthodes :

- en comparant, sur longue période (2010-2022), l'évolution des tonnages collectés ou recyclés au regard des gisements de déchets couverts par les filières REP, c'est-à-dire de l'estimation de la quantité, par filière, de déchets produits. Entre 2010 et 2022, le gisement couvert par les REP est passé de 15,7 millions de tonnes à 16,4 millions de tonnes[7];
- en examinant l'atteinte des objectifs fixés par les cahiers des charges en vigueur.

1.2.1. La collecte sélective a augmenté de 2,9 millions de tonnes entre 2010 et 2022 dans l'ensemble des filières, mais seulement un tiers d'entre elles atteignaient leur objectif en 2022

Les tonnages collectés dans le périmètre de l'ensemble des filières à responsabilité élargie des producteurs (REP) ont été multipliés par 1,4 entre 2010 et 2022, passant de 7,0 à 9,9 millions de tonnes. Cela s'explique non seulement par le démarrage opérationnel de nouvelles filières, mais également par de meilleures performances en matière de collecte. Ainsi, **le rapport entre les tonnages collectés et le gisement est passé de 44 % à 60 % sur cette période** (cf. graphique 1). La mission a pu vérifier que cette dynamique positive concernait six filières parmi un échantillon de sept représentant 91,5 % du gisement soumis au principe de la REP en 2022[8], la filière des véhicules hors d'usage faisant exception. **Toutefois, 40 % du gisement de déchets soumis au principe de la REP échappait encore à la collecte en 2022**.

[7] Le démarrage opérationnel de la filière des dispositifs médicaux a eu lieu en 2012, celui des filières de l'ameublement et des produits chimiques en 2013. Le gisement correspondant à ces filières est toutefois pris en compte dès 2010 par l'ADEME. La mission a, elle, choisi d'intégrer le gisement de ces filières au gisement couvert par la REP à la date de démarrage de chaque filière. Enfin, la mission ne tient pas compte dans le calcul du gisement des filières qui ont arrêté d'être prises en compte en cours de période : les lubrifiants après 2014 (1,3 % du gisement), les fluides frigorigènes après 2016 (0,1% du gisement), les filières basées sur un accord volontaire après 2016 (0,8% du gisement). Dans la filière des véhicules hors d'usage, le gisement est supposé constant entre 2010 et 2011 parce qu'il n'est pas mesuré par l'ADEME en 2011.

[8] Les sept filières de l'échantillon sont les suivantes : piles et accumulateurs portables, équipements électriques et électroniques, emballages ménagers, pneumatiques, éléments d'ameublement, papiers graphiques, véhicules. Cet échantillon a été constitué au regard des données disponibles et en excluant les filières pour lesquelles l'évaluation du gisement présente des limites méthodologiques.

Les objectifs de collecte fixés par les cahiers des charges ne sont par ailleurs pas atteints dans deux tiers des filières pour lesquelles les données sont disponibles. Ainsi, parmi les neuf filières pour lesquelles les données sont disponibles[9], seules trois filières présentent un taux de collecte supérieur ou égal à l'objectif fixé pour l'exercice 2022 : dispositifs médicaux perforants des patients en auto-traitement, huiles lubrifiantes ou industrielles, médicaments non utilisés. Inversement, deux filières étaient loin de l'objectif : déchets d'équipements électriques et électroniques (20 points d'écart), et textiles (11 points d'écart). La filière de l'ameublement atteint cependant un taux de collecte qui n'est inférieur que d'un point de pourcentage à l'objectif (39 % contre 40 %).

Graphique 1 : Évolutions de la collecte et du gisement pour l'ensemble des filières à responsabilité élargie des producteurs (2010-2022)

Source : Mission, d'après les données publiées et transmises par l'ADEME.

[9] Éléments d'ameublement, équipement électriques et électroniques, dispositifs médicaux perforants des patients en autotraitement, huiles lubrifiantes ou industrielles, médicaments non utilisés, piles et accumulateurs portables, pneumatiques, textiles d'habillement, linge d'habillement et chaussures, bateaux de plaisance et de sport. Conformément à la directive 94/62/CE, le pilotage de la filière emballages ménagers (EMBM) ne s'appuie pas sur un objectif de collecte.

1.2.2. La REP a permis des progrès en matière de recyclage et de valorisation, sans atteindre tous les objectifs

S'agissant des tonnages recyclés dans le périmètre des filières REP[10], ils ont été multipliés par 1,3 entre 2010 et 2022, passant de 6,0 millions de tonnes à 8,2 millions de tonnes (cf. graphique 2). Dans un échantillon de sept filières représentant 91,5 % du gisement en 2022[8], le rapport entre les quantités recyclées et le gisement de déchets progresse (à l'exception de la filière des véhicules). **Toutefois, la part des déchets recyclés ou réutilisés dans le gisement de déchets stagne depuis 2016** et le tonnage recyclé ne représente que 50 % du gisement en 2022.

Graphique 2 : Évolutions du recyclage et du gisement pour l'ensemble des filières à responsabilité élargie des producteurs (2010-2022)

Source : Mission, d'après les données publiées et transmises par l'ADEME.

Les objectifs de recyclage fixés dans les cahiers des charges sont atteints dans la majorité des dix filières[11] pour lesquelles il existe un objectif de recyclage ou de recyclage et réutilisation. Le développement du recyclage des emballages ménagers en plastique et aluminium reste défaillant. Les filières n'atteignant pas leur objectif sont celles des déchets d'équipement électriques et électroniques pour la catégorie des écrans (6 points d'écart), des produits chimiques (3 points d'écart) et des emballages ménagers (3 points d'écart). Dans la filière des emballages ménagers, qui représentait 32 % du gisement total en 2021, le taux de recyclage est passé de 63 % des mises sur le marché en 2009 à 72 % en 2022 mais l'objectif de 75 % en 2012 fixé par la loi n° 2009-967 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement n'a jamais été atteint. Cette progression

[10] Mesurés dans l'ensemble des filières à l'exception des filières suivantes : médicaments non-utilisés, dispositifs médicaux perforants des patients en auto-traitement, et produits du tabac. Ces filières ont vocation, pour les deux premières, à collecter des produits dangereux, et pour la troisième, à participer au nettoiement de l'espace public.

[11] Bateau de plaisance et de sport ; déchets d'équipements électriques et électroniques ; éléments d'ameublement ; emballages ménagers ; huiles lubrifiantes ou industrielles ; piles et accumulateurs ; pneumatiques ; produits chimiques ; textiles d'habillement, linge de maison et chaussures ; véhicules.

masque d'importantes disparités entre matériaux. Ainsi, la comparaison entre le réalisé de 2021 et l'objectif fixé pour l'année 2024 montre que :

- l'objectif est déjà atteint pour les emballages en acier et en verre ;
- le réalisé est inférieur mais proche de l'objectif pour le papier/carton ;
- l'objectif 2024 paraît hors de portée pour les emballages plastiques (40 % alors que le réalisé de 2021 est de 23 %) et difficile à atteindre pour l'aluminium (la trajectoire suppose un gain de huit points de pourcentage en trois ans).

Les mauvaises performances de la France en matière de recyclage des déchets en plastique pèsent sur la contribution française au budget de l'Union européenne. En effet, une ressource propre assise sur les déchets d'emballages en plastique non recyclé a été introduite dans le budget 2021 de l'Union européenne. Elle revient à modifier la clé de calcul de la contribution basée sur le revenu national brut : la part française au titre de la ressource plastique atteint plus de 21 % estimé en 2024, contre 17 % au moment de l'introduction. À ce titre, la France a contribué à hauteur de 1,6 Md€ en 2023, devant l'ensemble des autres pays européens.

Enfin, dans le périmètre des filières REP, la part de déchets collectés éliminés sans valorisation a été fortement réduite (de 16 % à 2 % du gisement entre 2014 et 2021).

1.2.3. Si les résultats en matière de réemploi et réutilisation ne peuvent pas encore être évalués pour l'ensemble des filières, les données disponibles mettent en évidence leur faible développement

En 2021, dans le périmètre des filières REP, les déchets ayant été réemployés et réutilisés représentaient 2,3 % du gisement[12]**.** Dans les quatre filières pour lesquelles des données sont disponibles, les quantités réemployées ou réutilisées en 2022 sont à ce stade inférieures à l'objectif fixé pour 2024 (cf. tableau 2).

[12] Document de travail daté du 13 juillet 2023, intitulé « La planification écologique pour l'économie circulaire », Réunion du Conseil national de l'économie circulaire.

Tableau 2 : Comparaison entre les objectifs et le réalisé en matière de réemploi pour quatre filières REP

Filière	Objectif du cahier des charges pour 2024 (milliers de tonnes)	Quantités réemployées ou réutilisées (milliers de tonnes, 2022)	Écart à l'objectif (milliers de tonnes)
Textile, linges, chaussures	120	115	5
Éléments d'ameublement	60	40	20
Filière	**Objectif du cahier des charges pour 2024 (taux de réemploi ou de réutilisation)**	**Taux de réemploi ou réutilisation en référence aux mises en marché (2022)**	**Écart à l'objectif (nombre de points)**
Équipements électriques et électroniques - ménagers	2 %	0,7 %	- 1,3 pt
Équipements électriques et électroniques - professionnels	2 %	1,1 %	- 0,9 pt
Pneumatiques	17 %	15,3 %	- 1,7 pt

Source : Mission, d'après des données transmises ou publiées par l'ADEME.

1.3. La trajectoire des objectifs et des éco-contributions à horizon 2030 est ambitieuse et impose des gains supplémentaires de performance

1.3.1. La trajectoire des objectifs à horizon 2030 est volontariste en dépit des difficultés déjà constatées

Les cahiers des charges des filières prévoient des trajectoires pluriannuelles d'objectifs en matière de collecte, de réemploi et de traitement des déchets. La projection proposée ci-après s'appuie sur ces trajectoires pour évaluer les quantités de déchets couverts par la REP à réemployer, collecter et traiter entre 2022 et 2030 (cf. annexe II s'agissant de la méthodologie employée).

L'intégration de six nouvelles filières entre 2022 et 2025 se traduira par une croissance du gisement de déchets couverts par la REP, qui passera de 16,4 millions de tonnes à 68,2 millions de tonnes. **À horizon 2025, 22 % du gisement total de déchets en France[13] (310 millions de tonnes) sera soumis à la REP, contre 5 % en 2022.** Cette hausse est quasi exclusivement portée par trois nouvelles filières : produits et matériaux de construction du secteur du bâtiment (+42,0 millions de tonnes, soit 81 % de l'augmentation), emballages industriels et commerciaux (+7,4 millions de tonnes, soit 14 % de l'augmentation), textiles sanitaires à usage unique (+2,4 millions de tonnes, soit 5 % de l'augmentation).

Les objectifs de déchets collectés dans le cadre des filières REP passeraient de 10,7 millions de tonnes en 2022 (le réalisé s'étant établi à 9,9 millions de tonnes) à 53,9 millions de tonnes en 2030, soit une multiplication par 5. Cette trajectoire semble compromise. D'abord, comme indiqué *supra,* les objectifs de collecte ne sont aujourd'hui pas respectés dans la majorité des filières. De plus, le retard pris dans le lancement opérationnel de la filière du bâtiment laisse un an aux éco-organismes pour atteindre l'objectif annuel de 30,7 millions de tonnes collectées, ce qui excède de 6,1 millions de tonnes le volume annuel collecté avant la mise en place de la filière.

[13] Les 78 % restant étant essentiellement composé des déchets issus des travaux publics et des ordures ménagères résiduelles.

Les objectifs de déchets recyclés dans le cadre des filières REP passeraient de 9,2 millions de tonnes en 2022 (le réalisé s'établissant à 8,2 millions de tonnes) à 31,0 millions de tonnes en 2030, soit une multiplication par 3,4. Le respect de cette trajectoire est incertain car il dépend (i) de la capacité de la filière des déchets d'emballages ménagers à rattraper le retard pris dans le recyclage du plastique et de l'aluminium ; (ii) de l'utilisation de la matière recyclée dans les produits mis en marché (liée d'une part à la demande en matériaux recyclés et donc à la compétitivité de la matière recyclée en comparaison avec la matière vierge ; d'autre part aux obligations réglementaires d'incorporation de matières recyclées dans les produits).

La REP est l'un des leviers devant permettre d'atteindre les objectifs de réduction des déchets définis par le législateur dans le cadre de la loi AGEC, à savoir une réduction, en 2030 par rapport à 2010, de 15 % des déchets ménagers et de 5 % des déchets d'activité économique. Or la dynamique de diminution des déchets ménagers observée entre 2009 et 2015 s'est inversée entre 2017 et 2021 et, à horizon 2030, la participation des filières REP à leur atteinte est incertaine puisque seule la filière des emballages ménagers est concernée par un objectif quantifié de réduction des déchets (-15 % de déchets d'emballages ménagers en 2030 par rapport à 2010), alors que les mises sur le marché des emballages connaissent un taux de croissance annuel moyen de 1,9 % depuis 2016.

Enfin, en matière de réemploi[14], la trajectoire fixée par les cahiers des charges est ambitieuse (objectif multiplié par neuf entre 2022 et 2030, de 0,4 million de tonnes à 3,5 millions de tonnes). Elle dépend de l'incitation des producteurs à développer des modes de conception compatibles avec le réemploi (cf. 4.2.1) et de l'incitation des consommateurs à privilégier le réemploi plutôt que le neuf, sans que des études aient confirmé la capacité des leviers activés par les filières REP à modifier ces comportements.

1.3.2. L'augmentation prévue de 6 Md€ des éco-contributions entre 2022 et 2029 doit se traduire, pour être acceptable, par une amélioration significative des performances environnementales et économiques des filières REP

Le montant annuel des éco-contributions est passé de 0,9 Md€ à 1,9 Md€ de 2010 à 2022[15]. De plus, selon la direction générale de la prévention des risques (DGPR), l'atteinte des objectifs prévus par la loi AGEC devrait se traduire par une nouvelle période d'augmentation des éco-contributions, qui représenteront 3,1 Md€ en 2024 puis 8,0 Md€ en 2029[16]. Du point de vue des metteurs en marché, les éco-contributions représentent moins de 1 % du chiffre d'affaires de la filière dans cinq des six filières pour lesquelles cette donnée est estimée : équipements électriques ou électroniques (DEEE), emballages ménagers (secteur agroalimentaire), jouets, bâtiment et textile (cf. tableau 3). La seule exception est la filière de l'ameublement (2,45 %). Parmi ces filières, pour les cinq concernées par une hausse de l'éco-contribution d'ici 2029, il faudrait, pour que le rapport constaté en 2021 entre les éco-contributions et le chiffre d'affaires demeure stable, une multiplication du chiffre d'affaires de la filière comprise entre 1,3 (éléments d'ameublement) et 20 (bâtiment[17]).

---

[14] Concerne les 11 filières suivantes : articles de sport et de loisirs, articles de bricolage et de jardin, pneumatiques, éléments d'ameublement, équipements électriques et électroniques, textiles, bateaux de plaisance et de sport, emballages ménagers, jouets, bâtiment, véhicules hors d'usage.

[15] En tenant compte de l'inflation constatée, le montant des éco-contributions a été multiplié par 1,7 entre 2010 et 2022.

[16] Estimation réalisée par la DGPR sur la base des projections des éco-organismes dans le cadre de leurs dossiers de demande d'agrément.

[17] Les agréments dans cette filière n'ayant toutefois été accordés que fin 2022.

Tableau 3 : Projection du poids des éco-contributions dans le chiffre d'affaires de six filières

Filière	Éco-contributions (2021, M€)	Chiffre d'affaires de la filière (2021, Md €)	Rapport entre contributions et chiffre d'affaires (2021, %) (A)	Eco-contributions (prévisions 2029, M€)	Multiplication du chiffre d'affaires nécessaire pour maintenir (A) stable en 2029
Éléments d'ameublement	356,7	14,6	2,45%	458,4	1,3
Équipements électrique ou électronique	382,6	76,0	0,50%	604,0	1,6
Emballages ménagers – secteur agroalimentaire	834,4	212,0	0,39%	2 347,0	2,9
Jouets (2023)	25,0	3,4	0,74%	23,8	1,0
Produits et matériaux de construction du secteur du bâtiment (2023)	139,9	40,0	0,35%	2 730,0	19,5
Textile, linge, chaussure	51,1	18,7	0,27%	342,0	6,7

Source : Mission, à partir des hypothèses de la DGPR d'évolution des éco-contributions, et de la DGE concernant le chiffre d'affaires.

Cette hypothèse étant peu probable, les éco-contributions pèseront davantage dans les marges des entreprises et seront potentiellement répercutées sur les consommateurs.

Or, du point de vue des consommateurs, les éco-contributions ne constituent que l'un des instruments par lesquels ils contribuent au financement de la gestion des déchets, parmi d'autres que sont :

- la taxe ou la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM ou REOM), qui participent au financement du service public de gestion des déchets (SPGD). La TEOM comme la REOM sont dues par l'ensemble des usagers, particuliers et professionnels ;
- le budget général des collectivités territoriales, qui peut financer en partie le SPGD.

Entre 2012 et 2022, en euros constants, la hausse des éco-contributions (+ 59 %), s'est accompagnée d'une hausse de la TEOM (+ 13 %) et de la REOM (+ 16 %), aboutissant à une hausse du coût moyen supporté par le citoyen (cf. graphique 3). La somme de l'ensemble des leviers de financement de la gestion des déchets est en hausse de 19 % sur la période, passant de 8,3 à 9,9 Md€. Au sein des éco-contributions, celles reversées par les éco-organismes aux collectivités passent de 626 à 720 millions d'euros (euros 2012) entre 2012 et 2022, soit une hausse de 15 %. Cette évolution est du même ordre de grandeur que celle de la TEOM ou de la REOM. On ne constate donc pas d'effet de transfert du contribuable au consommateur.

Ces constats renforcent la nécessité de garantir des gains supplémentaires de performance des filières REP, afin que cette trajectoire financière reste acceptable.

Graphique 3 : Évolution des éco-contributions et des principales sources de financement du SPGD entre 2012 et 2022 (millions d'euros constants – base 2012)

Source : Mission, d'après les données transmises par la direction générale des finances publiques et publiées par l'Agence de la transition écologique.
Note : Les données de la catégorie « autres » n'étant pas disponibles à partir de 2017, l'estimation de croissance entre 2017 et 2022 repose sur le rythme annuel moyen constaté entre 2012 et 2016, corrigé de l'inflation. Le produit de la REOM n'étant pas connu à compter de 2021, l'estimation du montant de la REOM en 2021 et 2022 repose sur une hypothèse de stabilité par rapport au montant constaté en 2020, corrigée de l'inflation.

2. La multiplication des filières REP et la nécessaire amélioration de leurs performances renforcent le besoin de pilotage et de régulation qui ne peuvent être pleinement exercés à cadre institutionnel inchangé

2.1. Le pilotage des filières REP par les pouvoirs publics est éclaté

Les pouvoirs publics interviennent dans le processus de mise en place et de suivi des filières REP en mobilisant 57 équivalents temps plein (ETP) spécialisés sur le sujet[18] :

- 12,2 ETP à la direction de la gestion et de la prévention des risques (DGPR), pour un rôle d'élaboration des normes législatives et réglementaires, de contrôle, et de dialogue avec les acteurs des filières ;
- 4,6 ETP à la direction générale des entreprises (DGE), en co-construction des textes réglementaires avec la DGPR, notamment s'agissant des arrêtés d'agrément des éco-organismes et systèmes individuels ;
- 35,9 ETP à la direction de suivi des REP (DSREP) de l'ADEME, dans un rôle d'observatoire, en particulier de collecte et de diffusion des données recueillies auprès des éco-organismes et d'élaboration des études de préfiguration des filières.

Les censeurs de l'État du Contrôle général économique et financier (CGEFi, 3,4 ETP), qui siègent au conseil d'administration des éco-organismes, ont un rôle d'alerte en veillant à ce que les éco-organismes disposent, pendant toute la durée de leur agrément, des capacités financières en adéquation avec leurs missions.

La direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF, 0,5 ETP en administration centrale, et quelques inspecteurs à temps partiel en services déconcentrés dans le cadre d'enquêtes) est amenée à réaliser des enquêtes sur les comportements concurrentiels des éco-organismes ou des autres acteurs intervenant dans le cadre des filières REP.

[18] La mission n'a pas comptabilisé les effectifs qui peuvent être mobilisés ponctuellement dans les administrations sectorielles : DHUP (filière du bâtiment), DGS (filières des médicaments, des dispositifs médicaux et des aides techniques), DGMIC (filière emballages - papiers pour la presse), DGAMPA (filière pêche et bateaux), DGOM et DGCL.

2.2. La régulation *ex ante* des déséquilibres concurrentiels et la gestion des différends sont inexistantes alors que le pouvoir des éco-organismes est croissant et que le nombre de filières augmente

Le pouvoir économique des éco-organismes, qui exercent une mission d'intérêt général dans le cadre de leur activité agréée, est la source des principaux risques concurrentiels qui concernent les filières à responsabilité élargie du producteur. Les éco-organismes disposent de plusieurs instruments d'influence sur les trois marchés pertinents des REP (marché de l'adhésion des metteurs en marché aux éco-organismes, marché de la collecte sélective et du tri des déchets, marché de la revente des matériaux collectés et triés) aboutissant à un pouvoir de structuration de ces marchés[19].

Ces instruments à la main des éco-organismes modifient l'équilibre sur les marchés pertinents et engendrent **des risques concurrentiels, en particulier d'abus de position dominante et d'abus de dépendance économique à travers :**

- **la concentration de la demande et la concentration de l'offre**, qui confèrent aux éco-organismes une puissance d'achat et un pouvoir de structuration des investissements, lesquels s'ajoutent à leur droit de regard sur l'action des opérateurs de gestion des déchets du fait des exigences de traçabilité et d'audit :
  - la mission a pris connaissance de relations contractuelles déséquilibrées en matière de collecte, transport, tri et traitement des déchets dans au moins trois filières (équipements électriques ou électroniques, produits chimiques, éléments d'ameublement), consistant soit à transférer à l'opérateur l'essentiel des risques et coûts associés, soit à exiger un traitement prioritaire des déchets gérés pour le compte de l'éco-organisme, soit à pouvoir modifier unilatéralement en cours de contrat les modalités opérationnelles d'exécution, sans compensation financière ;
  - l'intervention des éco-organismes opérationnels comme vendeurs sur le marché de la vente des matériaux, soit qu'elle soit organisée par la puissance publique[20], soit qu'elle soit à l'initiative des éco-organismes opérationnels, engendre un triple risque (i) de concurrence déloyale vis-à-vis des opérateurs industriels en raison des informations stratégiques dont disposent les éco-organismes sur ces opérateurs du fait de leur mission d'intérêt général, (ii) de transformation de segments du marché concurrentiel de la vente de matériaux en marchés oligopolistiques voire monopolistiques engendrant une augmentation des prix au détriment des acheteurs, voire des consommateurs, (iii) de moindre incitation à l'innovation tant pour les éco-organismes du fait de la faible intensité concurrentielle, que pour les industriels qui interviennent en amont de la vente pour préparer la matière sans plus pouvoir tirer profit des produits qu'ils traitent. La création de quatre nouvelles filières REP à dominante opérationnelle[21] pourrait renforcer cette tendance.

[19] Avis de l'Autorité de la concurrence 12-A-17 du 13 juillet 2012 concernant le secteur de la gestion des déchets couvert par le principe de la responsabilité élargie du producteur.

[20] Exclusivité donnée par l'arrêté du 15 mars 2022 aux éco-organismes de la filière des emballages ménagers pour le recyclage et la reprise de trois flux de déchets d'emballages ménagers en plastique : le standard « flux développement », le standard « modèle de tri simplifié plastique » et les modèles transitoires de tri.

[21] En 2022 : articles de sport et de loisirs, articles de bricolage et de jardin, jouets ; en 2023 : produits et matériaux de construction du secteur du bâtiment

- **le pouvoir d'influence qui procède de la mission d'intérêt général confiée par la puissance publique** : la mission a identifié trois éco-organismes proposant des services qui ne relèvent pas des missions définies par les cahiers des charges. Cette diversification peut comporter des risques concurrentiels si elle s'appuie sur les avantages que l'éco-organisme retire de sa mission d'intérêt général ou d'une position monopolistique ou dominante, par exemple sur les ressources financières, en l'absence de comptabilité analytique séparée.

Le phénomène de concentration de l'offre et de la demande propre à la constitution d'un éco-organisme est accentué par la faible intensité de la concurrence entre éco-organismes. En effet, le nombre d'éco-organismes agréés au sein d'une filière est compris entre un et quatre. Parmi les dix-huit filières où au moins un éco-organisme est agréé, neuf présentent une situation de monopole d'un éco-organisme[22]. En outre, la filière des emballages ménagers et papiers graphiques est caractérisée par une situation de quasi-monopole : l'éco-organisme Citeo perçoit en 2022 la quasi-totalité des éco-contributions de la filière. Par ailleurs, lorsque plusieurs éco-organismes sont agréés pour une même filière, on observe une tendance à la segmentation par catégories de produits, ce qui limite la concurrence. On note, enfin, un développement des situations où un même éco-organisme est agréé pour plusieurs filières, ce qui renforce l'influence de l'éco-organisme et donc son pouvoir de structuration.

Un risque supplémentaire concerne la dévolution de la définition des règles d'équilibrage aux organismes coordonnateurs lorsqu'il existe plusieurs éco-organismes dans une même filière. Les cahiers des charges de l'ensemble des filières au sein desquelles plusieurs éco-organismes sont en concurrence pour une même catégorie de produits[23] prévoient effectivement un mécanisme d'équilibrage dont les modalités de définition sont proposées par l'éco-organisme coordonnateur dans le cadre de son dossier de demande d'agrément. Ce mécanisme vise à répartir les obligations de collecte entre éco-organismes d'une même filière afin d'assurer une présence en aval aux éco-organismes détenant une faible part de marché en amont. Chaque éco-organisme est ainsi censé arriver à un équilibre financier entre la somme des éco-contributions qu'il reçoit de ses adhérents et la somme des coûts avals de prévention et de gestion des déchets. L'Autorité de la concurrence a été amenée à se prononcer sur ce mécanisme dans le cas de la filière des emballages ménagers[24]. Elle estime que les pouvoirs publics doivent occuper un rôle prépondérant dans la définition des conditions de mise en œuvre de l'équilibrage. La solution d'une « structure de coordination autonome » devrait être privilégiée et la direction devrait en revenir « aux services de l'État qui pourraient jouer, en tant que de besoin, un rôle d'arbitre en cas de conflit entre éco-organismes ». Or l'organisme coordonnateur n'est pas autonome vis-à-vis des éco-organismes et peut même favoriser une concertation entre eux, aux effets anti-concurrentiels [25].

---

[22] Cyclamed, dans la filière des médicaments non-utilisés ; Dastri, dans la filière des dispositifs médicaux perforants ; Refashion, dans la filière du textile, du linge et des chaussures ; Ecomaison, dans la filière des jouets ; Ecologic, dans la filière des articles de sport et de loisirs ; Cyclevia, dans la filière des huiles et lubrifiants ; Aper, dans la filière des bateaux de plaisance et de sport ; Alcome, dans la filière du tabac ; Citeo pro dans la filière des emballages industriels et commerciaux, pour les emballages de la restauration.

[23] Il s'agit des six filières suivantes : déchets d'éléments d'ameublement, déchets d'équipements électriques et électroniques, emballages ménagers et papiers graphiques, pneumatiques, produits et matériaux de construction du secteur du bâtiment et véhicules hors d'usage.

[24] Avis 16-A-27 du 27 décembre 2016 concernant l'ouverture de la filière de traitement des emballages ménagers à plusieurs éco-organismes et avis 22-À-05 du 16 juin 2022 relatif au mécanisme d'équilibrage prévu par le projet d'arrêté modificatif relatif à la procédure d'agrément et portant cahier des charges des éco-organismes de la filière des emballages ménagers.

[25] La mission a pris connaissance d'au moins un cas dans lequel les discussions au sein de l'éco-organisme coordonnateur ont pu amener les éco-organismes à s'accorder sur des niveaux de performance et de contributions à appeler inférieurs au cahier des charges.

Si l'Autorité de la concurrence intervient ponctuellement dans le domaine des filières REP[26], le besoin de régulation *ex ante* des relations entre acteurs sur les marchés n'est pas satisfait à la hauteur des enjeux pour :

- **prévenir les pratiques abusives sur le plan de la concurrence :** la DGCCRF mène des enquêtes ponctuelles par filière (une en 2023 et une en 2024) pour contrôler les pratiques commerciales et la situation concurrentielle dans ces secteurs, et il n'existe aucune ligne directrice à destination des acteurs ;
- **gérer les différends :** le médiateur des entreprises n'a été saisi qu'à cinq reprises dans le cadre de l'expérimentation d'un dispositif de médiation en cas de différend au sein des filières REP ouverte par le décret n° 2020-1133 du 15 septembre 2020, alors que la DGPR a transmis à la mission un échantillon de cent sollicitations d'acteurs (metteurs en marché, acteurs du réemploi, opérateurs de gestion de déchet, éco-organismes, associations) reçues entre mars 2023 et mars 2024, et a indiqué à la mission en recevoir une centaine par semaine, sans pouvoir y donner suite dans des délais raisonnables ;
- **structurer un dialogue qui limite la conflictualité :** la DGPR fait état de 29 contentieux en cours (requêtes émanant d'éco-organismes, de fédérations de metteurs en marché ou de collectivités locales, d'opérateurs de gestion de déchet, et d'associations environnementales) à la date de la mission.

2.3. Les sanctions, qui constituent un levier important d'atteinte des objectifs dans un système d'incitation défaillant, sont peu ou pas mobilisées

La loi AGEC a complété les dispositifs préexistants de sanctions (notamment la possibilité du retrait d'agrément ou d'amende administrative) des systèmes individuels et des éco-organismes en cas de manquement aux prescriptions relatives à la REP, par un système permettant, en cas d'écart constaté par rapport aux objectifs fixés, de les contraindre à dépenser une somme supérieure aux moyens nécessaires à leur atteinte (nombre de points d'écart par rapport à l'objectif fixé multiplié par le coût moyen d'un point d'objectif atteint majoré d'au moins 50 %)[27].

Ces pouvoirs de sanctions sont peu ou pas mis en œuvre. Seule une sanction pour manquement aux obligations de moyens a été prononcée dans la filière des produits du tabac et **aucune sanction pour défaut de résultat n'a été prononcée,** alors que plusieurs objectifs ne sont pas atteints de manière récurrente sur des filières REP pourtant anciennes.

Plusieurs explications peuvent être avancées :

- depuis l'entrée en vigueur de la loi AGEC, la DGPR a porté ses efforts sur l'élaboration des textes d'application et le lancement opérationnel des nouvelles filières ;
- dans une filière avec un seul éco-organisme, le retrait d'agrément n'est pas envisageable sauf à renoncer au moins temporairement au principe même de la filière REP dans ce secteur. Ainsi, dans la filière des bateaux de plaisance et de sport, le ministre de l'environnement a adressé le 27 décembre 2023 un courrier à l'éco-organisme en situation de monopole l'informant de sa décision de prolonger son agrément pour six mois malgré la non-atteinte des objectifs et un dossier de demande d'agrément non conforme aux exigences du nouveau cahier des charges publié le 6 décembre 2023 ;
- dans la pratique de l'univers des REP, de fait, les décisions sont prises au plus haut niveau de la hiérarchie politique et administrative.

---

[26] Depuis 1994 : dix avis, quatre décisions en matière contentieuse, une décision en matière de contrôle des concentrations.

[27] II de l'article L.541-9-6 du code de l'environnement.

Les sanctions prévues à l'article L. 541-9-5 du code de l'environnement à l'encontre des metteurs en marché contrevenants (cf. 3.3.2) ne sont pas non plus mobilisées par la DGPR. Ainsi, en 2023 :

- 82 dossiers de non contributeurs ont été transmis à la DGPR par des éco-organismes ;
- 36 rappels à la réglementation ont été envoyés par la DGPR, sans mise en demeure à ce stade, l'écart s'expliquant par la transmission de dossiers incomplets et par la hiérarchisation des priorités au sein de la DGPR.

Alors que le système d'incitations en direction des parties prenantes des filières REP est mal orienté ou insuffisant pour déclencher des comportements vertueux (cf. partie 4), l'absence de mobilisation de l'outil des sanctions constitue un frein important pour l'atteinte des objectifs.

2.4. Le regroupement du pilotage et de la régulation dans une entité unique est nécessaire, et son indépendance garantirait la réalisation de l'ensemble des missions attendues

La lettre de mission demandait de « définir le cadre et les conditions de réussite à la mise en place d'une instance de régulation, d'évaluation et de contrôle des éco-organismes et systèmes individuels garante de la performance environnementale et économique des filières REP ». La mission a toutefois envisagé d'autres options que celle d'une instance indépendante.

Un regroupement des effectifs dédiés aux filières REP au sein d'une entité unique aurait permis (i) d'assurer un meilleur alignement entre le programme des études aujourd'hui pilotées par l'ADEME et les priorités en termes d'obtention et de fiabilisation des données essentielles au pilotage ; (ii) de faciliter la co-construction des cahiers des charges des filières et favoriser la mesure des impacts économiques et financiers -aujourd'hui très peu pris en compte (cf. 3.1), au stade des études de préfiguration et des cahiers des charges ; (iii) de rapprocher les équipes en charge de la collecte et de l'analyse des données d'une part, et celles en charge du suivi de la performance et du contrôle d'autre part.

Un tel regroupement n'aurait toutefois pas été suffisant pour :

- mobiliser les compétences actuellement manquantes (expertise juridique et économique) ;
- pallier les lacunes du système d'information des REP (cf. 3.1) ;
- mobiliser les ressources nécessaires au suivi de la performance et au contrôle.

Surtout, il n'aurait pas offert les conditions d'indépendance indispensables à l'exercice des fonctions décrites au 2.2 et au 2.3 nécessaires pour le pilotage et la régulation des filières, à savoir :

- la gestion des différends entre acteurs ;
- la régulation des équilibres concurrentiels spécifiques aux marchés des REP ;
- le contrôle et la prise des injonctions et sanctions en cas de manquement à une obligation de moyens ou de résultat - système d'injonctions et de sanctions d'autant plus important que le jeu des incitations est structurellement faible dans le système des REP (cf. partie 4).

La mission a également examiné le modèle du service à compétence nationale qu'illustre le pôle national des certificats d'économie d'énergie (cf. annexe V). Celui-ci pourrait sans doute apporter des améliorations concernant la connaissance des données et le paramétrage du système d'incitations. Il resterait cependant insuffisamment outillé pour répondre aux enjeux des filières REP décrits aux paragraphes précédents, notamment en raison de l'absence de mécanisme de règlement des différends et de pouvoir d'investigation en matière concurrentielle et de difficultés à mobiliser les sanctions dans un cadre de rattachement hiérarchique.

C'est la raison pour laquelle la mission privilégie l'option d'une instance de régulation, dont les principes d'action seraient fondés sur les notions d'indépendance, de transparence, d'expertise, de prévisibilité, et de confiance. Le fait de confier à une instance indépendante ces tâches permettrait à l'administration centrale de se concentrer sur les missions relevant d'une fonction stratégique de conception du cadre et des objectifs de cette politique publique.

Proposition n° 1 [Gouvernement] : Créer une instance de régulation des filières REP, afin de regrouper et d'exercer de manière indépendante les fonctions de régulation des équilibres concurrentiels, de gestion des différends, de contrôle et de sanction. Conforter la DGPR, en lien avec la DGE, dans un rôle de définition du cadre et des objectifs de la politique publique de la REP et, plus largement, de l'économie circulaire.

Le tableau 4 détaille les missions, les leviers, l'organisation et les moyens de l'instance de régulation, ainsi que les missions qui demeureraient de la compétence de la DGPR, en lien avec la DGE.

Tableau 4 : Missions, organisation et moyens de l'instance de régulation des REP et missions demeurant de la responsabilité de l'administration centrale

Missions	Détail des missions et moyens
DGPR/DGE	
Élaboration de la politique publique	▪ Inscription de la politique publique des REP en cohérence avec les autres leviers de politique publique de la gestion des déchets et de l'économie circulaire ▪ Participation à l'élaboration des normes européennes, législatives et du cadre réglementaire général des REP ▪ Fixation des objectifs de la politique publique, interfilières et par filière, ainsi que des trajectoires d'objectifs quantitatifs (lignes directrices, cf. proposition n° 3)
Instance de régulation	
Missions	
Mission générale	▪ Veille au bon fonctionnement du système des filières REP, en cohérence avec les objectifs et prescriptions législatives
Pilotage	▪ Recueille et met à disposition du public les données nécessaires à la production des études sur les filières REP et au pilotage de leur performance, dont elle assure le suivi
Régulation	▪ Assure le suivi de la concurrence sur les marchés des REP ▪ Règle les différends entre acteurs sur saisine d'une des parties prenantes ou en auto-saisine, notamment en cas de désaccord sur la conclusion, l'interprétation ou l'exécution des contrats, ou de refus d'accès à un gisement
Conseil	▪ Est consultée sur les projets de loi, de décret ou de règlement (y compris les arrêtés fixant les objectifs de filières) relatifs au secteur des REP

Missions	Détail des missions et moyens
Leviers	
Édiction de normes réglementaires	▪ Agrée les éco-organismes et les systèmes individuels, décline dans un document cadre, au niveau de chaque éco-organisme ou système individuel, la trajectoire d'objectifs de la filière définie par l'administration centrale ▪ Valide les barèmes de soutien financier (« barème aval ») dans les filières concernées ▪ Définit les règles d'équilibrage, après consultation des éco-organismes et systèmes individuels
Édiction d'instruments de droit souple	▪ Formule et publie des recommandations ou des précisions sur l'interprétation du règlement. En particulier en matière de concurrence, elle peut mettre à disposition des éco organismes des lignes directrices pour limiter les pratiques abusives dans le cadre de leurs relations avec les opérateurs de gestion de déchets (par exemple : préciser ce qu'est une ressource essentielle à laquelle un nouvel entrant devrait pouvoir accéder ; promouvoir le principe de « muraille de Chine » entre activités agréées et activités hors agrément pour éviter l'utilisation déloyale d'informations confidentielles dont ils disposent du fait de leur mission d'intérêt général)
Pouvoir d'enquête	▪ Recueille tous les documents ou informations (notamment économiques, financières, sociales) nécessaires à l'accomplissement de ses missions, procède aux contrôles et enquêtes nécessaires à ses fonctions ▪ Contrôle le respect par les acteurs des dispositions législatives ou réglementaires auxquelles ils sont soumis
Animation	▪ Organise des consultations avec et entre les acteurs des filières
Injonction et sanction	▪ Dispose d'un panel de réponses adaptées, rapides et dissuasives en cas de constat d'écart à la cible ou de manquement à une prescription
Saisine	▪ Saisit l'Autorité de la concurrence pour les pratiques entravant le libre exercice de la concurrence
Gouvernance	▪ Collège, comité de règlement des différends et des sanctions
Moyens	
RH	▪ Transfert des 36 ETP de la DSREP de l'ADEME (missions relatives aux données et aux études) ▪ ETP supplémentaires pour les missions de contrôle, sanction, gestion des différends ▪ Cible d'une centaine d'ETP
Budgétaires	▪ Budget cible annuel : environ 20 M€ ▪ Transfert de la partie du budget de la DSREP aujourd'hui financée par le budget ADEME (2 M€ en 2024, sur un total de 10,7M€) ▪ Transfert de la redevance payée par les éco-organismes, laquelle ne couvrirait plus que les coûts de la collecte et de la communication des données (système d'information SYDEREP), conformément aux exigences de l'article 8bis de la directive (UE) 2018/851 du Parlement européen et du Conseil. Montant : 6,1 M€ en 2023. ▪ Les autres missions de l'instance doivent être exercées en pleine indépendance, ce que ne permet pas une redevance pour service rendu. Par conséquent, prévoir un financement complémentaire annuel par le budget de l'État à hauteur de 11,9 M€

Source : Mission

La mise en place de cette instance nécessitera une mission de préfiguration afin d'affiner les différents sujets (calendrier, missions, organisation, effectifs) et un vecteur législatif.

Une autre modalité de mise en œuvre de cette proposition consisterait à rattacher l'instance de régulation des REP à une autorité existante (la CRE serait une possibilité), afin de bénéficier de son capital réputationnel et des compétences transversales déjà présentes (juridiques et économiques). Mais la spécificité du sujet des REP (23 filières, enjeux économiques multi-sectoriels) peut justifier la création d'une instance *ad hoc*.

L'instance de régulation des REP remplacerait la CiFREP et les censeurs d'État. Les comités de parties prenantes au sein des éco-organismes deviendraient facultatifs. Les éco-organismes coordonnateurs ne se verraient plus confier la définition des règles d'équilibrage.

Les autres propositions du rapport s'inscrivent dans ce nouveau cadre institutionnel. En particulier, les propositions 2 et 4 à 7 relèveront de l'instance de régulation mentionnée à la proposition 1.

3. Les outils à la main de l'instance de régulation, en lien avec l'administration, devraient être renforcés pour améliorer le pilotage et permettre la régulation des REP

3.1. Le pilotage nécessite des données de qualité, intégrant la dimension économique, disponibles dans un pas de temps suffisamment court

La mission de suivi et d'observation des filières REP, aujourd'hui confiée à la DSREP de l'ADEME, comprend les prestations suivantes : (i) la réalisation des études et évaluations préalables à l'agrément ou au renouvellement de l'agrément des éco-organismes, ainsi que (ii) la collecte, le traitement et l'analyse des données et informations nécessaires au suivi et à l'observation des filières de responsabilité élargie du producteur. Ces missions sont essentielles :

- à la détermination des objectifs environnementaux des filières ;
- au pilotage, par la puissance publique, de l'atteinte des objectifs environnementaux fixés dans les cahiers des charges ;
- à la régulation de l'équilibre concurrentiel sur le marché des REP, la transparence sur les données physiques et économiques permettant un accès équitable au marché.

Or le système d'information développé par la DSREP de l'ADEME (SYDEREP) ne constitue pas actuellement un outil de supervision des REP. En effet :

- les données disponibles *via* SYDEREP ne le sont qu'avec un délai de quasiment deux années (au mieux en octobre de l'année N+1 pour les données de l'année N) ;
- l'ensemble des données devant être mises à disposition du public à date ne l'est pas ; lorsqu'ils sont disponibles, les résultats ne peuvent être consultés qu'à l'échelle des filières et pas à celle des éco-organismes lorsque plusieurs d'entre eux sont présents dans une même filière, et ils ne sont pas systématiquement mis en regard des cibles ;
- la fiabilité des informations recueillies dans SYDEREP n'est pas garantie car elle repose sur les déclarations des metteurs en marché et des opérateurs de l'aval par l'intermédiaire du système individuel ou de l'éco-organisme.

Surtout, les données relatives au gisement et à la dimension économique et financière, indispensables au pilotage et à l'évaluation de l'efficience des filières, sont manquantes ou non fiabilisées.

Le gisement de déchets ne fait pas systématiquement l'objet d'une évaluation fiable[28]**,** pourtant essentielle à l'établissement, dans les cahiers des charges, de trajectoires sincères pour l'atteinte des objectifs. La mission a identifié au moins quatre filières dans lesquelles cette évaluation n'était pas fiable (textile, bateaux de plaisance et de sport, produits chimiques, médicaments non-utilisés). Cette difficulté a été confirmée par plusieurs éco-organismes rencontrés par la mission, qui ont exprimé leur souhait de disposer d'une évaluation fiable du gisement de déchets à collecter dans leur filière afin que les objectifs fixés soient réalistes.

Le pilotage ne s'appuie sur aucune donnée économique ou financière : les pouvoirs publics sont dans l'incapacité de déterminer et de suivre les principaux postes de coûts, de recettes et de dépenses de fonctionnement d'une filière, de savoir si une filière est rentable ou si elle doit être soutenue, de déterminer des intervalles de coûts de référence pour chacune des filières, et, partant, de mieux identifier si les barèmes amont (et aval en cas de filière financière) envisagés sont susceptibles de satisfaire les objectifs fixés dans les cahiers des charges.

Enfin, les conditions pour obtenir des données de qualité et établir des études fiables et indépendantes ne sont pas réunies.

En effet, le programme d'études de l'ADEME est, depuis 2022, discuté dans le cadre d'un groupe de travail de la commission inter-filières REP (CiFREP) impliquant les éco-organismes. Ce groupe de travail statue sur les études retenues, en distinguant celles portées par l'ADEME, financées ou non par redevance versée par les éco-organismes, celles portées par les éco-organismes, et celles reportées ou non retenues. Par ailleurs, les cahiers des charges des filières fixent aux éco-organismes des obligations de production d'études et de recherche et développement, ayant vocation à être utilisées pour l'actualisation de leurs cahiers des charges. Or les éco-organismes, du fait de leur gouvernance, peuvent avoir intérêt à ne pas prioriser certaines études ou à les fonder sur des hypothèses qui les favoriseront (par exemple, en sous-estimant le gisement).

<u>Proposition n° 2 [Instance de régulation]</u> : Collecter, fiabiliser et actualiser régulièrement les données sur lesquelles doit être assis le pilotage des filières REP.

S'agissant des données, celles qui doivent être collectées et fiabilisées de manière prioritaire sont les suivantes : (i) le gisement ; (ii) le cycle de vie des produits dans le champ de la REP ; (iii) les coûts moyens et optimisés de collecte et de traitement pour chaque mode de traitement et pour le réemploi ; (iv) les données économiques relatives aux metteurs en marché (chiffre d'affaires de la filière ; taille, degré d'internationalisation et degré de concurrence des entreprises assujetties ; élasticité-prix de l'offre et de la demande des produits dans le champ de la REP) ; (v) pour les filières nouvelles qui seraient envisagées, le niveau de performance des organisations préexistantes en matière de traitement des déchets le cas échéant. Ces données devraient être utilisées pour les études de préfiguration et l'élaboration des cahiers des charges.

S'agissant de SYDEREP, il convient de remédier à ses lacunes mentionnées *supra* pour en faire un outil de supervision et de pilotage de la performance des filières en (i) fiabilisant les données renseignées ; (ii) réduisant le délai de transmission des données ; (iii) publiant l'ensemble des données attendues, à la maille pertinente :

[28] Indépendamment de la pertinence des définitions retenues pour les calculs, cf. 3.2.

- la fiabilité des données renseignées serait renforcée à travers (i) un guide de déclaration des données pour les éco-organismes et systèmes individuels afin d'améliorer la cohérence intra et inter-filières des données ; (ii) un programme d'audits de la qualité et de la sincérité des données transmises par les éco-organismes et les systèmes individuels, menés par des organismes tiers sous la supervision de l'instance de régulation ; (iii) une application de la sanction pour manquement aux prescriptions du code de l'environnement, prévue au I de l'article L. 541-9-6 du code de l'environnement, en cas de données insincères ;
- ce travail au fil de l'eau de fiabilisation des données permettrait de les transmettre plus tôt, et de raccourcir le délai aujourd'hui pris par la DSREP entre avril et septembre pour ce travail. L'instance de régulation pourrait également sanctionner les éco-organismes qui ne transmettent pas leurs données dans les délais impartis ;
- enfin, il convient de veiller à ce que l'ensemble des données devant être mises à la disposition du public le soient effectivement, à la maille pertinente, à savoir celle de l'éco-organisme ou du système individuel et non seulement à la maille de la filière, en mettant en évidence les écarts à la cible, tout en garantissant le respect des secrets protégés par la loi.

Les missions et effectifs de la DSREP seraient transférés à l'instance de régulation, qui reprendrait (i) le pilotage des données et du système d'information ; (ii) la responsabilité de la conduite des études nécessaires au pilotage, qui ne pourraient plus être financées par les metteurs en marché, en continuant d'associer les éco-organismes dans un rôle d'appui à l'expertise. Ces derniers conserveraient la possibilité de réaliser des études sur leur initiative.

3.2. Les modalités de fixation des objectifs stratégiques des filières et opérationnels des éco-organismes devraient apporter davantage de visibilité et d'incitations aux acteurs des filières

Chaque filière se voit actuellement fixer des exigences, applicables aux éco-organismes et aux systèmes individuels, dans le cadre d'un cahier des charges fixé par arrêté du ministre chargé de l'environnement, après avis de la CiFREP.

Les indicateurs prévus par les cahiers des charges ne permettent pas d'évaluer finement la performance environnementale et sont susceptibles de désinciter à l'amélioration de la prévention et de la gestion des déchets :

- dans la majorité des filières, les performances environnementales sont évaluées en référence aux mises sur le marché[29]. Or la pertinence de cette définition pour approcher le gisement disponible pour la collecte et le traitement n'est pas toujours assurée, notamment lorsqu'il est insuffisamment tenu compte de la durée de vie et de la dynamique des mises en marché des produits[30], ou parce que des filières illégales de collecte et traitement réduisent le gisement captable ;
- dans le cas particulier de la filière du bâtiment, les objectifs ne sont pas fixés en référence aux mises sur le marché mais en fonction du gisement calculé par l'ADEME dans l'étude de préfiguration[31]. La pertinence de cette référence, figée dans le temps, n'est pas assurée dans un contexte de variation de l'activité économique dans ce secteur (recul de l'activité économique depuis plusieurs années) ;
- la performance en matière de recyclage est rapportée au tonnage collecté ou traité, ce qui signifie que toute hausse du tonnage collecté peut dégrader le taux de recyclage si elle ne s'accompagne pas d'une hausse du tonnage recyclé dans les mêmes proportions ; cela peut conduire les éco-organismes à privilégier la collecte des déchets les plus faciles à recycler ;
- les indicateurs en tonnes sont souvent transversaux à une filière alors que certains matériaux sont plus lourds et/ou plus faciles à collecter ;
- certains indicateurs ne tiennent pas compte de la hiérarchie de traitement des déchets, en particulier les taux de valorisation globale[32] qui mettent sur le même plan le recyclage et la valorisation énergétique.

Les cahiers des charges de filière ne sont pas accompagnés d'une étude d'impact portant tant sur les enjeux environnementaux qu'économiques (coûts de référence, impacts sur les structures industrielles existantes et sur les circuits économiques, soutenabilité de la trajectoire des éco-contributions). L'élaboration des arrêtés instituant ou modifiant le cahier des charges relève de la DGPR. Le ministre chargé de l'économie n'est pas contresignataire de ces arrêtés. Si la DGE participe aux travaux de manière informelle, la DGCCRF indique être consultée avec un délai de réaction très court.

Enfin, les cahiers des charges subissent fréquemment des modifications dans un pas de temps court. Parmi les onze filières antérieures à la loi AGEC (hors celle des produits de l'agrofourniture), dix ont vu leur cahier des charges modifié depuis 2021. Parmi les onze filières postérieures à la loi AGEC, sept ont fait l'objet d'un premier cahier des charges, dont cinq ont vu ce cahier des charges modifié entre une et trois fois entre 2021 et 2024. Ces modifications, qui traduisent des adaptations nécessaires du fait d'un changement de l'ordre législatif ou de retours de terrain, portent toutefois atteinte à la stabilité du cadre dans lequel opèrent l'ensemble des acteurs concernés par le dispositif de la REP, et mobilisent des ressources qui ne sont pas utilisées pour le pilotage et le contrôle.

---

[29] Dans onze des quatorze filières comportant un objectif de collecte, celle-ci est évaluée en rapportant les déchets collectés aux mises sur le marché : articles de sport et de loisirs, articles de bricolage et jardin, dispositifs médicaux perforants utilisés par les patients en autotraitement et les utilisateurs d'autotests, éléments d'ameublement, huiles lubrifiantes ou industrielles, jouets, piles et accumulateurs, pneumatiques et textile d'habillement, linge de maison et chaussures.

[30] Les mises en marché prises en compte sont celles de l'année N-1 pour six filières (articles de sport et de loisirs, articles de bricolage et jardin, équipements électriques et électroniques à l'exception de la catégorie 7, huiles lubrifiantes ou industrielles, jouets, pneumatiques).

[31] Mars 2021, année de référence non renseignée.

[32] Dans les filières des bateaux de plaisance et de sport, des éléments d'ameublement, des matériaux de construction du secteur du bâtiment, du textile, des véhicules hors d'usage.

Les éco-organismes et les systèmes individuels sont agréés pour une durée maximale de six ans renouvelables s'ils établissent qu'ils disposent des capacités techniques, de la gouvernance et des moyens financiers et organisationnels pour répondre aux exigences du cahier des charges de la filière.

En pratique, les retards accumulés pendant la phase d'élaboration des textes réglementaires raccourcissent le temps consacré à la phase d'agrément pour tenir les délais d'entrée en vigueur des filières REP prévus dans la loi AGEC. Ainsi, même si la réglementation donne six mois aux services compétents pour instruire et agréer les demandes des candidats éco-organismes et systèmes individuels à partir du dépôt de leur dossier de demande d'agrément sur une filière, le temps laissé à l'instruction interministérielle ainsi qu'à la consultation des parties prenantes dans le cadre de la CiFREP sur ces demandes d'agrément est d'un mois et demi en moyenne. La mission estime que ces délais ne permettent pas aux services concernés de fournir une instruction robuste de ces dossiers, notamment une expertise économique des trajectoires prévues par les éco-organismes et systèmes individuels. Plus de la moitié des agréments en vigueur expireront à la fin de l'année 2027, ce qui laisse présager une nouvelle vague d'instruction administrative.

Surtout, la limitation à six ans de l'agrément, dont la durée s'élève en fait en moyenne à cinq ans pour les éco-organismes et à quatre ans pour les systèmes individuels, est contradictoire avec le besoin de planification à long terme des investissements industriels des opérateurs de gestion. Cela se traduit, en particulier, par des délais de réponse aux appels d'offres émis par les éco-organismes parfois trop réduits pour permettre aux opérateurs de les analyser et de proposer une réponse adaptée[33].

<u>Proposition n° 3 [DGPR, en lien avec DGE]</u> : Au niveau des filières, transformer les cahiers des charges en lignes directrices, fixant des objectifs de moyen terme crédibles associés à des indicateurs pertinents, revues tous les quatre ans. En évaluer les impacts environnementaux et économiques.

<u>Proposition n° 4 [Instance de régulation]</u> : Au niveau des éco-organismes et des systèmes individuels, délivrer des agréments sans limite temporelle. Mettre en place un mécanisme de suivi de leur performance plus étroit et régulier, fondé sur un cadre d'objectifs quadriennal déclinant les lignes directrices de filière à l'échelle de chaque éco-organisme ou système individuel.

Les cahiers des charges deviendraient des lignes directrices de filières. Elles demeureraient de la responsabilité de la DPGR, en collaboration avec la DGE, et en s'appuyant sur l'expertise de l'instance de régulation. La DGPR s'assurerait que les lignes directrices :

- fixent, à l'échelle de chaque filière, des objectifs à moyen terme (horizon de quatre ans)[34] et long terme (horizon de dix ans), en matière de collecte, valorisation, recyclage, réparation, réemploi, prévention, traduits en termes de tonnages ou d'unités à collecter et à traiter ;
- fixent les règles les plus structurantes de chaque filière (notamment son périmètre, certains critères de modulations du barème[35]) ;
- s'inscrivent en cohérence avec les autres outils de politique publique favorisant l'économie circulaire ;

[33] Ainsi, l'éco-organisme Écomaison a lancé le 6 février 2023 deux appels d'offres pour organiser la collecte et le transport des objets usagés. Les prestataires disposaient d'un mois pour analyser les cahiers des charges et déposer leur candidature, le démarrage opérationnel étant prévu au deuxième trimestre 2023.

[34] À adapter au besoin aux spécificités de certaines filières.

[35] Par exemple, la récupération de matériaux stratégiques ou le niveau d'incorporation de matière recyclée.

- s'appuient sur une étude d'impact industriel et concurrentiel pour l'ensemble des acteurs concernés (metteurs en marchés, éco-organismes et systèmes individuels, opérateurs de gestion de déchets ou du réemploi, collectivités) et une étude d'impact intégrant les différentes dimensions environnementales (notamment empreinte carbone des modes de traitement, conséquences sur la biodiversité et la consommation en eau de la valorisation des déchets) ;
- sont accompagnées d'indicateurs fiables et pertinents, qu'il s'agisse de l'évaluation du gisement, de la définition des objectifs de collecte et de recyclage, ou de la mesure de l'efficience (coût à la tonne collectée, coût à la tonne traitée pour chaque mode de traitement).

L'instance de régulation indépendante formulerait un avis sur les projets de lignes directrices – cet avis serait rendu public.

Sur la base de ces lignes directrices, l'instance de régulation aurait la responsabilité de :

- délivrer des agréments aux éco-organismes et systèmes individuels sans limitation de durée, dès lors qu'ils établissent qu'ils disposent des capacités techniques, de la gouvernance et des moyens financiers et organisationnels pour répondre aux exigences des lignes directrices de filière. L'octroi de l'agrément serait possible à tout moment, de même que son retrait comme sanction ultime ;
- décliner les lignes directrices de filière à la maille de chaque éco-organisme ou système individuel agréé, dans un cadre d'objectifs, fixant une trajectoire quadriennale (en tonnages ou unités à collecter et à traiter) au prorata des quantités de produits mis sur le marché par les producteurs adhérents ;
- apprécier les moyens que chaque éco-organisme ou système individuel prévoit de mobiliser sur cette période pour respecter la trajectoire, en s'appuyant notamment sur des coûts de référence normés par action (collecte, traitement, valorisation, recyclage, réparation, réemploi).

Elle serait :

- destinataire, en lieu et place des censeurs d'État, des rapports d'auto-contrôle des éco-organismes prévus aux articles R. 541-126 à R. 541-129 du code de l'environnement, qui seraient également dus par les systèmes individuels ;
- dotée d'un pouvoir d'injonction de mise en œuvre de mesures correctives en vue du respect des obligations fixées par les lignes directrices et les cadres d'objectifs ; ainsi que d'un pouvoir de sanction (cf. proposition n° 5).

3.3. Le renforcement des dispositifs de contrôle et de sanctions devrait faciliter l'atteinte des objectifs

3.3.1. Inciter les éco-organismes à engager les moyens nécessaires à la réalisation des objectifs fixés

Si les objectifs à atteindre par les éco-organismes et systèmes individuels sont aujourd'hui fixés par le cahier des charges de la filière, il appartient à chacun de ces acteurs de définir la stratégie permettant d'y parvenir. Or, le système peut créer des contre-incitations à la définition d'une stratégie compatible avec l'atteinte des objectifs.

Il existe un risque que les éco-contributions ne soient pas fixées à un niveau adéquat pour atteindre les objectifs :

- la gouvernance des éco-organismes par les metteurs en marché leur permet de privilégier le niveau des éco-contributions plutôt que l'atteinte des objectifs ;

- en outre, lorsqu'elle existe, la concurrence entre éco-organismes peut conduire à un équilibre non-optimal au sein duquel chacun cherche à proposer un montant de contributions plus faible que ses concurrents au détriment des objectifs environnementaux. Ce risque s'est matérialisé dans la filière des produits et matériaux de construction du secteur du bâtiment, menant à une course au moins-disant sur le barème amont.

Par ailleurs, les éco-organismes ont la possibilité, actuellement non encadrée, de différer leurs dépenses. Les sommes non dépensées sont inscrites en provisions pour charges futures. Le montant des provisions pour charges futures atteignait 1 Md € au terme de l'exercice 2022 pour les 18 éco-organismes pour lesquels la donnée était disponible, soit en moyenne 8,2 mois de leurs charges de l'année 2021.

Enfin, les sanctions visant les éco-organismes ou systèmes individuels sont extrêmement rares (cf. 2.3). En tout état de cause, même si la sanction prévue pour défaut de résultat était appliquée, elle serait complexe à mettre en œuvre et insuffisamment dissuasive. En effet, elle s'articule autour d'un dispositif à « double détente ». D'abord, l'éco-organisme ou système individuel défaillant est invité à prendre des engagements accompagnés d'un montant financier correspondant au nombre de points d'écart par rapport à l'objectif fixé multiplié par le coût moyen d'un point d'objectif atteint majoré d'au moins 50 %. Ensuite, et seulement en l'absence de tels engagements ou en cas de non-respect de ceux-ci, le ministre chargé de l'environnement peut prononcer une pénalité financière dont l'assiette est restreinte : au maximum 10% des charges de gestion des déchets nettes des recettes matières (et non du chiffre d'affaires).

Il convient de réformer le dispositif de sanction pour défaut de résultat, en le remplaçant par un dispositif de réponse à la main de l'instance de régulation, plus rapide et plus adapté aux causes des écarts constatés et proportionné à la gravité du manquement.

<u>Proposition n° 5 [Instance de régulation]</u> : Confier à l'instance de régulation un dispositif de réponse adapté, rapide et dissuasif (panel d'outils incluant mise en demeure, injonction, consignation, sanctions…) en cas de constat d'écart à la cible. La rendre destinataire des projets de budget des éco-organismes et systèmes individuels et lui permettre de formuler des observations.

Dès lors qu'un écart entre l'objectif fixé et le résultat atteint serait constaté pour l'année N, l'instance engagerait avec l'éco-organisme ou le système individuel un dialogue contradictoire pour identifier les causes de l'écart et pourrait le mettre en demeure de régulariser sa situation dans un délai qu'elle déterminerait.

À l'expiration de ce délai, si le résultat n'était toujours pas atteint, l'instance pourrait mobiliser différents leviers adaptés à la situation parmi un panel d'options :

- si un montant insuffisant d'éco-contributions a été levé une année donnée, un pouvoir d'injonction pour la mise en œuvre de mesures correctives, pouvant s'accompagner d'un montant financier à dépenser calculé en fonction des coûts moyens de traitement ;
- si un phénomène de thésaurisation des éco-contributions votées est constaté, la possibilité d'ordonner la consignation auprès d'un comptable public d'une partie des sommes mises en réserve au titre des provisions pour charges futures ;
- en cas de manquement le justifiant, la possibilité de prononcer une amende administrative : celle-ci devrait être suffisamment dissuasive et simple à appliquer, par exemple au maximum 5 % du chiffre d'affaires à l'issue d'un contradictoire ;
- en cas de défaillance répétée, la possibilité de retirer l'agrément, qui devrait être accompagné d'un dispositif permettant d'assurer la continuité de la filière et la réception des éco-contributions en cas de monopole de l'éco-organisme, par exemple en créant un fonds *ad hoc* au sein de la Caisse des Dépôts et des Consignations.

L'instance de régulation obligerait l'éco-organisme ou le système individuel à informer ses adhérents des mesures décidées.

La mission ne propose en revanche pas de faire « valider » *a priori* le budget de l'éco-organisme ou du système individuel par la puissance publique, ce qui risquerait de rendre plus difficile l'application *a posteriori* des outils destinés à garantir l'atteinte des objectifs (sanctions, injonctions). L'instance de régulation devrait toutefois être destinataire des projets de budget à titre informatif et disposer d'un délai pour faire part de ses observations (en particulier sur le caractère suffisant des ressources envisagées pour faire face aux objectifs).

3.3.2. Renforcer le consentement à payer de l'ensemble des metteurs en marché en contrôlant et en sanctionnant les fraudeurs

Le consentement à payer des metteurs en marché peut être fragilisé en présence d'un nombre élevé de fraudeurs qui ne contribuent pas ou pas à la hauteur de ce qu'ils devraient. Il peut s'agir de metteurs en marché installés en France ou des metteurs en marchés installés à l'étranger, qui vendent directement auprès d'un particulier en France ou par l'intermédiaire d'une place de marché[36]. Par définition, l'ampleur du manque à gagner lié aux fraudeurs est difficile à estimer. Ces distorsions de concurrence limitent l'efficacité du barème des contributions.

Les contrôles et sanctions des fraudeurs sont actuellement insuffisants. L'identification des contrevenants est déléguée aux éco-organismes, mais le registre des identifiants uniques (IDU) géré par la DSREP de l'ADEME permet seulement de vérifier si un metteur en marché est associé à un IDU. Par ailleurs, les dossiers de contrevenants remontés à la DGPR ne font pas l'objet de sanction (cf. 2.3).

<u>Proposition n° 6 [Instance de régulation, en lien avec les éco-organismes]</u> : Développer les capacités d'identification des metteurs en marché qui ne sont pas en conformité avec leur obligation de paiement d'une éco-contribution. Confier à l'instance de régulation la responsabilité (i) d'appliquer les sanctions prévues au II de l'article L. 541-10 du code de l'environnement et (ii) de rendre visible sur un site internet la liste des metteurs en marché contrevenants.

L'identification des metteurs en marché contrevenant pourrait être renforcée à travers (i) la fiabilisation et l'exploitation du registre des identifiants uniques ; (ii) la mise en place d'un mandataire établi en France pour le producteur basé dans un autre État membre ou dans un pays tiers qui vend sur le territoire national des produits soumis à la REP, ce qui implique de porter ce sujet dans le cadre des négociations en cours sur la révision de la directive cadre sur les déchets.

La mission n'est pas en mesure de se prononcer sur l'opportunité du dispositif de contribution visible (affichage de l'éco-contribution sur le prix de vente final) comme instrument de lutte contre la fraude. Elle note que cela engendrerait des coûts (complexité, charge administrative) pour l'ensemble des metteurs en marché et que l'effet dissuasif peut jouer en amont de la chaîne de valeur (affichages sur les factures *B2B*) mais pas auprès du consommateur final.

[36] La loi AGEC a introduit une disposition qui prévoit que les places de marché sont tenues de pourvoir ou de contribuer à la prévention et à la gestion des déchets qui en proviennent, sauf si le vendeur tiers dont elle facilite la vente ou la livraison des produits a déjà rempli ses propres obligations de REP et que la place de marché peut le justifier. L'Alliance des places de marché auditionnée par la mission fait part des difficultés rencontrées par ses adhérents dans la mise en œuvre de leurs obligations vis-à-vis de leurs vendeurs non conformes (transmission des données aux éco-organismes, vérification des IDU des fournisseurs).

4. Le système d'incitations en direction des parties prenantes des REP comporte des marges de progrès et il convient de ne pas conférer aux outils des REP des objectifs qu'ils ne peuvent raisonnablement poursuivre

4.1. Les collectivités territoriales, les opérateurs de gestion et les consommateurs pourraient être davantage incités à l'atteinte des objectifs des REP

4.1.1. Différencier le niveau de soutien financier aux collectivités territoriales pour mieux tenir compte des disparités géographiques en termes de coûts et rendre publiques les performances des collectivités

Lorsqu'elles contractualisent avec des éco-organismes qui interviennent en soutien financier[37], les collectivités sont incitées à la performance par des clauses spécifiques (i) de performance, qui bonifient les soutiens financiers basés sur le nombre de tonnes collectées et triées (exemple des soutiens versés par Citeo dans la filière des emballages, dépendant taux moyens de recyclage) ; (ii) de pénalité (exemple de la convention type d'Ecodds, dans la filière des produits chimiques, qui prévoit une pénalité forfaitaire pour chaque conteneur contenant une non-conformité).

Cependant, cette incitation n'est pas suffisamment différenciée, dans la mesure où le niveau des soutiens financiers ne tient pas compte de la typologie des territoires et, en particulier, des caractéristiques de l'habitat. Les données de l'ADEME montrent pourtant que le coût de gestion des déchets varie fortement selon l'habitat. Ainsi, le coût aidé de gestion des déchets[38] est en moyenne de 98 € hors taxe par habitant mais varie fortement d'un territoire à l'autre, passant de 81 € hors taxe en milieu rural à 152 € hors taxe en zone d'habitat touristique. Dans ce contexte, les collectivités territoriales dont les coûts sont les moins couverts par les soutiens des éco-organismes risquent de voir leurs performances environnementales plafonner à un niveau inférieur à la moyenne nationale.

Ce risque est réel puisque le coût moyen aidé de la gestion des déchets collectés séparément demeure supérieur (282 € hors taxe par tonne) au coût moyen aidé de la gestion des ordures ménagères résiduelles (253 € hors taxe par tonne[39]), si bien que les collectivités n'ont pas d'incitation financière à favoriser le développement de la collecte sélective.

<u>Proposition n° 7 [Instance de régulation]</u> : Mieux inciter les collectivités à la performance (i) en différenciant, dans les contrats-types des filières concernées, les niveaux de soutien aux collectivités selon les coûts moyens de collecte et de traitement des déchets par catégorie de territoire et (ii) en publiant les niveaux de performance de chaque collectivité sur les principaux flux matière.

---

[37] Les collectivités bénéficient de soutiens financiers des éco-organismes principalement dans le cadre de trois filières (emballages ménagers et papiers graphiques, équipements électriques ou électroniques et éléments d'ameublement), pour un montant de 810 M€ en 2022, soit 43 % du total des éco-contributions collectées cette année-là, toutes filières confondues.

[38] Le coût aidé est égal au coût supporté par les collectivités territoriales duquel on retranche les produits liés à la vente d'énergie ou de matière, les subventions ou aides publiques et les soutiens des éco-organismes.

[39] Données 2020. ADEME, Référentiel des coûts du service public de gestion des déchets, 2020.

4.1.2. Donner davantage de visibilité aux opérateurs de gestion de déchets pour sécuriser leurs investissements

Les contrats de collecte et de traitement liant les opérateurs de gestion de déchets aux donneurs d'ordres comportent des incitations de nature à favoriser l'atteinte des objectifs définis dans les cahiers des charges (mise en concurrence par appel d'offres, rémunération proportionnelle aux quantités de déchets pris en charge, audits et contrôle des prestations, pénalités en cas de non atteinte des objectifs du contrat). Toutefois, l'incitation des opérateurs à atteindre les objectifs et à investir dans les infrastructures nécessaires au traitement des déchets est limitée par :

- l'instabilité normative associée aux échéances des cahiers des charges et agréments, qui obèrent la possibilité d'une planification des investissements à long terme ;
- la complexité des relations avec les éco-organismes qui se traduit par des coûts de gestion pour les opérateurs (redondances dans les saisines d'information du fait du caractère non interopérable des systèmes d'information des éco-organismes, absence d'harmonisation des schémas de collecte et de traitement d'un éco-organisme à l'autre y compris au sein d'une même filière) ;
- l'intervention croissante des éco-organismes sur les marchés de la collecte et de la reprise des matériaux (cf. 2.2). C'est par exemple le cas dans la filière des emballages ménagers, avec l'exclusivité accordée par la règlementation[40] aux éco-organismes pour le recyclage et la reprise de trois flux de déchets plastique. Plus généralement, les opérateurs de gestion de déchets estiment que leur rôle est parfois ramené à celui de prestataires à façon, dont le comportement est prescrit par les donneurs d'ordre ;
- l'absence d'instrument efficace pour augmenter la demande en matériaux recyclés. Cette dernière est déterminée par le rapport entre le prix de la matière vierge et le prix de la matière recyclée et par les obligations d'incorporation de matériaux recyclés. Or, à titre d'exemple, le prix de vente des plastiques vierges connaît de fortes variations, et, en point bas, pèse sur la demande en plastiques recyclés. De plus, l'éco-modulation n'est pas un instrument efficace pour inciter les metteurs en marché à l'intégration de matériaux recyclés dans leurs produits (cf. 4.2.2.).

Dans un souci de simplification de la gouvernance des REP, la mission ne propose toutefois pas de donner suite à la proposition, formulée par la Confédération des métiers de l'environnement, de modifier la gouvernance des éco-organismes pour y introduire un conseil de stratégie industrielle incluant les opérateurs et ayant un droit de regard sur les décisions du conseil d'administration, considérant de plus que les risques de conflit d'intérêt en seraient accrus. En revanche, l'instance de régulation indépendante permettrait de régler les différends entre éco-organismes et opérateurs qui pourront la saisir ; elle veillerait à ce que les relations contractuelles ne soient pas manifestement déséquilibrées. Elle serait aussi un tiers de confiance capable d'organiser des concertations visant à avancer sur des sujets techniques, comme la convergence des systèmes d'information. Enfin, le besoin de visibilité devrait être davantage satisfait par l'octroi d'agréments sans limitation de durée.

[40] Arrêté du 15 mars 2022 emportant modification du cahier des charges de la filière des déchets d'emballages ménagers

4.1.3. Pour le consommateur, les leviers d'incitation à une consommation plus responsable, à un meilleur geste de tri, et une participation à la collecte existent et leur mise en œuvre doit être poursuivie

L'effet incitatif de l'éco-contribution sur le comportement de consommation est limité par la faiblesse de son montant. Ainsi, sur un échantillon de vingt-deux produits neufs appartenant à quatre filières (ameublement, bâtiment, textile, équipements électriques et électroniques), l'écocontribution représente moins de 1% du prix neuf dans douze cas et la médiane se situe à 0,6% du prix. Par ailleurs, le dispositif de « contribution visible », permettant de rendre l'éco-contribution apparente en la distinguant des autres composantes du prix du produit, ne concerne aujourd'hui que trois filières (équipements électriques et électroniques, éléments d'ameublement, jusqu'en 2026, bâtiment), et est en tout état de cause peu susceptible d'entraîner un changement de comportement au regard de la faiblesse des montants.

L'obligation pesant sur le metteur en marché d'informer le consommateur des caractéristiques environnementales du produit[41] (incorporation de matière recyclée, emploi de ressources renouvelables, durabilité, compostabilité, réparabilité, possibilités de réemploi, recyclabilité, présence de substances dangereuses, de métaux précieux ou de terres rares) est davantage susceptible d'orienter les consommateurs, et sa mise en œuvre devrait être poursuivie.

L'incitation des consommateurs à participer à la collecte sélective repose sur une signalétique obligatoire pour l'ensemble des produits couverts par la REP à l'exception des emballages ménagers de boissons en verre et le financement de campagnes de communication par les éco-organismes. Les filières à responsabilité élargie du producteur (REP) ont ainsi consacré 38 M€ à la communication en 2022, soit 2 % des éco-contributions perçues. Le système d'incitation à la collecte sélective repose également sur la possibilité de déposer certaines catégories de déchets couverts par la REP auprès d'un distributeur de produits, dans le cadre d'une obligation de reprise sans frais. Huit filières ou catégories de produits sont concernées[42], et l'effectivité de cette obligation devrait elle aussi davantage être suivie par l'administration.

[41] Décret n° 2022-748 du 29 avril 2022 relatif à l'information du consommateur sur les qualités et caractéristiques environnementales des produits générateurs de déchets

[42] Équipements électriques et électroniques, produits chimiques, produits pyrotechniques et des extincteurs, éléments d'ameublement, cartouches de gaz combustible à usage jouets, articles de sport et de loisirs, articles de bricolage et de jardin, produits ou matériaux de construction du secteur du bâtiment, pneumatiques.

4.2. L'assignation de multiples objectifs aux mêmes instruments dans le cadre de la REP fragilise l'atteinte des ambitions en matière de prévention et de réemploi

4.2.1. Mobiliser l'outil réglementaire en complément de la modulation des éco-contributions pour l'incitation des metteurs en marché à l'éco-conception et à l'incorporation de matières recyclées

Au-delà de l'objectif d'internalisation des externalités associées à la vente de produits destinés à devenir des déchets, le barème amont vise également, à travers sa modulation[43], une incitation à l'éco-conception et à l'incorporation de matières recyclées pour les metteurs en marché. Le principe de la modulation est prévu par le droit européen (article 8 bis de la directive UE 2018/851), « lorsque c'est possible ». La modulation est déclinée selon des critères de performance environnementale définis par l'éco-organisme, parmi lesquels la quantité de matière utilisée, l'incorporation de matière recyclée, l'emploi de ressources renouvelables gérées durablement, la durabilité, la réparabilité, les possibilités de réemploi ou de réutilisation, la recyclabilité, la visée publicitaire ou promotionnelle du produit, l'absence d'écotoxicité et la présence de substances dangereuses. S'agissant du montant de la modulation, l'article L. 541-10-3 du code de l'environnement précise que « l'application des primes et pénalités peut en particulier conduire la contribution financière […] à devenir nulle ou négative » bien que « sur demande motivée du producteur, l'éco-organisme [soit] tenu de limiter le montant de la prime ou de la pénalité à 20 % du prix de vente hors taxe de son produit. ».

Or la modulation n'est effective que dans 10 des 18 filières opérationnelles au 1er juillet 2023[44] et, lorsqu'elle est mise en œuvre, ne joue pas pleinement son rôle incitatif pour quatre raisons principales :

- la modulation ne couvre pas toujours l'ensemble du gisement collecté ;
- seule une minorité de barèmes prévoit une incitation à l'intégration de matériaux recyclés ;
- seules trois filières[45] ont mis en place des modulations formulées en tant que primes ou pénalités en valeur absolue. Dans les autres filières, la modulation est un pourcentage de l'éco-contribution et sa valeur est comprise entre une exonération et un doublement de l'éco-contribution. Or, d'après un échantillon constitué par la mission, l'éco-contribution ne représente qu'une faible proportion du prix du produit neuf : la médiane se situe à 0,6 % du prix du neuf ;
- lorsque la chaîne de valeur du produit est de dimension internationale, l'existence d'une éco-contribution, même modulée, sur le produit fini pour le seul marché français ne suffira pas à faire évoluer les modalités de production. Cette limite concerne notamment les filières des équipements électriques et électroniques, du textile et des pneumatiques.

Dès lors, la modulation des barèmes ne peut être le seul outil sur lequel s'appuie la puissance publique pour inciter les metteurs en marché à adopter des comportements favorisant l'économie circulaire.

---

[43] Exigée par l'article 8 bis de la directive cadre sur les déchets et l'article L. 541-10-3 du code de l'environnement.

[44] Equipements électriques et électroniques, emballages ménagers et papiers graphiques, textiles, piles et accumulateurs, ameublement, produits chimiques, huiles, articles de sport et de loisirs, jouets, tabac.

[45] Emballages ménagers et papiers graphiques, textiles, produits chimiques.

<u>Proposition n° 8 [DGPR, DGE]</u> : En complément de la modulation des éco-contributions, s'appuyer davantage sur le levier règlementaire harmonisé à l'échelon européen, pour renforcer les exigences envers les metteurs en marché relatives à l'éco-conception, l'allongement de la durée de vie des produits, et l'incorporation de matières recyclées.

4.2.2. Réaligner les missions confiées aux éco-organismes avec la structure de leurs intérêts

Conformément à l'article L. 541-10 du code de l'environnement, les éco-organismes et systèmes individuels sont mis en place par les producteurs qui en « assurent la gouvernance ». Il existe par conséquent un **risque de conflit d'intérêts** entre les objectifs économiques des metteurs en marché et ceux de l'éco-organisme auquel ils adhèrent (ou de leur système individuel le cas échéant), qui représentent une charge supplémentaire pour les metteurs en marché. Ce risque est particulièrement important en matière de prévention des déchets (réduction des mises sur le marché pour les emballages ménagers, durabilité, réparabilité et réemploi). En effet, l'allongement de la durée de vie des produits peut réduire les ventes et diminuer les recettes des producteurs.

Ce risque n'a pas été suffisamment pris en compte en assignant aux éco-organismes des objectifs en matière de réemploi et de réparation et en leur confiant la gestion des fonds dédiés au financement de la réparation d'une part, et du réemploi d'autre part[46]. Les éléments de bilan disponibles mettent en évidence le retard pris dans la mise en œuvre de ces fonds :

- s'agissant des fonds de financement de la réparation, seule la filière des équipements électriques et électroniques est dotée d'un fonds de réparation opérationnel, mais seulement 4 % de la cible a été dépensée en 2023 ; les données concernant la filière des textiles ne sont pas disponibles, le démarrage ayant eu lieu en novembre 2023 ; et les quatre autres filières concernées n'ont pas respecté le calendrier de mise en place fixé par leur cahier des charges ;
- s'agissant des fonds de financement du réemploi, alors que l'article L. 541-10-5 du code de l'environnement prévoit qu'ils sont dotés de ressources[47] permettant l'atteinte des objectifs de réemploi et de réutilisation qui ne peuvent être inférieures à 5 % des contributions reçues, cette cible n'est atteinte dans aucune des filières concernées.

Il convient de prendre acte de l'incompatibilité entre la gouvernance des éco-organismes et la poursuite d'objectifs de réemploi, de réutilisation et de réparation. Or ces objectifs sont placés en haut de la hiérarchie des modes de traitement des déchets. L'atteinte des objectifs de prévention doit donc s'appuyer sur une maîtrise accrue de ces contre-incitations.

<u>Proposition n° 9 [DGPR]</u> : Confier à l'ADEME la mise en œuvre des fonds de réemploi/réutilisation et de réparation, en lieu et place des éco-organismes, leur gouvernance entrant en conflit d'intérêts avec ces missions.

Dans le cadre de la REP, le financement du réemploi, de la réutilisation et de la réparation par les éco-contributions appelées sur l'ensemble des metteurs en marché serait maintenu mais :

- les fonds de réemploi d'une part, de réparation d'autre part, seraient fusionnés dans des fonds à la maille des filières et non plus des éco-organismes ;
- leur gestion serait confiée à l'ADEME, qui gère déjà le fonds économie circulaire et l'observatoire du réemploi.

---

[46] Six filières sont concernées par ces fonds : articles de bricolage et de jardin, articles de sport et de loisirs, éléments d'ameublement, équipements électriques et électroniques, à l'exception des lampes et panneaux photovoltaïques, jouets, textile, linge et chaussures.

[47] Elles sont fléchées vers les acteurs de l'économie sociale et solidaire.

Une autre option aurait été de confier cette mission à un organisme *ad hoc* inter-filières dont la gouvernance aurait été assurée par des acteurs du réemploi, de la réparation, des collectivités, des metteurs en marché des principales filières concernées, et des opérateurs de gestion. Cet organisme se serait vu transférer la responsabilité de l'atteinte des objectifs des cahiers des charges spécifiques à chaque filière en matière de réemploi et réparation. Cette option, outre sa complexité institutionnelle, ne règle pas entièrement le problème de conflit d'intérêts, voire en crée de nouveaux.

Pour mémoire, la mission a également recommandé de sortir des missions des éco-organismes la responsabilité du financement et de la conduite des études nécessaires à l'actualisation de leurs cahiers des charges.

4.3. Plusieurs conditions devraient être réunies avant toute création de filière REP nouvelle

La multiplication récente du nombre de filières est porteuse de risques :

- en amont, complexité accrue pour les metteurs en marché lorsque leurs produits relèvent de plusieurs filières ;
- en aval, la complexité intrinsèque pour les acteurs du recyclage dont la logique est fondée sur les matériaux et non sur les produits, est également accrue par la multiplication des filières (augmentation des charges de *reporting,* accroissement des besoins d'espace de collecte spécialisée par de nombreux produits et non par matériaux dans un contexte de saturation du foncier dans les déchèteries…) ;
- moindre compétitivité pour les metteurs en marché en France lorsque la filière n'est pas encadrée par le droit européen, ou coûts de transformation à venir si la filière initialement créée en France est mise en œuvre ensuite à l'échelle européenne mais selon des modalités différentes ;
- surcharge administrative liée à la prise des textes d'application (décrets, cahiers des charges, agréments), parfois pour de faibles enjeux environnementaux ;
- évolutions du cadre trop rapide au détriment de la qualité de la mise en œuvre.

<u>Proposition n° 10 [Gouvernement]</u> : Ne créer de nouvelle filière REP que si elle correspond à une exigence européenne.

À l'avenir, si la France doit prendre position ou souhaite militer pour la création d'une filière nouvelle au niveau européen, il conviendra de réunir au préalable les conditions suivantes : il n'existe pas déjà de marché du réemploi ou du recyclage efficace dans ce secteur et les données permettant d'en mesurer les impacts économiques et environnementaux sont disponibles et fiables.

CONCLUSION

Au terme de ses investigations, la mission considère que le *statu quo* n'est pas envisageable s'agissant de la politique publique relative aux filières à responsabilité élargie du producteur. Le scénario d'une instance indépendante de régulation lui apparaît le meilleur au regard des enjeux environnementaux et économiques, puisqu'il est celui dans lequel les missions essentielles à un pilotage efficace favorisant l'atteinte plus rapide des objectifs peuvent être pleinement exercées, face à un système d'incitations et de contrôle défaillant. Il présente également l'avantage, grâce au caractère indépendant de l'instance et à ses pouvoirs renforcés, de mieux mettre en œuvre les missions qui sinon pourraient théoriquement rester dans le giron des administrations et opérateurs actuellement impliqués, en particulier le recueil des données fiables en temps et en heure.

À Paris, le 18 juin 2024

Les membres de la mission,

Pour l'IGF

L'inspectrice générale des finances,

Anne Paugam

L'inspectrice des finances,

Maroussia Outters-Perehinec

L'inspecteur des finances,

Gabriel Mikowski

Pour l'IGEDD

L'ingénieur général des mines,

Philippe Follenfant

L'ingénieur général des mines,

Michel Pascal

L'inspecteur de l'environnement et du développement durable,

Cédric Ghesquieres

Pour le CGE

Le chargé de mission,

Thierry de Mazancourt

L'ingénieur général des mines,

Axel Thonier

ANNEXES ET PIÈCE JOINTE

LISTE DES ANNEXES ET DE LA PIÈCE JOINTE

ANNEXE I :	**PANORAMA ET CADRE GÉNÉRAL DES FILIÈRES À RESPONSABILITÉ ÉLARGIE DU PRODUCTEUR**
ANNEXE II :	**EFFICACITÉ ET EFFICIENCE DES FILIÈRES À RESPONSABILITÉ ÉLARGIE DU PRODUCTEUR**
ANNEXE III :	**SYSTÈME D'INCITATIONS DES PARTIES PRENANTES DES FILIÈRES À RESPONSABILITÉ ÉLARGIE DU PRODUCTEUR**
ANNEXE IV :	**COMPORTEMENTS DES ACTEURS SUR LES MARCHÉS DES FILIÈRES À RESPONSABILITÉ ÉLARGIE DU PRODUCTEUR**
ANNEXE V :	**ENCADREMENT DES FILIÈRES À RESPONSABILITÉ ÉLARGIE DU PRODUCTEUR PAR LES POUVOIRS PUBLICS**
ANNEXE VI :	**LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES**
PIÈCE JOINTE :	**LETTRE DE MISSION**

ANNEXE I

Panorama et cadre général des filières à responsabilité élargie du producteur

SOMMAIRE

1. LE PRINCIPE DE RESPONSABILITÉ ÉLARGIE DU PRODUCTEUR POURSUIT TROIS OBJECTIFS ENVIRONNEMENTAUX AU MOYEN DU PRINCIPE POLLUEUR-PAYEUR 1

1.1. La REP trouve son origine dans l'application du principe « pollueur-payeur »..... 1

1.2. La REP poursuit des objectifs environnementaux de prévention des déchets et de soutenabilité dans l'usage des ressources 2

1.3. La REP poursuit également des objectifs secondaires de nature différente 4

1.4. La REP repose sur l'internalisation du coût des externalités liées à la gestion des déchets issus d'un produit 4

1.5. Depuis la loi AGEC, la REP a été renforcée par de nouvelles obligations en matière de prévention et d'écoconception 5

2. LA REP EST UN OUTIL POUR ATTEINDRE LES OBJECTIFS DE PRÉVENTION ET DE GESTION DES DÉCHETS PRÉVUS PAR LE CADRE EUROPÉEN ET NATIONAL 5

2.1. La REP est un outil identifié pour favoriser la collecte séparée des déchets 5

2.2. La REP est un outil identifié pour atteindre les objectifs de prévention et de gestion des déchets 6

2.3. En particulier, la REP est mise au cœur d'une stratégie européenne et nationale de prévention et de gestion des déchets plastiques 9

2.4. La planification de la prévention et de la gestion des déchets intègre les objectifs et outils prévus par le cadre des REP 11

2.4.1. Le plan national de gestion des déchets prévoit la mise en œuvre des objectifs et dispositifs législatifs en matière de traitement des déchets, notamment ceux prévus dans le cadre des REP 11

2.4.2. Le plan national de prévention des déchets implique les filières REP au cœur de sa stratégie 13

2.4.3. Les régions constituent l'échelon de planification territoriale des déchets dont la portée est limitée 14

2.5. Les évolutions à venir du cadre européen pourraient renforcer les exigences de la REP et les objectifs relatifs à certaines filières 15

3. LA REP S'EXERCE DANS LE CADRE DE FILIÈRES ET FAIT INTERVENIR UNE DIVERSITÉ D'ACTEURS 16

3.1. Les filières REP font intervenir une diversité d'acteurs 16

3.2. La prise en charge collective des obligations issues de la REP est exercée par les éco-organismes, qui peuvent intervenir en soutien financier ou en gestion opérationnelle 17

3.3. Le montant de l'éco-contribution est fixé par l'éco-organisme pour couvrir ses coûts et peut être modulé en fonction de critères de performance environnementale du produit 19

4. EN FRANCE, LES FILIÈRES REP ONT ÉTÉ MISES EN ŒUVRE PROGRESSIVEMENT À PARTIR DES ANNÉES 1990 20

4.1. Après une mise en place progressive entre 1993 et 2013, le déploiement des filière REP a connu une accélération depuis 2021 avec la loi AGEC 20

4.2. Le calendrier prévisionnel de la loi AGEC n'a toutefois pas été respecté, si bien que 18 filières sont effectives en France sur une cible de 23 27

4.3. Les 23 éco-organismes agréés interviennent de manière opérationnelle ou mixte 29

4.4. À horizon 2025, les REP couvriront 22 % du gisement total de déchets en France et trois filières représenteront 83 % du gisement couvert par les REP 32

4.5. En 2022, les éco-contributions représentaient 1,9 Md € dont la moitié dans la filière des emballages ménagers 32

1. Le principe de responsabilité élargie du producteur poursuit trois objectifs environnementaux au moyen du principe pollueur-payeur

1.1. La REP trouve son origine dans l'application du principe « pollueur-payeur »

Le droit commun des déchets fait porter la responsabilité juridique et la charge financière de l'élimination d'un déchet (comprenant les étapes de collecte, transport, stockage, tri et traitement)[1] sur le producteur du déchet ou son dernier détenteur[2]. Dans ce cadre, la charge de la gestion des déchets des ménages repose sur les collectivités territoriales[3] qui mettent en place un service public de gestion des déchets (SPGD), en vertu du principe de salubrité publique.

Dès 1975, ce paradigme est modifié par l'application du principe « pollueur-payeur » aux déchets en droit européen[4], reprise en droit français[5]. Le principe sous-jacent consiste dans le fait que, bien que le producteur du produit ne soit ni le producteur du déchet ni son détenteur final, il est en partie responsable de la quantité de produit mis sur le marché ainsi que de la quantité de résidus ultimes non valorisables issue du produit après sa consommation[6]. En vertu du principe pollueur-payeur, tout ou partie du coût de l'élimination d'un déchet doit désormais être supporté par le producteur du produit générateur du déchet.

A partir de 1994, la notion de « responsabilité élargie du producteur » (REP) a fait l'objet de travaux de l'OCDE[7]. **La REP y est définie formellement en 2001 comme « un instrument de politique de l'environnement qui étend les obligations du producteur à l'égard d'un produit jusqu'au stade de son cycle de vie situé en aval de la consommation »[8].**

---

[1] La loi n° 75-663 du 15 juillet 1975 dispose à son article 2, alinéa 2 que : « L'élimination des déchets comporte les opérations de collecte, transport, stockage, tri et traitement nécessaires à la récupération des éléments et matériaux réutilisables ou de l'énergie, ainsi qu'au dépôt ou au rejet dans le milieu naturel de tous autres produits dans des conditions propres à éviter les nuisances mentionnées à l'alinéa précédent ».

[2] La loi n° 75-663 du 15 juillet 1975 dispose à son article 2, alinéa 1 que : « Toute personne qui produit ou détient des déchets (…) est tenue d'en assurer ou d'en faire assurer l'élimination conformément aux dispositions de la présente loi ».

[3] Article L. 2224-13 du CGCT : « Les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale assurent, éventuellement en liaison avec les départements et les régions, la collecte et le traitement des déchets des ménages. Les communes peuvent transférer à un établissement public de coopération intercommunale ou à un syndicat mixte (…) la compétence de collecte et de traitement des déchets des ménages (…) ».

[4] La directive 75/442/CEE du Conseil du 15 juillet 1975 relative aux déchets prévoit à son article 11 que : « Conformément au principe du « pollueur-payeur », le coût de l'élimination des déchets, déduction faite de leur valorisation éventuelle, doit être supporté par le détenteur qui remet des déchets à un ramasseur ou à une entreprise (…), et/ou les détenteurs antérieurs ou le producteur du produit générateur de déchets. ». Cette directive a été abrogée par la directive 2006/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2006 relative aux déchets qui prévoit sa codification.

[5] La loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux prévoit à son article 6 : « Il peut être fait obligation aux producteurs, importateurs et distributeurs de ces produits ou des éléments et matériaux entrant dans leur fabrication de pourvoir ou de contribuer à l'élimination des déchets qui en proviennent. ». Cette disposition a été codifiée dans les mêmes termes à l'article L. 541-10, alinéa 2 du code de l'environnement le 21 septembre 2000 suite à l'abrogation de l'article 6 par l'article 5 de l'ordonnance n°2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du code de l'environnement.

[6] Autorité de la concurrence, *Avis n° 12-A-17 du 13 juillet 2012 concernant le secteur de la gestion des déchets couvert par le principe de la responsabilité élargie du producteur*, p. 5

[7] OCDE, 2001. *Responsabilité élargie des producteurs : Manuel à l'intention des* pouvoirs publics*. OECD Publishing,* p.3

[8] *Ibid.,* p. 9

La responsabilité élargie du producteur est inscrite en droit européen en 2008[9] et transposée en droit français en 2010 comme un principe en vertu duquel il peut être fait obligation aux producteurs de contribuer à l'élimination des déchets qui proviennent de leurs produits[10]. Le terme de producteur est défini comme incluant les fabricants, distributeurs ou importateurs d'un produit[11], c'est-à-dire les personnes physiques ou morales qui mettent en premier le produit sur le marché. C'est pourquoi on parle également de « metteurs en marché »[12].

L'article 15 de la loi n° 2024-364 du 22 avril 2024 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière d'économie, de finances, de transition écologique, de droit pénal, de droit social et en matière agricole a complété l'article L. 541-10 du code de l'environnement pour préciser que : *« Peut être considérée comme producteur toute personne qui, à titre professionnel, met à disposition sur le marché pour la première fois sur le territoire national un produit relevant du principe de responsabilité élargie du producteur et résultant d'une opération de réemploi, de préparation en vue de la réutilisation ou de réutilisation. Un décret en Conseil d'Etat définit les modalités d'application du présent alinéa, notamment les filières de responsabilité élargie du producteur concernées. »*

1.2. La REP poursuit des objectifs environnementaux de prévention des déchets et de soutenabilité dans l'usage des ressources

Encadré 1 : Article premier de la directive 2008/98/CE (modifiée) relative aux déchets

Objet et champ d'application
La présente directive établit des mesures visant à protéger l'environnement et la santé humaine par la prévention ou la réduction de la production de déchets et des effets nocifs de la production et de la gestion des déchets, et par une réduction des incidences globales de l'utilisation des ressources et une amélioration de l'efficacité de cette utilisation, qui sont essentielles pour la transition vers une économie circulaire et la compétitivité à long terme de l'Union.

L'objectif premier vers lequel tendent toutes les politiques relatives aux déchets est la protection de la santé, entendue selon la conception « une seule santé »[13]. La directive 75/442/CEE énonce ainsi dans ses motifs que « toute réglementation en matière d'élimination des déchets doit avoir comme objectif essentiel la protection de la santé de l'homme et de l'environnement ».

En sus de la protection de la santé, la REP poursuit deux objectifs additionnels : « prévenir la production de déchets et réduire leur volume, faire un usage accru des matériaux recyclés dans la production et améliorer le rendement d'utilisation des ressources »[14] .

---

[9] L'article 8 de la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets est intitulé : « Régime de responsabilité élargie des producteurs ».

[10] L'article L. 541-10 tel que modifié par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 prévoit à son deuxième alinéa : « « En application du principe de responsabilité élargie du producteur, il peut être fait obligation aux producteurs, importateurs et distributeurs de ces produits ou des éléments et matériaux entrant dans leur fabrication de pourvoir ou de contribuer à l'élimination des déchets qui en proviennent ».

[11] L'article 8 de la directive 2008/98/CE précise que le producteur est « la personne physique ou morale qui élabore, fabrique, manipule, traite, vend ou importe des produits ». Les revendeurs ne sont pas concernés.

[12] Le terme « metteurs sur le marché » est utilisé par la loi française, par exemple l'article L. 541-9-2 qui prévoit « les producteurs, importateurs, distributeurs ou autres metteurs sur le marché ». Cependant, l'usage retient également le terme « metteur en marché ».

[13] Telle que définie par l'Anses, cette conception « tient compte de ces liens complexes dans une approche globale des enjeux sanitaires. Celle-ci inclue la santé des animaux, des végétaux et des êtres humains, ainsi que les perturbations de l'environnement générées par l'activité humaine ».

[14] OCDE, 2001, *op. cit.*, p. 10

S'agissant de l'objectif de prévention (« prévenir la production de déchets et réduire leur volume »), **il vise à réduire à la fois la quantité et la nocivité des déchets**. Cet objectif est posé explicitement dès la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975. L'objectif de prévention est depuis repris par la plupart des textes qui parlent désormais « de prévention et de gestion des déchets », notamment la loi AGEC[15].

L'importance de la prévention est d'ailleurs affirmée par la hiérarchie des déchets définie par l'article 4 de la directive 2008/98/CE, qui établit un « ordre de priorité dans la législation et la politique en matière de prévention et de gestion des déchets » comme suit : (a) prévention, (b) préparation en vue du réemploi, (c) recyclage, (d) autre valorisation, (e) élimination (cf. figure 1)

Figure 1 : Représentation schématique de la hiérarchie des déchets

Source : Mission.

S'agissant de l'objectif de soutenabilité (« faire un usage accru des matériaux recyclés dans la production et améliorer le rendement d'utilisation des ressources »), **il vise à réduire l'utilisation des ressources**. Les différentes composantes de la soutenabilité sont définies par la directive 2018/851[16] et la loi AGEC[17] : **utilisation efficace des ressources, éco-conception, durabilité, réparabilité, réutilisation, réemploi, intégration de matière recyclée, recyclabilité, recyclage.** Notons également que la soutenabilité est mise en avant par la hiérarchie des déchets qui favorise toute action de réparation, recyclage ou valorisation par rapport à l'élimination.

[15] L'article 541-9-6 tel que modifié par l'article 61 de la loi AGEC (*op. cit.*) évoque « les objectifs de prévention et de gestion des déchets ».

[16] L'article premier, 10 de cette même directive modifiant l'article 9 de la directive 2008/98/CE prévoit qu'il faut encourager « la conception, la fabrication et l'utilisation de produits qui représentent une utilisation efficace des ressources, sont durables (notamment en termes de durée de vie et d'absence d'obsolescence programmée), réparables, réutilisables et de conception évolutive ».

[17] L'article L. 541-10, II du code de l'environnement modifié par l'article 62 de la loi AGEC dispose que « lorsque la nature des produits le justifie, [le cahier des charges] fixe des objectifs distincts de réduction des déchets, de réemploi, de réutilisation, de réparation, d'intégration de matière recyclée, de recyclabilité et de recyclage ».

PUBLIÉ

Les trois objectifs environnementaux de la REP (protection de la santé, prévention, soutenabilité) sont fixés par la directive relative aux déchets (cf. encadré 1). Ils sont intrinsèquement liés et agissent en synergie. Ainsi, la réutilisation d'un produit permet de contribuer à l'objectif de soutenabilité, mais également à l'objectif de prévention des déchets qu'entrainerait la fabrication et la commercialisation d'un produit neuf. Enfin, cette réduction des déchets permise par la réutilisation a un effet positif sur la santé humaine et environnementale.

1.3. La REP poursuit également des objectifs secondaires de nature différente

La responsabilité élargie des producteurs, outre ses objectifs environnementaux, poursuit d'autres objectifs de nature différente, notamment[18] :

- économique, en particulier de « soutenir des modèles de production et de consommation durables »[19], de « promouvoir les principes de l'économie circulaire, (…) de créer de nouvelles perspectives économiques et de contribuer à la compétitivité à long terme » ;
- sociale, en favorisant « l'insertion par l'emploi »[20] ;
- énergétique, notamment de « renforcer l'utilisation des énergies renouvelables » et « d'accroître l'efficacité énergétique » ;
- de souveraineté, en évitant la perte de matières première critiques[21] afin de « réduire la dépendance de l'Union à l'égard des ressources importées ».

1.4. La REP repose sur l'internalisation du coût des externalités liées à la gestion des déchets issus d'un produit

Si les objectifs de la REP sont à visée environnementale, les moyens utilisés pour y parvenir sont ceux d'une politique de nature économique, en l'occurrence **l'internalisation des externalités liées à l'élimination des déchets issus d'un produit**.

Les travaux de l'OCDE identifient la défaillance de marché[22] liée aux externalités environnementales comme l'un des freins majeurs au développement économique durable. La Recommandation du Conseil de l'OCDE relative à l'utilisation des instruments économiques dans les politiques de l'environnement affirme qu'il est nécessaire de remédier à une telle

[18] Ces objectifs sont principalement énoncés par l'exposé des motifs, 1 de la directive 2018/851.

[19] Article premier, 10 de la directive 2018/851 modifiant l'article 9 de la directive 2008/98/CE.

[20] Loi AGEC, *op. cit.*, exposé des motifs.

[21] La directive 2018/851, article premier, 10 (modifiant l'article 9 de la directive 2008/98/CE) prévoit qu'il est nécessaire de « cibler les produits qui contiennent des matières premières critiques afin d'éviter que ces matières ne deviennent des déchets ». Aux termes de la communication de la Commission européenne du 13 septembre 2017 intitulée « Liste 2017 des matières premières critiques pour l'Union européenne », les matières premières critiques sont définies comme : « les matières premières qui sont les plus importantes sur le plan économique et qui présentent un risque élevé de pénurie d'approvisionnement ». Il s'agit par exemple du silicium métal, du lithium ou des terres rares.

[22] OCDE, 2001, *op. cit.*, p. 17-19 : « La dégradation de l'environnement n'est pas en soi le résultat accidentel ou involontaire de quelques imperfections mineures du processus économique. Elle trouve au contraire ses racines jusque dans les mécanismes de décision qui sont à l'œuvre sur le marché et dans les forces sociales et politiques qui façonnent l'activité économique dans son ensemble, pour ne citer que quelques-uns de ses moteurs » (…) « L'un des principaux obstacles à un développement économique durable tient à l'existence de coûts externes pour l'environnement », lesquels créent « un besoin de réaction ou d'intervention des pouvoirs publics ». En outre, « les politiques environnementales traditionnelles axées sur les processus de production pourraient ne plus suffire pour susciter les changements qu'exige la protection de la santé et de l'environnement ».

défaillance de marché en imposant aux producteurs « l'internalisation des coûts de prévention et de lutte contre la pollution ainsi que des coûts des dommages »[23].

Cette internalisation des coûts des externalités négatives par le producteur se répercute soit sur les marges des entreprises, soit sur le coût du produit. Ainsi en transférant la responsabilité matérielle et économique de la gestion de certains flux de déchets des communes vers les producteurs, la REP contribue *in fine* à transférer une partie du coût de gestion des déchets du contribuable vers le consommateur[24].

1.5. Depuis la loi AGEC, la REP a été renforcée par de nouvelles obligations en matière de prévention et d'écoconception

La loi n°2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et l'économie circulaire (dite « loi AGEC ») a étendu la notion de REP et le nombre de filières[25]. Outre l'obligation de contribuer à l'élimination des déchets, elle impose en sus aux metteurs en marché de contribuer à la prévention des déchets et d'intervenir sur l'ensemble du cycle de vie des produits, notamment en favorisant l'éco-conception et l'allongement de la durée de vie des produits, en soutenant la réutilisation, la réparation et le réemploi, ainsi qu'en développant le recyclage des déchets issus des produits[26]. À ce titre, les metteurs en marché doivent mettre en œuvre de façon individuelle ou collective un plan de prévention et d'écoconception, révisé tous les cinq ans[27].

2. La REP est un outil pour atteindre les objectifs de prévention et de gestion des déchets prévus par le cadre européen et national

2.1. La REP est un outil identifié pour favoriser la collecte séparée des déchets

La directive 2008/98/CE impose aux producteurs soumis à la REP de veiller à la disponibilité suffisante des systèmes de collecte de déchets, c'est-à-dire des systèmes de ramassage des déchets en vue de leur transport vers une installation de traitement des déchets.

---

[23] OCDE, *Recommandation du Conseil relative à l'utilisation des instruments économiques dans les politiques de l'environnement*, OECD/LEGAL/0258, p. 4

[24] Sénat, 2013, *op. cit.*, p. 11

[25] La loi AGEC prévoit la mise en place progressive de 11 nouvelles filières entre 2021 et 2025, soit un total de 23 filières REP.

[26] Article L. 541-10, I. du code de l'environnement modifié par l'article 62 de la loi AGEC dispose que : « En application du principe de responsabilité élargie du producteur, il peut être fait obligation à toute personne physique ou morale (…) 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 (…), de soutenir les réseaux de réemploi, de réutilisation et de réparation (…), 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 ».

[27] Article L. 541-10-12 du code de l'environnement.

En France, des dispositions supplémentaires en matière de collecte séparée (collecte durant laquelle un flux de déchets est conservé séparément, en fonction de son type et de sa nature, afin de faciliter un traitement spécifique) sont prévues par la loi notamment pour la filière emballages et papier à usage graphiques :

- extension progressive des consignes de tri à l'ensemble des emballages plastiques sur l'ensemble du territoire avant 2022[28] ;
- généralisation d'ici au 1er janvier 2025 de la collecte séparée pour recyclage des déchets d'emballages pour les produits consommés hors foyer[29] ;
- harmonisation des modalités de la collecte séparée des déchets d'emballage et papiers à usage graphique[30].

Les cahiers des charges des filières REP prévoient majoritairement des objectifs de collecte, dont l'atteinte est analysée dans le cadre de l'annexe II.

Outre les mesures portant spécifiquement sur les déchets relevant d'une filière REP, la directive 2008/98/CE prévoit la mise en place d'une collecte séparée des déchets « au moins pour le papier, le métal, le plastique et le verre et, le 1er janvier 2025 au plus tard, pour les textiles ». Cette disposition a été transposée et enrichie en droit national[31] par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte qui prévoit la mise en place par tout producteur ou détenteur de déchets d'un tri à la source pour le papier, le métal, le plastique et le bois. Les ménages sont toutefois exclus de cette obligation, qui concerne donc les professionnels publics et privés. La loi AGEC a prolongé cette mesure en prévoyant également une collecte séparée pour les déchets de construction ou de démolition[32].

2.2. La REP est un outil identifié pour atteindre les objectifs de prévention et de gestion des déchets

L'article 8 bis de la directive 2008/98/CE relative aux déchets, qui fixe les exigences minimales applicables aux régimes de REP, prévoit que lorsque sont mis en place des régimes de REP, les États membres établissent, conformément à la hiérarchie des déchets, des objectifs de gestion des déchets en vue d'atteindre au moins les objectifs quantitatifs définis au niveau européen, et peuvent définir d'autres objectifs au niveau national.

La mission a recensé les objectifs assignés spécifiquement aux filières REP encadrées par l'Union européenne (cf. tableau 1). L'examen de l'atteinte des objectifs de prévention et de gestion des déchets fixés dans les cahiers des charges de l'ensemble des filières est réalisé dans l'annexe II.

Le tableau 2 présente quant à lui les objectifs européens et nationaux assignés aux déchets ne relevant pas spécifiquement d'une filière REP mais pour lesquels la REP est un outil pouvant être mis à profit pour atteindre les objectifs visés.

[28] Article L. 541-1, I, 5° du code de l'environnement.

[29] Article L541-10-18, IV du code de l'environnement.

[30] Article L541-10-18, II du code de l'environnement.

[31] Cette disposition est codifiée à l'article L. 541-21-2 du code de l'environnement.

[32] Notamment pour le bois, les fractions minérales, le métal, le verre, le plastique et le plâtre.

PUBLIÉ

Annexe I

Tableau 1 : Objectifs quantitatifs assignés aux filières REP encadrées par l'Union européenne

Filière REP	Législation	Objectifs
Emballages	Directive 94/62/CE modifiée, article 6	Recycler les déchets d'emballages à hauteur minimum de 65 % en poids d'ici 2025 et 70 % d'ici 2030. Les objectifs de recyclage en poids par matière sont les suivants : Plastique / Bois / Métaux ferreux / Aluminium / Verre / Papier et carton 2025 : 50 % / 25 % / 70 % / 50 % / 70 % / 75 % 2030 : 55 % / 30 % / 80 % / 60 % / 75 % / 85 %
	C. envir., art. L. 541-1, I, 1°	Atteindre une proportion de 5 % des emballages réemployés mis en marché en France en 2023, et de 10 % en 2027, exprimés en unité de vente ou équivalent unité de vente. Les emballages réemployés doivent être recyclables.
Véhicules hors d'usage	Directive 2000/53/CE modifiée, article 7	Taux de réutilisation et de valorisation minimal de 95 % en poids moyen par véhicule et par an d'ici 2015.
		Taux de réutilisation et de recyclage minimal de 85 % en poids moyen par véhicule et par an d'ici 2015.
Médicaments non utilisés	Directive 2001/83/CE, modifiée, article 127 ter	Les États membres veillent à la mise en place des systèmes de collecte appropriés pour les médicaments inutilisés ou périmés. Aucun objectif chiffré n'est précisé.
Piles et accumulateurs	Directive 2006/66/CE modifiée, article 10	Taux minimum de collecte de 45 % au plus tard le 26 septembre 2016.
	Directive 2006/66/CE modifiée, article 12	Les processus de recyclage atteignent les rendements minimaux de recyclage suivants avant le 26 septembre 2011 : a) au moins 65 % du poids moyen des piles et des accumulateurs plomb-acide b) au moins 75 % du poids moyen des piles et des accumulateurs nickel-cadmium c) au moins 50 % du poids moyen des autres déchets de piles et d'accumulateurs.
Déchets d'équipement électriques et électroniques	Directive 2012/19/UE modifiée, article 7	A partir de 2019, le taux de collecte minimal à atteindre annuellement est de 65 % du poids moyen d'EEE mis sur le marché au cours des trois années précédentes dans l'État membre concerné, ou de 85 % des DEEE produits, en poids, sur le territoire dudit État membre
	Directive 2012/19/UE modifiée, article 11	Objectifs minimaux applicables par catégorie à compter du 15 août 2018 pour les catégories énumérées à l'annexe I[33] : a) pour les catégories 1 ou 4, 85 % sont valorisés et 80 % sont préparés en vue du réemploi et recyclés ; b) pour la catégorie 2, 80 % sont valorisés, et 70 % sont préparés en vue du réemploi et recyclés ; c) pour les catégories 5 ou 6, 75 % sont valorisés, et 55 % sont préparés en vue du réemploi et recyclés ; d) pour les DEEE relevant de la catégorie 3, 80 % sont recyclés.

Source : Mission.

[33] La nomenclature est la suivante : catégorie 1, « équipements d'échange thermique », catégorie 2, « écrans, moniteurs et équipements comprenant des écrans d'une surface supérieure à 100 cm^2 », catégorie 3. « lampes », catégorie 4, « gros équipements (dont l'une des dimensions extérieures au moins est supérieure à 50 cm) », catégorie 5, « petits équipements (dont toutes les dimensions extérieures sont inférieures ou égales à 50 cm) » et catégorie 6, « petits équipements informatiques et de télécommunications (dont toutes les dimensions extérieures sont inférieures ou égales à 50 cm ».

Annexe I

Tableau 2 : Objectifs quantitatifs européens et nationaux des déchets ne relevant pas spécifiquement d'une filière REP

Type de déchet	Axe de la hiérarchie des déchets	Législation	Objectif
Tous déchets confondus	Prévention	C. envir., art. L. 541-1, I, 8°	Réduire de 50 % les quantités de produits manufacturés non recyclables mis sur le marché avant 2020.
	Préparation en vue du réemploi	C. envir., art. L. 541-1, I, 3°	Développer le réemploi et augmenter la quantité de déchets faisant l'objet de préparation à la réutilisation afin d'atteindre l'équivalent de 5 % du tonnage de déchets ménagers en 2030
	Recyclage	C. envir., art. L. 541-1, I, 4°	Augmenter la quantité de déchets faisant l'objet d'une valorisation sous forme de matière, notamment organique, à 55 % en 2020 et 65 % en 2025 de ces déchets mesurés en masse.
	Valorisation énergétique	C. envir., art. L. 541-1, I, 9°	Assurer la valorisation énergétique d'au moins 70 % des déchets ne pouvant faire l'objet d'une valorisation matière d'ici 2025
	Élimination	C. envir., art. L. 541-1, I, 7°	Réduire de 30 % les quantités de déchets non dangereux non inertes admis en installation de stockage en 2020 par rapport à 2010 et de 50 % en 2025
Déchets ménagers et assimilés	Prévention	C. envir., art. L. 541-1, I, 1°	Réduire de 15 % les quantités de déchets ménagers et assimilés produits par habitant, en 2030 par rapport à 2010
	Préparation en vue du réemploi ou recyclage	Directive 2008/98/CE modifiée, article 11	Augmenter à 50% en masse la préparation en vue du réemploi et le recyclage des déchets tels que, au moins, le papier, le métal, le plastique et le verre contenus dans les déchets ménagers et assimilés, d'ici à 2020.
		Directive 2008/98/CE modifiée, article 11 C. envir., art. L. 541-1, I, 4°bis	Augmenter la quantité de déchets ménagers et assimilés faisant l'objet d'une préparation en vue de la réutilisation ou d'un recyclage en orientant vers ces filières 55 % en 2025, 60 % en 2030 et 65 % en 2035 de ces déchets mesurés en masse.
	Élimination	Directive 1999/31/CE modifiée, article 5 C. envir., art. L. 541-1, I, 7°bis	Réduire les quantités de déchets ménagers et assimilés admis en installation de stockage à 10 % des quantités de déchets ménagers et assimilés produits en masse en 2035.
Déchets d'activité économique	Prévention	C. envir., art. L. 541-1, I, 1°	Réduire de 5 % les quantités de déchets d'activités économiques par unité de valeur produite en 2030 par rapport à 2010
Bâtiments et travaux publics*	Valorisation matière	Directive 2008/98/CE, modifiée, article 11 C. envir., art. L. 541-1, 6°	Valoriser sous forme de matière 70 % des déchets du secteur du bâtiment et des travaux publics d'ici 2020
	Prévention	C. envir., art. L. 541-1, I, 1°	Réduire de 5 % les quantités de déchets du secteur du bâtiment et des travaux publics par unité de valeur produite, en 2030 par rapport à 2010 (L541-1, 1°)

*Source : Mission. * : il ne s'agit pas d'une filière prévue au niveau européen, ces dispositions concernent par ailleurs un champ plus large que la filière des produits et matériaux de construction du bâtiment puisqu'elles incluent les travaux publics.*

PUBLIÉ

2.3. En particulier, la REP est mise au cœur d'une stratégie européenne et nationale de prévention et de gestion des déchets plastiques

Les déchets plastiques se caractérisent par leur prépondérance dans les emballages[34], leur faible taux de recyclage par rapport aux autre matériaux[35] et la médiatisation de leur impact sur l'environnement. Aussi, l'Union européenne comme la France ont fait de la réduction des déchets plastiques l'un des axes structurants de leur politique de gestion des déchets, au service duquel la REP est un outil central.

La filière emballage ménagers ne couvrant qu'une partie des déchets plastiques, la directive 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 a prévu l'obligation de couverture par une filière REP pour une catégorie de produits en plastique à usage unique[36] et la création d'une filière pour les engins de pêche contenant du plastique. La loi AGEC a dans ce cadre prévu la mise en place d'une filière pour les emballages industriels et commerciaux, dont certains sont en plastique et n'étaient jusqu'alors pas couverts par la REP. Outre la mise en place de ces filières, la directive 2019/904 définit des objectifs quantitatifs et des dispositions règlementaires de limitation de l'usage de produits en plastique à usage unique, repris par la loi AGEC[37]. Les mesures européennes consistent en trois axes :

- des objectifs de collecte séparée en vue d'un recyclage des bouteilles de boisson en plastique à usage unique[38] de 77 % en poids avant 2025 et de 90 % avant 2029, ces objectifs pouvant notamment être atteints par la mise en place d'un système de consigne ;
- des objectifs d'intégration de matière recyclée dans les bouteilles de boisson en plastique à usage unique, notamment un objectif de 30 % en 2030[39] ;
- l'interdiction de certains plastiques à usage unique[40].

Le droit national a renchéri les exigences communautaires en matière de réduction des déchets plastiques. La loi AGEC prévoit notamment un objectif de réduction de 50 % du nombre de bouteilles en plastique à usage unique mises sur le marché d'ici 2030[41], et ce dans une perspective de mettre fin à la mise sur le marché d'emballages en plastique à usage unique d'ici

---

[34] 58% des emballages sont composés de plastique d'après l'ADEME en 2022 (ADEME, Plastique : peut-on s'en passer ? ADEME Magazine, juillet-août 2022).

[35] En 2016, le plastique est recyclé à hauteur de 26 % contre 66% en moyenne pour l'ensemble des matériaux et jusqu'à 94 % pour les papiers-cartons (ADEME, Déchets chiffres clés – Édition 2020, figure 54).

[36] Ils sont énumérés dans la partie E de l'annexe de la directive 2019/904. Il s'agit notamment des sacs en plastique, des sachets et emballages, des récipients pour aliments et boissons, des lingettes humides, des ballons de baudruche et des produits du tabac avec filtres et filtres commercialisés pour être utilisés en combinaison avec des produits du tabac.

[37] En particulier, la mise en place d'une filière REP pour les engins de pêche contenant du plastique a été codifié à l'article L. 541-10-1 du code de l'environnement, et les objectifs de collecte des bouteilles en plastique à l'article L. 541-10-11 du même code.

[38] Les produits en plastique visés par cette mesure sont définis dans la partie F de l'annexe de la directive 2019/904.

[39] Les produits en plastique visés par ces objectifs sont définis dans la partie F de l'annexe de la directive 2019/904. Le texte prévoit également un objectif d'intégration de 25 % de plastique recyclé pour les bouteilles plastiques fabriquées majoritairement à partir de polyéthylène téréphtalate (PET) en 2025. Les pourcentages sont calculés comme une moyenne sur toutes lesdites bouteilles pour boissons mises sur le marché sur le territoire dudit État membre.

[40] L'article 5 de la directive 2019/904 prévoit l'interdiction de mise sur le marché d'une liste de produits en plastique à usage unique détaillée à l'annexe B. On compte notamment de nombreux produits à usage dans la restauration tels que les couverts et assiettes, pailles, récipients pour aliments et boissons en polystyrène expansé.

[41] Article L. 541-10-11 du code de l'environnement.

à 2040[42]. Cet objectif est décliné par une stratégie nationale de réduction, de réutilisation, et de réemploi, et de recyclage des emballages plastiques à usage unique, révisée tous les 5 ans. La première – pour la période 2021-2025 – a été définie par le décret du 29 avril 2021 dit « 3R »[43] fixant :

- un objectif de réduction de 20 % des emballages pour les metteurs en marché d'ici fin 2025, dont au moins 50 % obtenus par recours au réemploi et à la réutilisation ;
- un objectif de tendre vers une réduction de 100 % des emballages en plastique à usage unique « inutiles »[44] ;
- un objectif de tendre vers 100 % de recyclage des emballages en plastique à usage unique d'ici le 1er janvier 2025[45].

Enfin, ces objectifs de réduction des déchets d'emballage plastiques sont renforcés par la mise en place d'une incitation financière[46], à savoir un taux d'appel uniforme au poids des déchets d'emballages en plastique non recyclés produits dans chaque État membre[47], à hauteur de 800 € par tonne. Cette « taxe plastique » abonde directement le budget de l'Union européenne[48], à hauteur d'environ 6 milliards d'euro par an, dont 1,2 milliards pour la France en 2021.

La part française au titre de la ressource plastique augmente d'année en année jusqu'à atteindre plus de 21,7% estimé en 2024, contre 17% au moment de l'introduction. Cette augmentation résulte : (i) d'une moindre performance française dans le recyclage des déchets d'emballages plastiques[49], (ii) d'une évolution de la méthode de calcul du recyclage à la défaveur de la France suite à la révision 2018/852 de la directive 94/62/EC relative aux emballages et déchets d'emballage[50].

---

[42] Article L. 541-10-17 du code de l'environnement.

[43] Décret n° 2021-517 du 29 avril 2021 relatif aux objectifs de réduction, de réutilisation et de réemploi, et de recyclage des emballages en plastique à usage unique pour la période 2021-2025.

[44] Les emballages à usage unique « inutiles » sont définis comme ceux n'ayant pas de fonction technique essentielle, telle qu'une fonction de protection, sanitaire et d'intégrité des produits, de transport, ou de support d'information règlementaire.

[45] Pour y parvenir, est assorti un objectif que les emballages en plastique à usage unique mis sur le marché soient recyclables, ne perturbent pas les chaînes de tri ou de recyclage, et ne comportent pas de substances ou éléments susceptibles de limiter l'utilisation du matériau recyclé.

[46] Cette taxe est prévue par l'article 2c de la décision 2020/2053 du conseil du 14 décembre 2020 relative au système des ressources propres de l'Union européenne et abrogeant la décision 2014/335/UE.

[47] Concrètement, la quantité de déchets d'emballages en plastique non recyclé est calculée en retranchant la quantité d'emballages plastiques recyclée à la quantité d'emballages plastiques émise, ces deux agrégats étant comptabilisés par Eurostat.

[48] Il s'agit d'une ressource « statistique » qui revient à modifier la clé de calcul de la contribution nationale, mais pas d'une nouvelle assiette.

[49] En effet en 2021, le taux de recyclage des emballages plastique en France était de 23%, dernier de l'Union européenne, la moyenne des État membres étant de 40%.

[50] La révision méthodologique n'est toutefois pas achevée : une inspection est initiée en 2024 par la Commission européenne et permettra de contrôler (d'ici 2026 pour l'ensemble des États membres) l'application de l'harmonisation des méthodes de comptabilisation prévue dans la directive révisée en 2020.

2.4. La planification de la prévention et de la gestion des déchets intègre les objectifs et outils prévus par le cadre des REP

La directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets prévoit pour les États membres l'obligation de mettre en place un ou plusieurs plans de gestion des déchets ainsi que des programmes de prévention des déchets. Ces plans et programmes doivent être évalués au moins tous les six ans et révisés, s'il y a lieu.

Ces exigences ont été transposées en droit national[51], qui prévoit en sus l'établissement d'un plan régional de prévention et de gestion des déchets[52] par les régions ainsi que d'un programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés[53] par les collectivités territoriales responsables de la collecte ou du traitement des déchets ménagers.

2.4.1. Le plan national de gestion des déchets prévoit la mise en œuvre des objectifs et dispositifs législatifs en matière de traitement des déchets, notamment ceux prévus dans le cadre des REP

Le plan national de gestion des déchets a été publié en 2019 et propose une stratégie à mettre en place pour la période 2019-2025. Il s'organise en 8 axes répartis en 4 catégories de mesures : (i) réduction des déchets, (ii) incitation à la valorisation, (iii) mesures spécifiques à trois types de déchets, et (iv) réduction de l'élimination par stockage, légale comme illégale.

La première catégorie de mesures (axes 1 et 2) vise à réduire les déchets. Elle s'articule autour de l'atteinte d'objectifs de prévention, de recyclage et de valorisation définis par la loi (notamment les objectifs détaillés dans le tableau 2) et de l'application de la hiérarchisation des modes de traitement des déchets.

La deuxième catégorie de mesures (axe 3) vise à faire prévaloir la valorisation des déchets par rapport à leur élimination, *via* des dispositifs fiscaux tels que :

- l'augmentation du tarif de la composante « déchets » de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) pour les opérations de stockage ou d'incinération[54] ;
- la réduction du taux de TVA applicable aux opérations liées à la réduction et au recyclage des déchets ménagers[55] ;

---

[51] Articles L. 541-11 et L. 541-11-1 du code de l'environnement.

[52] Article L. 541-13 du code de l'environnement.

[53] Article L. 541-15-1 du code de l'environnement.

[54] L'article 24 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 prévoit une trajectoire d'augmentation progressive de la taxe générale sur les activités polluantes s'appliquant aux déchets admis en installations de stockage et de traitement pour atteindre 65 €/tonne pour le stockage et 25 €/tonne pour l'incinération en 2025. Une réfaction de la TGAP est prévue pour les installations de traitement thermique performantes : (i) 15 €/tonne pour les installations qui réalisent une valorisation énergétique dont le rendement est supérieur ou égal à 65 %, et (ii) 7,5 €/tonne pour les installations dont le rendement énergétique est supérieur ou égal à 70 % et réalisant une valorisation énergétique des résidus à haut pouvoir calorifique qui sont issus des opérations de tri performantes

[55] Pour rendre moins coûteuses la prévention et la valorisation des déchets dans le cadre du service public de gestion des déchets, l'article 190 de la loi n°2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 prévoit l'application d'un taux de TVA réduit de 5,5% au lieu de 10% pour les prestations de collecte séparée, de collecte en déchetterie, de tri et de valorisation matière des déchets des ménagers et des autres déchets assimilés à compter du 1er janvier 2021. En revanche, le taux de 10 % de TVA reste applicable aux autres prestations effectuées dans le cadre du service public de gestion des déchets, notamment le stockage (mise en décharge), l'incinération ou la collecte en mélange.

- la réduction temporaire des frais de gestion perçus par l'Etat sur la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) incitative afin d'encourager le développement de la tarification incitative de la collecte des déchets[56].

La troisième catégorie de mesures (axes 4 à 6) concerne la collecte et la valorisation de trois types de déchets. Il s'agit :

- d'accélérer la collecte des emballages recyclables en opérant une extension des consignes de tri à tous les emballages plastiques d'ici à 2022 et une simplification du geste de tri pour les citoyens, en l'occurrence *via* une harmonisation des règles de tri et des couleurs de contenant sur le territoire ;
- de généraliser la collecte séparée des biodéchets ainsi que leur valorisation[57] ;
- de développer la collecte et la valorisation matière des déchets du secteur du bâtiment : obligation de la reprise des déchets[58], mise en place de nouvelles contraintes sur la nature et l'usage des déchets pour les travaux d'aménagement, de réhabilitation ou de construction[59].

La quatrième catégorie de mesures (axes 7 et 8) concerne l'élimination des déchets par stockage. Il s'agit, d'une part, de réduire la mise en décharge des déchets conformément aux objectifs d'élimination présentés au tableau 2 ; d'autre part, de prévenir les déchets sauvages et les décharges illégales, notamment en raccourcissant le délai de mise en demeure accordé au producteur ou détenteur de déchets abandonnés, ou en autorisant la vidéoprotection. Le plan évoque en particulier la lutte contre les déchets en milieu marin, notamment en mobilisant les filières REP pertinentes (en particulier la filière emballages)[60].

---

[56] L'article 23 de la loi n°2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 prévoit deux mesures pour inciter les collectivités à adopter la TEOM incitative. Ces deux mesures visent à augmenter le produit de la TEOM afin de permettre la prise en compte du surcoût qu'occasionne, à son démarrage, la mise en place de la part incitative. D'une part, autoriser que le produit total de la TEOM puisse excéder, dans une limite de 10 %, le produit de la taxe de l'année précédente. D'autre part, diminuer de 3,6 % à 2 % les frais de gestion prélevés par l'État les cinq premières années au cours desquelles est mise en œuvre la part incitative.

[57] Cet objectif est assorti d'incitations pour les collectivités tel qu'un assouplissement des contraintes règlementaires permettant un déploiement de la collecte séparée en deux étapes (d'abord les biodéchets assimilables à des biodéchets ménagers tels que ceux des restaurants et cantines collectives, puis les autres), ou une réduction de TVA (cf. note de bas de page 55).

[58] Depuis 2017, les distributeurs de matériaux, produits et équipements de construction ont l'obligation d'organiser auprès des professionnels la reprise des déchets issus des mêmes types de matériaux qu'ils vendent (article D. 543-289 du code de l'environnement). La mise en place de la filière REP PMCB a permis de renforcer cette mesure en instaurant la gratuité de la reprise des déchets du bâtiment (décret n° 2021-1941 du 31 décembre 2021 relatif à la responsabilité élargie des producteurs pour les produits et les matériaux de construction du secteur du bâtiment).

[59] Aux termes de l'article L. 541-32 du code de l'environnement, « Toute personne valorisant des déchets pour la réalisation de travaux d'aménagement, de réhabilitation ou de construction doit être en mesure de justifier auprès des autorités compétentes de la nature des déchets utilisés et de l'utilisation de ces déchets dans un but de valorisation et non pas d'élimination (...) »

[60] D'après le plan national de gestion des déchets, 75 % des déchets marins sont des plastiques, dont la plupart à usage unique. Or d'après le plan national de gestion des déchets, 80 % des déchets marins sont d'origine continentale. Aussi, il est nécessaire non seulement de prévenir la production de déchets et de sanctionner les gestes d'abandon, mais également d'agir sur les voies de transfert en menant des actions de gestion des déchets qui se retrouvent dans les réseaux d'eaux usées ou les cours d'eaux.

2.4.2. Le plan national de prévention des déchets implique les filières REP au cœur de sa stratégie

Le plan national de prévention des déchets a été publié en 2021 et propose une stratégie à mettre en place jusqu'en 2027. Il s'organise autour de cinq axes visant à la prévention des déchets : (i) conception, (ii) réparation, (iii) réemploi et réutilisation, (iv) lutte contre le gaspillage, et (v) engagement des acteurs publics.

Le premier axe est centré sur le renforcement de l'écoconception des produits, dans une logique de prévention des déchets. Le premier levier consiste à mettre à profit les dispositifs permis par les filières REP : mise en œuvre des éco-modulations, élaboration de plan quinquennaux de prévention et d'écoconception au sein des filières, soutien à la recherche en matière d'écoconception. Le second levier vise à lutter contre l'obsolescence des produits par des dispositions législatives[61]. En outre, cet axe comprend des mesures d'accompagnement et de soutien des acteurs économiques, et une meilleure information des consommateurs, notamment *via* des actions de communication de la part des éco-organismes.

Le deuxième axe vise à allonger la durée d'usage des produits en favorisant leur entretien et leur réparation. La facilitation du recours à la réparation est fondée sur des mesures s'adressant aux particuliers : création de réseaux de réparateurs labellisés et déploiement l'indice de réparabilité et de durabilité sur certains produits (notamment les équipements électriques et électroniques). Elle passe aussi par des obligations incombant aux producteurs : mise en place d'un fond pour le financement de la réparation pour les filières REP, disponibilité des pièces détachées, interdiction de pratiques rendant impossible la réparation ou le reconditionnement, extension de la garantie légale de conformité de 6 mois en cas de réparation.

Le troisième axe concerne le développement du réemploi et de la réutilisation. Il passe principalement par une mobilisation des filières REP : définition d'objectifs de réemploi et de réutilisation pour les filières, mise en place des fonds dédiés. En outre, le plan vise la facilitation de la mise à disposition du gisement pour les acteurs de l'économie sociale et solidaire, et la mise en place de l'observatoire du réemploi et de la réutilisation.

Le quatrième axe cible la réduction de certains usages et pratiques de consommation générateurs de déchets et de gaspillages de ressources. Le premier levier vise à mettre en place les outils prévus par la loi AGEC pour réduire des produits à usage unique : développement du vrac, réduction des emballages excessifs, interdiction progressive des plastiques à usage unique d'ici 2040. Le deuxième levier consiste à limiter les impacts environnementaux associés à la production et la consommation de produits contenant des microplastiques ou microfibres. Le troisième levier est centré autour de la lutte contre le gaspillage des produits alimentaires (notamment en favorisant la récupération d'invendus alimentaires) et non alimentaires : interdiction de détruire des invendus et de distribuer des échantillons gratuits, réduction des imprimés publicitaires.

Le cinquième axe s'attache à détailler les actions de prévention à engager par les acteurs publics. Ainsi, ces derniers sont incités à prendre en compte les enjeux de l'économie circulaire dans la commande publique et à favoriser le don de biens et matériel aux associations. Par ailleurs, il leur est dorénavant interdit d'acheter des objets en plastique à usage unique. Enfin, les collectivités territoriales sont incitées à mettre en place une tarification incitative et accompagnées dans ce but.

[61] L'article L. 441-2 du code de la consommation définissant l'obsolescence programmée a été modifié pour que cette notion inclue également l'obsolescence logicielle. De plus, la loi AGEC dispose que les consommateurs doivent être informés lors de l'achat d'un bien de la durée au cours de laquelle des mises à jour logiciel permettant un usage normal seront disponibles, ainsi que des modalités d'installation de ces mises à jour.

2.4.3. Les régions constituent l'échelon de planification territoriale des déchets dont la portée est limitée

Les régions élaborent un plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD), désormais partie intégrante du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)[62].

Le plan régional de prévention et de gestion des déchets comprend notamment[63] un état des lieux de la situation actuelle, une prospective à 6 et 12 ans, des objectifs en matière de prévention, de recyclage et de valorisation, un plan de gestion comprenant notamment les installations à créer et/ou à fermer, un plan d'action en faveur de l'économie circulaire.

En lien avec les matière et objets relevant des filières REP, le PRPGD doit dresser le bilan et des perspectives pour les installations et ouvrages relatifs à six filières, que sont les huiles usagées, les déchets dangereux[64], les véhicules hors d'usage, les déchets de piles et accumulateurs, les déchets d'équipement électriques et électroniques et les déchets d'emballages.

Les éco-organismes sont tenus de transmettre aux régions, ou aux observatoires que celles-ci ont créés, les données nécessaires à l'élaboration et au suivi des SRADDET ou PRPGD[65]. Cela comprend notamment une estimation des quantités de produits vendus à l'échelle de la région et les résultats territorialisés en matière de collecte, traitement, réemploi et réparation. Dans les faits, Régions de France a réalisé un bilan à janvier 2024 auprès de ses adhérents de l'obtention des données de l'année 2022. Elle constate un taux de retour d'à peine plus de 50% pour neuf régions interrogées.[66]

En pratique, les régions ne disposent pas de moyen coercitif pour décliner opérationnellement les stratégies qu'elles élaborent. Elles peuvent agir financièrement par soutien direct ou dans le cadre d'appels à projets, par la commande publique, par la mise en réseau, par le partage de bonnes pratiques, mais ne sont pas en capacité directement d'impulser la création ou l'évolution d'une installation de traitement. Elles s'appuient pour cela sur une collaboration avec les services déconcentrés de l'Etat (DREAL) en charge de l'autorisation des installations classées.

---

[62] Exception faite de l'Ile-de-France, de la collectivité de Corse et des régions d'outre-mer qui ne disposent pas de SRADDET et conservent donc un document de planification des déchets spécifique.

[63] Article R541-16 du code de l'environnement

[64] La filière REP DDS relève des déchets diffus spécifiques qui sont majoritairement mais pas exclusivement classés comme dangereux

[65] Article 12 de l'arrêté du 12 décembre 2022 relatif aux données des filières à responsabilité élargie des producteurs (REP)

[66] 104 fichiers de données sur 198 attendus avaient été fournis, source Régions de France

2.5. Les évolutions à venir du cadre européen pourraient renforcer les exigences de la REP et les objectifs relatifs à certaines filières

Premièrement, les exigences en matière d'écoconception sont en passe d'être renforcées par la proposition de règlement écoconception[67]. Ce principe ayant été mis au cœur de la REP (cf. 1.5), ce texte permettrait indirectement de renforcer le cadre des REP. Cette proposition vise également à créer un cadre permettant à la Commission d'adopter des actes délégués interdisant aux opérateurs économiques de détruire des produits de consommation invendus et à établir un passeport numérique de produit. Ce passeport est envisagé comme un outil permettant de mettre les informations relatives au produit à la disposition des acteurs tout au long de la chaîne de valeur. Ainsi, cet outil pourrait en particulier être utilisé pour les produits soumis à REP afin d'assurer un meilleur suivi et de mieux informer les acteurs afin notamment d'aider les consommateurs à faire des choix éclairés ou de donner la possibilité aux réparateurs ou recycleurs d'accéder aux informations pertinentes.

Deuxièmement, la proposition de règlement relatif aux emballages[68] abrogeant la directive emballage 94/62/CE renforce les objectifs de la filière des emballages ménagers, et de celle des emballages industriels et commerciaux notamment *via* :

- un objectif de réduction de la quantité de déchets d'emballages produits par habitant de 5% d'ici à 2030, de 10% d'ici à 2035 et de 15% d'ici à 2040 par rapport à la valeur de 2018 ;
- une obligation de recyclabilité pour tous les emballages à partir de 2030[69] ;
- l'atteinte de 80% en poids de collecte séparée pour les emballages plastiques ou métalliques à usage unique de boissons durant les années 2026 et 2027, sous peine de mettre en place une consigne pour ces produits avant le 1er janvier 2029 ;
- une part minimale de contenu recyclé pour la partie en plastique des emballages présentée en encadré 2 ;
- une réduction des emballages excessifs, le taux d'espace vide ne pouvant dépasser 40 % en volume ;
- des objectifs de réemploi et de recharge des emballages (et notamment des emballages industriels et commerciaux) énumérés à l'article 26.

Encadré 2 : Contenu recyclé minimal dans les emballages en plastique prévu par l'article 7 de la proposition de règlement relatif aux emballages et aux déchets d'emballages 2022/0396(COD)

À partir du 1er janvier 2030, la partie en plastique des emballages présente le pourcentage minimal suivant de contenu recyclé issu de la valorisation de déchets plastiques après consommation, par unité d'emballage :

- 30 % pour les emballages pour produits sensibles au contact dont le composant principal est le polyéthylène téréphtalate (PET) ;
- 10 % pour les emballages pour produits sensibles au contact fabriqués à partir de matériaux plastiques autres que le PET, à l'exception des bouteilles de boissons en plastique à usage unique ;
- 30 % pour les bouteilles de boissons en plastique à usage unique ;

[67] Proposition de règlement 2022/0095(COD) du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception applicables aux produits durables et abrogeant la directive 2009/125/CE. L'accord obtenu sur ce texte en trilogue fin 2023 a été approuvé par le Parlement européen le 23 avril 2024.

[68] Proposition de règlement 2022/0396(COD) du Parlement européen et du Conseil relatif aux emballages et aux déchets d'emballages, modifiant le règlement (UE) 2019/1020 et la directive (UE) 2019/904, et abrogeant la directive 94/62/CE

[69] Précisément, tous les emballages doivent être conçus en vue de leur recyclage à partir de 2030 et doivent pouvoir être recyclés à l'échelle à partir de 203.

- 35 % pour les emballages autres que ceux visés aux points précédents.

À partir du 1er janvier 2040, la partie en plastique des emballages présente le pourcentage minimal suivant de contenu recyclé issu de la valorisation de déchets plastiques après consommation, par unité d'emballage :

- 50 % pour les emballages en plastique pour produits sensibles au contact, à l'exception des bouteilles de boissons en plastique à usage unique ;
- 65 % pour les bouteilles de boissons en plastique à usage unique ;
- 65 % pour les emballages autres que ceux visés aux points précédents.

Enfin, la proposition de directive 2023/0234 (COD) du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2008/98/CE relative aux déchets propose la création d'une filière REP textile à l'échelle européenne[70].

3. La REP s'exerce dans le cadre de filières et fait intervenir une diversité d'acteurs

3.1. Les filières REP font intervenir une diversité d'acteurs

L'obligation faite aux producteurs de contribuer à la prévention et à la gestion des déchets issus des produits qu'ils mettent sur le marché s'exerce dans le cadre de filières à responsabilité élargie du producteur (filières REP) correspondant chacune à une catégorie de produits.

En amont des filières, les metteurs en marché soumis à REP peuvent décider du mode d'exercice de leur responsabilité en assumant leurs obligations de façon collective ou en système individuel. En vertu de l'article L. 541-10 du code de l'environnement, les metteurs en marché d'une filière peuvent s'acquitter de leur obligation en mettant en place collectivement des éco-organismes auxquels ils versent une contribution financière appelée éco-contribution (cf. 3.2 et 3.3). Il peut être dérogé à ce principe par décret lorsqu'aucun éco-organisme n'a été mis en place par les producteurs. L'obligation issue de la REP est alors mise en œuvre par un système individuel, qui correspond à la prise en charge technique et financière, directement par le metteur en marché, de la collecte et du traitement des déchets issus de ses produits.

En aval, les filières REP s'organisent autour des activités suivantes :

- la gestion des déchets, à savoir les étapes de collecte, transport, stockage, tri, traitement et élimination des déchets par les systèmes individuels ou par les éco-organismes ;
- la reprise et le négoce des produits issus de la valorisation des déchets, par les opérateurs de gestion des déchets ou les éco-organismes lorsqu'ils sont propriétaires de la matière.

Certaines filières, notamment celles dont l'objectif est aussi bien sanitaire qu'environnemental[71], n'obéissent qu'à une logique de destruction des déchets. Dans ce cas, il n'y a ni valorisation matière ni traitement[72].

---

[70] Outre le cadre des REP, cette révision prévoit la fixation d'objectifs en matière de réduction du gaspillage alimentaire de 10 % en amont (transformation et fabrication) et de 30% par habitant en aval (distribution, restauration, ménages), par rapport au volume généré en 2020.

[71] On pense notamment à la filière médicaments non utilisés (MNU) et à la filière dispositifs médicaux perforants utilisés par les patients en auto traitement et les utilisateurs d'autotests (DISP-MED).

[72] Ainsi, la phase effective de d'élimination des déchets peut être décomposée en quatre étapes simples : (i) une collecte séparée dès l'amont par apport volontaire des patients, (ii) un regroupement (par les grossistes-répartiteurs pour les MNU ou les centres de regroupement pour les DISP-MED), (iii) un transport jusqu'à l'incinérateur, et (iv) l'incinération finale.

3.2. La prise en charge collective des obligations issues de la REP est exercée par les éco-organismes, qui peuvent intervenir en soutien financier ou en gestion opérationnelle

Aux termes de l'article L. 541-10 du code de l'environnement, les éco-organismes sont des structures de droit privé[73] dont la gouvernance est assurée par une partie des metteurs en marchés adhérents. Depuis la loi AGEC, la gouvernance des éco-organismes est tenue de consulter un comité des parties prenantes[74]. Les éco-organismes sont agréés par l'État pour une durée maximale de six ans, renouvelable, s'ils établissent qu'ils disposent des capacités techniques, de la gouvernance et des moyens financiers et organisationnels nécessaires pour répondre aux exigences du cahier des charges fixées par arrêté du ministre chargé de l'environnement. Pour leurs activités agréées, les éco-organismes sont chargés d'une mission d'intérêt général et ne poursuivent pas de but lucratif.

L'intervention des éco-organismes peut prendre différentes formes, définies dans les cahiers des charges des filières :

- un éco-organisme intervient de manière opérationnelle (cf. figure 2) lorsqu'il « pourvoit » à la gestion des déchets : il récupère les déchets et prend directement en charge leur élimination, en contractant avec les opérateurs de gestion des déchets. Il est responsable juridiquement et financièrement des déchets. ;
- un éco-organisme intervient de manière financière (cf. figure 3) lorsqu'il « soutient » ou « contribue » à la gestion des déchets : il n'intervient que pour apporter des financements à des tiers - par exemple aux collectivités - chargés de l'élimination des déchets et s'assurer du respect des objectifs de la filière. Le transfert de responsabilité des déchets n'est pas total : il y a co-responsabilité entre les tiers et les producteurs ;
- un éco-organisme mixte possède une activité opérationnelle et une activité financière (les cahiers des charges précisent alors qu'ils « contribuent ou pourvoient » à la gestion des déchets). C'est désormais le modèle dominant des filières REP en France.

Le soutien financier peut également s'exercer auprès des acteurs du réemploi et de la réparation.

[73] Ils peuvent prendre des formes juridiques variées : sociétés par actions simplifiées, sociétés anonymes, associations ou groupements d'intérêt économique (GIE), d'après le Rapport public annuel 2020 de la Cour des Comptes, p. 415.

[74] La loi AGEC a modifié la gouvernance des éco-organismes qui doivent désormais instituer un comité des parties prenantes codifié à l'article L. 541-10 du code de l'environnement. Ce comité est composé « notamment de producteurs, de représentants des collectivités territoriales compétentes en matière de gestion des déchets, d'associations de protection de l'environnement (…) et d'associations de protection des consommateurs ainsi que d'opérateurs de la prévention et de la gestion des déchets, dont ceux de l'économie sociale et solidaire ». Il rend un avis préalable à certaines décisions de l'éco-organisme, notamment sur le montant des éco-contributions et des éco-modulations.

Annexe I

Figure 2 : Schéma de fonctionnement d'une filière financière

Source : Reproduit d'après l'avis n° 12-A-17 du 13 juillet 2012 de l'Autorité de la concurrence concernant le secteur de la gestion des déchets couvert par le principe de la responsabilité élargie du producteur, p. 7

Figure 3 : Schéma de fonctionnement d'une filière opérationnelle

Source : Reproduit d'après l'avis n° 12-A-17 du 13 juillet 2012 de l'Autorité de la concurrence concernant le secteur de la gestion des déchets couvert par le principe de la responsabilité élargie du producteur, p. 7

Plusieurs éco-organismes peuvent intervenir sur une même filière. Dans ce cas, il peut être imposé aux producteurs de mettre en place un éco-organisme coordonnateur chargé : (i) d'assurer la coordination entre les éco-organismes sur des sujets définis par le cahier des charges, (ii) d'assurer un service de guichet unique proposant une interface administrative unique pour les collectivités en charge du SPGD, (iii) de répartir les obligations entre les différents éco-organismes[75].

3.3. Le montant de l'éco-contribution est fixé par l'éco-organisme pour couvrir ses coûts et peut être modulé en fonction de critères de performance environnementale du produit

L'article L. 541-10-2 du code de l'environnement dispose que le montant de l'éco-contribution (dit barème « amont ») est fixé par l'éco-organisme dans le but de couvrir, déduction faite des produits tirés de la valorisation des déchets :

- les coûts de prévention, de collecte, de transport et de traitement des déchets, y compris les coûts de ramassage et de traitement des déchets abandonnés ;
- les coûts relatifs à la transmission et la gestion des données nécessaires au suivi de la filière ainsi que ceux de la communication inter-filières, lorsque le cahier des charges le prévoit ;
- les autres coûts nécessaires pour atteindre les objectifs quantitatifs ou qualitatifs fixés par le cahier des charges, notamment les objectifs de réemploi et de réutilisation.

Selon l'article 8bis de la directive 2008/98/CE relative aux déchets définissant les « exigences générales minimales applicables aux régimes de responsabilité élargie des producteurs », les éco-contributions doivent en outre : (i) être fixées de manière transparente entre les acteurs concernés, (ii) ne pas excéder les coûts nécessaires à la fourniture du service de gestion des déchets, et (iii) présenter un bon rapport coût-efficacité.

Cette contribution peut être modulée (on parle alors d'éco-modulation) en fonction de critères de performance environnementale du produit[76]. Ces modulations sont fixées de manière transparente et non discriminatoire par l'éco-organisme et sont soumises à l'avis du ministre chargé de l'environnement[77]. Elles peuvent également être fixées par arrêté dudit ministre après avis de la commission inter-filières[78].

Le barème « aval » encadre les modalités de financement des collectivités ou des opérateurs de gestion des déchets et est également fixé par l'éco-organisme[79].

---

[75] Il s'agit notamment d'obligations de prévention et de gestion de déchets, en particulier la collecte de déchets issus de catastrophes naturelles ou accidentelles ou des déchets abandonnés. Il peut également s'agir d'obligations de financement de fonds dédiés à la réparation.

[76] L'article L. 541-10-3 du code de l'environnement dispose que : « Les contributions financières (…) sont modulées, (…) en fonction de critères de performance environnementale, parmi lesquels la quantité de matière utilisée, l'incorporation de matière recyclée, l'emploi de ressources renouvelables gérées durablement, la durabilité, la réparabilité, les possibilités de réemploi ou de réutilisation, la recyclabilité, la visée publicitaire ou promotionnelle du produit, l'absence d'écotoxicité et la présence de substances dangereuses (…) en particulier lorsque celles-ci sont susceptibles de limiter la recyclabilité ou l'incorporation de matières recyclées. Elles sont également modulées pour les emballages consignés pour réemploi (…). La modulation prend la forme d'une prime accordée par l'éco-organisme au producteur lorsque le produit remplit les critères de performance et celle d'une pénalité due par le producteur à l'éco-organisme lorsque le produit s'en s'éloigne. »

[77] Article L. 541-10-3 du code de l'environnement.

[78] Les metteurs en marché, les éco-organismes, les opérateurs de la prévention et de la gestion des déchets, les acteurs de l'insertion et l'économie sociale et solidaire, les associations de protection de l'environnement et de défense des consommateurs ainsi que l'Etat sont rassemblés au sein de la commission inter-filières REP (CIFREP) codifiée à l'article D. 541-6-1 du code de l'environnement.

[79] Article R. 541-104 du code de l'environnement.

4. En France, les filières REP ont été mises en œuvre progressivement à partir des années 1990

4.1. Après une mise en place progressive entre 1993 et 2013, le déploiement des filière REP a connu une accélération depuis 2021 avec la loi AGEC

À la suite de la mise en œuvre des deux premières filières en 1993 (emballages et médicaments non utilisés, toutes deux encadrées par le droit européen), le déploiement des filières REP en France s'est opéré en deux phases (cf. tableau 3).

La première phase (2000-2013) correspond à la mise en place successive de dix filières[80]. Il s'agit de trois filières encadrées par le droit européen : piles et accumulateurs (2000), véhicules hors d'usage (2006) et déchets d'équipement électrique et électronique (2006). Six autres filières sont uniquement encadrées par le droit national : pneumatiques (2004), papiers graphiques (2006), textiles d'habillement, linges de maison et chaussures (2009), dispositifs médicaux perforants utilisés par les patients en auto traitement et les utilisateurs d'autotests (2012), déchets d'éléments d'ameublement et produits chimiques (2013). La filière des produits de l'agrofourniture est mise en place volontairement entre 2001 et 2009 par le secteur : elle est aujourd'hui encadrée par l'accord-cadre entre le ministère de l'Agriculture et ADIVALOR du 26 février 2018, prorogé pour la période 2022-2024 par avenant, le 3 mars 2022.

Après cette première phase, on observe une stabilisation du nombre de filières jusqu'en 2020. Seule la filière des bateaux de plaisance et de sport est mise en place en 2019.

La deuxième phase de déploiement correspond aux nouvelles filières prévues par la loi AGEC. Elle se traduit par une accélération du déploiement des filières REP avec un calendrier prévisionnel de création de 11 filières entre 2021 et 2025[81] : produits du tabac (2021), jouets, articles de sport et de loisirs, articles de bricolage et de jardin, huiles minérales ou synthétiques, lubrifiantes ou industrielles et produits ou matériaux de construction du bâtiment (2022), emballages industriels et commerciaux des professionnels la restauration (2023), gommes à mâcher et textiles sanitaires à usager unique (2024), autres emballages industriels et commerciaux, engins de pêche contenant du plastique et aides techniques médicales (2025).

En 2023, les filières des emballages et des papiers graphiques ont fusionné. **Au total, 23 filières seront déployées en France à horizon 2025.**

Le détail des catégories de produits soumis aux différentes filières sont présentés dans le tableau 4.

[80] À noter qu'une filière supplémentaire « produits de l'agrofourniture » est mise en place volontairement entre 2001 et 2009 par le secteur : elle est aujourd'hui encadrée par l'accord-cadre entre le ministère de l'Agriculture et ADIVALOR du 26 février 2018, prorogé pour la période 2022-2024 par avenant, le 3 mars 2022. Elle n'est pas prise en compte dans les analyses de la mission.

[81] Parmi les filières mises en place par la loi AGEC, 4 le sont en application d'une directive européenne : produits du tabac, textiles sanitaires à usage unique, emballages industriels et commerciaux, engins de pêche contenant du plastique.

Tableau 3 : Chronologie de mise en œuvre des filières REP

Filière	Norme européenne	Norme nationale	Date de démarrage de la filière prévue par les textes	Date de mise en œuvre opérationnelle	Extension de la filière
Emballages des ménages et papiers graphiques	Directive 94/62/CE	Décret n°92-377 Loi n° 2023-305 Décret n° 2023-906	1er janvier 1993	1993	Fusion en 2023 (la loi n° 2023-305 et décret n° 2023-906) avec la filière papier pour former la filière « Emballages ménagers, imprimés et papiers à usage graphique » (EMPAP)
Médicaments non utilisés	Directive 2004/27/CE	Décret n° 2009-718	1er octobre 2009	1993 (volontairement jusqu'en 2010)	N.A.
Piles et accumulateurs	Directive 91/157/CEE	Décret n°97-1328	30 décembre 1997	2000	N.A.
Pneumatiques	N.A.	Décret n° 2002-1563	24 décembre 2002	2004	N.A.
Équipements électriques ou électroniques	Directive 2002/96/CE	Décret n°2005-829	13 août 2005	2006	N.A.
Véhicules hors d'usage	Directive 2000/53/CE	Décret n°2003-727 Décret n° 2011-153 Loi AGEC[82] Décret n° 2022-1495	1er août 2003	2006	Extension par la loi AGEC et le décret n° 2022-1495 aux voiturettes, véhicules à moteur à deux ou trois roues et quadricycles à moteur
Imprimés papiers et papiers à usage graphique (avant 2023)	N.A.	Loi n° 2003-1312 Décret n°2006-239	1er janvier 2005	2006	Fusion avec la filière emballage en 2023.
Produits textiles d'habillement, chaussures et linge de maison	N.A.	Décret n° 2008-602 Loi AGEC Décret n° 2022-975	25 juin 2007	2009	Extension prévue par la loi AGEC aux produits textiles neufs pour la maison en 2022.

[82] Loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, dite « AGEC ».

Annexe I

Filière	Norme européenne	Norme nationale	Date de démarrage de la filière prévue par les textes	Date de mise en œuvre opérationnelle	Extension de la filière
Dispositifs médicaux perforants des patients en autotraitement	N.A.	Loi Grenelle II[83] Décret n° 2011-763 Loi AGEC	1er novembre 2011	2012	Extension par la loi AGEC aux équipements électriques ou électroniques associés à ces dispositifs (qui ne sont pas soumis à la filière REP DEEE)
Contenus et contenants des produits chimiques	N.A.	Décret n° 2012-13	4 janvier 2012	2013	Extension par la loi AGEC à l'ensemble des déchets, y compris de second œuvre
Élément d'ameublement	N.A.	Loi Grenelle II Décret n° 2012-22 Décret n° 2022-975	6 janvier 2012	2013	Extension par le décret n° 2022-975 aux éléments de décoration textiles ainsi que leurs accessoires, quels que soient les matériaux qui composent ces accessoires
Navires de plaisance ou de sport	N.A.	Loi LTECV[84] Décret n° 2016-1840	1er janvier 2018	2019	N.A.
Produits du tabac	Directive (UE) 2019/904	Loi AGEC Décret n° 2020-1725	1er janvier 2021	2021	N.A.
Jouets	N.A.	Loi AGEC Décret n° 2021-1213	1er janvier 2022	2022	N.A.
Articles de sport et de loisir	N.A.	Loi AGEC Décret n° 2021-1213	1er janvier 2022	2022	N.A.
Articles de bricolage et de jardin	N.A.	Loi AGEC Décret n° 2021-1213	1er janvier 2022	2022	N.A.
Huiles lubrifiantes ou industrielles	N.A.	Loi AGEC	1er janvier 2022	2022	N.A.

[83] Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle II ».

[84] Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, dite « LTECV ».

Annexe I

Filière	Norme européenne	Norme nationale	Date de démarrage de la filière prévue par les textes	Date de mise en œuvre opérationnelle	Extension de la filière
		Décret n° 2021-1395			
Produits ou matériaux de construction du bâtiment	N.A.	Loi AGEC Décret n° 2021-1941	1er janvier 2023	2023	N.A.
Emballages industriels et commerciaux	Directive 94/62/CE	Loi AGEC Décret n° 2023-162	2025 à l'exception des emballages utilisés par les professionnels de la restauration (2023)	N.A.	N.A.
Gommes à mâcher	N.A.	Loi AGEC	1er janvier 2024	N.A.	N.A.
Textiles sanitaires à usage unique	Directive (UE) 2019/904	Loi AGEC	1er janvier 2024	N.A.	N.A.
Engins de pêche contenant du plastique	Directive (UE) 2019/904	Loi AGEC	1er janvier 2025	N.A.	N.A.
Aides techniques médicales	N.A.	Loi AGEC	1er janvier 2025	N.A.	N.A.

Source : Mission, d'après l'article L. 541-10-1 du code de l'environnement et l'examen des textes législatifs et réglementaires instaurant les différentes filières REP.

Tableau 4 : Catégories de produits couverts par les différentes filières REP

Filière	Norme française (C. envir.)	Catégorie de produit
Emballages des ménages et papiers graphiques	R. 543-42 à R. 543-65	Les emballages ménagers quel que soit le lieu de consommation des ménages, à domicile ou hors domicile
	L. 541-10-1	Les imprimés papiers, à l'exception des livres, émis, y compris à titre gratuit, et les papiers à usage graphique, à destination des utilisateurs finaux qui produisent des déchets ménagers et assimilés.
Emballages industriels et commerciaux	R. 543-66	Les emballages d'un produit à tous les stades de la fabrication ou de la commercialisation, autres que celui de la consommation ou de l'utilisation par les ménages.
Produits ou matériaux de construction du bâtiment	R. 543-289	Les produits et les matériaux intégrés de façon permanente dans un bâtiment et sa parcelle : 1. : Produits et matériaux de construction constitués majoritairement en masse de minéraux ne contenant ni verre, ni laines minérales ou plâtre (béton et mortier ou concourant à leur préparation, chaux, pierre types calcaire, granit, grès et laves ; terre cuite ou crue ; ardoise ; mélange bitumineux ou concourant à la préparation de mélange bitumineux, à l'exclusion des membranes bitumineuses ; granulat ; céramique) 2 : Autres produits et matériaux de construction (Produits et matériaux de construction constitués majoritairement en masse : métal ; bois ; plâtre ; plastique ; membranes bitumineuses ; laine de verre ; laine de roche ; et les : mortiers, enduits, peintures, vernis, résines, produits de préparation et de mise en œuvre, y compris leur contenant, autres que ceux relevant de la REP produits chimiques ; menuiseries comportant du verre, parois vitrées et produits de construction connexes ; produits de construction d'origine végétale, animale, ou autres matériaux non cités dans une autre famille de cette catégorie)
Équipements électriques ou électroniques	R. 543-171 à R. 543-206	1. Équipements d'échange thermique 2. Ecrans, moniteurs et équipements comprenant des écrans d'une surface supérieure à 100 cm 3. Lampes 4. Gros équipements 5. Petits équipements 6. Petits équipements informatiques et de télécommunications 7. Panneaux photovoltaïques 8. Cycles et engins de déplacement personnel motorisés Tout équipement susceptible d'être utilisé par des particuliers est considéré comme ménager, les autres équipements sont considérés comme professionnels
Piles et accumulateurs	R. 543-124 à R. 543-134	Tous les types de piles et accumulateurs quels que soient leur forme, volume, poids, matériaux. On distingue les : - les PA portables (scellées et susceptibles d'être portées à la main) ; - les PA automobiles (tout PA utilisé dans le cadre d'un véhicule excepté les batteries de véhicules électriques) ; - les PA industriels (dont batteries de véhicules électriques)

Annexe I

Filière	Norme française (C. envir.)	Catégorie de produit
Contenus et contenants des produits chimiques	R. 543-228	1. Produits pyrotechniques 2. Extincteurs et autres appareils à fonction extinctrice 3. Produits à base d'hydrocarbures 4. Produits d'adhésion, d'étanchéité et de réparation 5. Produits de traitement et de revêtements des matériaux et produits de préparation de surface 6. Produits d'entretien spéciaux ou de protection 7. Produits chimiques usuels 8. Solvants et diluants 9. Produits biocides et phytopharmaceutiques ménagers 10. Engrais ménagers
Médicaments non utilisés	R. 4211-23 à R. 4211-28	Les médicaments à usage humain inutilisés ou périmés détenus par les particuliers.
Dispositifs médicaux perforants des patients en autotraitement	R. 1335-8-1 à R. 1335-8-7	Dispositifs médicaux perforants utilisés par les patients en autotraitement et les utilisateurs d'autotests, y compris, à compter du 1er janvier 2021, les équipements électriques ou électroniques associés.
Eléments d'ameublement	R. 543-240 à R. 543-256-1	Les biens meubles et leurs composants dont la fonction principale est de contribuer à l'aménagement Les éléments de décoration textile ainsi que leurs accessoires 1. Mobilier de salon, séjour, salle à manger 2. Mobilier d'appoint 3. Mobilier de chambre 4. Literie (dont matelas) 5. Mobilier de bureau 6. Mobilier de cuisine 7. Mobilier de salle de bain 8. Mobilier de jardin 9. Sièges 10. Mobilier technique, commercial, collectivités 11. Rembourrés d'assise et de couchage (depuis 2018) 12. Décoration textile (depuis 2023)

Annexe I

Filière	Norme française (C. envir.)	Catégorie de produit
Produits textiles d'habillement, chaussures et linge de maison	R. 543-214	L'ensemble des textiles d'habillement, linges de maison et chaussures des ménages
Jouets	R. 543-320	Jouets, maquettes, puzzles et jeux de société
Articles de sport et de loisir	R. 543-330	1. Les cycles et engins de déplacement personnel non motorisés 2. Les produits destinés à la pratique sportive et ceux destinés aux activités de plein air
Articles de bricolage et de jardin	R. 543-340	Article du code de l'Environnement 1. Les outillages du peintre ; 2. Les machines et appareils motorisés thermiques ; 3. Les matériels de bricolage, dont l'outillage à main, autres que ceux relevant des 1° et 2° ; 4. Les produits et matériels destinés à l'entretien et l'aménagement du jardin, à l'exception des ornements décoratifs et des piscines relevant du 12° de l'article L. 541-10-1 ou du 4° du même article.
Véhicules hors d'usage	R. 543-153 à R. 543-171	1. Les véhicules des particuliers, véhicules utilitaires des professionnels d'un poids total autorisé en charge (PTAC) inférieur à 3,5 tonnes et cyclomoteurs à trois roues ; 2. Les véhicules de catégorie L (2, 3 roues et quadricycles)
Pneumatiques	R. 543-137 à R. 543-152	Les pneumatiques ménagers et professionnels (voitures, poids lourds, motos, engins de travaux publics, tracteurs, avions…)
Huiles lubrifiantes ou industrielles	R. 543-3	Les huiles minérales ou synthétiques, lubrifiantes ou industrielles, celles susceptibles de générer des huiles usagées
Navires de plaisance ou de sport	R. 543-297 à R. 543-305	1. les bateaux de plaisance de 2,5 à 24 mètres utilisés par des personnes physiques ou morales de droit privé 2. les navires de sport destinés à être utilisés à des fins sportives et de loisir, dont la longueur de coque est inférieure à 4 mètres
Produits du tabac	R. 543-310	Les produits du tabac équipés de filtres composés en tout ou partie de plastique et produits destinés à être utilisés avec des produits du tabac

Source : Mission, d'après études des textes législatifs et réglementaires.

4.2. Le calendrier prévisionnel de la loi AGEC n'a toutefois pas été respecté, si bien que 18 filières sont effectives en France sur une cible de 23

Outre une mise en place échelonnée dans le temps pour la mise en œuvre opérationnelle des nouvelles filières REP, la loi AGEC prévoit également aux termes de son article 130 que les filières REP préexistantes doivent mettre en place des cahiers des charges et des agréments intégrant les nouvelles obligations législatives avant le 1er janvier 2023.

Si la mise en conformité des anciennes filières avec les exigences de la loi AGEC a pu être mise en œuvre à temps, le calendrier prévisionnel de mise en œuvre des nouvelles filières a en revanche dû être différé. En effet, parmi les neuf filières dont la mise en œuvre était prévue entre le 1er janvier 2021 et le 1er janvier 2024, seule une a été mise en œuvre à la date prévue (huiles minérales et synthétiques). Cinq ont connu un déploiement différé du fait d'un premier agrément accordé avec retard (produits du tabac, sports et loisirs, bricolage et jardin, jouets, bâtiment et construction), et trois n'ont pas encore été accordés au 18 avril 2024 (emballage de la restauration, textiles sanitaires à usage unique, gommes à mâcher). À titre d'exemple, la filière du bâtiment devait être lancée en 2022 mais les éco-organismes n'ont reçu leur agrément qu'en octobre 2022 avec de premiers objectifs pour 2024. La filière des emballages de la restauration n'a quant à elle pas encore été mise en place, un an et demi après la date prévue. Ce retard constitue un frein à la possibilité de respecter les objectifs nationaux et européens.

Au 1er janvier 2025, trois nouvelles filières REP doivent être lancées et leur cahier des charges n'est pas encore publié : engins de pêche contenant du plastique, aides techniques médicales, emballages industriels et commerciaux hors emballages de restauration[85].

En avril 2024, 18 filières sont effectives en France, dont la filière des produits de l'agrofourniture (cf. tableau 5)

[85] La filière des engins de pêche sera mise en place par accord volontaire et ne fera donc pas l'objet d'un cahier des charges agréé.

Annexe I

Tableau 5 : Liste des filières REP en France

Numéro	Abréviation	Nom de la filière	Effective en avril 2024 (O/N)
1	EMBM	Emballages des ménages (avant 2023)	O
	EMPAP	Emballages des ménages et papiers graphiques (depuis 2023)	
2	EIC	Emballages industriels et commerciaux, dont restauration	N
3	PAP	Imprimés papiers et papiers à usage graphique (avant 2023)	N
	N.A.	Filière abrogée par fusion avec les emballages (depuis 2023)	N
4	PMCB	Produits ou matériaux de construction du bâtiment	O
5	EEE	Équipements électriques ou électroniques	O
6	PA	Piles et accumulateurs	O
7	PCHIM	Contenus et contenants des produits chimiques	O
8	MNU	Médicaments non utilisés	O
9	DISP-MED	Dispositifs médicaux perforants des patients en autotraitement	O
10	EA	Élément d'ameublement	O
11	TLC	Produits textiles d'habillement, chaussures et linge de maison	O
12	JOUET	Jouets	O
13	ASL	Articles de sport et de loisirs	O
14	ABJ	Articles de bricolage et de jardin	O
15	VHU	Véhicules hors d'usage	O
16	PNEU	Pneumatiques	O
17	LUB	Huiles lubrifiantes ou industrielles	O
18	BPS	Navires de plaisance ou de sport	O
19	TABAC	Produits du tabac	O
20	N.A.	Gommes à mâcher synthétiques non biodégradables	N
21	TSUU	Textiles sanitaires à usage unique	N
22	N.D.	Engins de pêche contenant du plastique	N
23[86]	N.D.	Aides techniques médicales	N
N.A.	N.D.	Produits de l'agrofourniture	O

Source : Article L. 541-10-1 du code de l'environnement, mission.

[86] L'article L. 541-10-1 ne numérote pas cette filière mais la liste à la suite de toutes les autres

4.3. Les 23 éco-organismes agréés interviennent de manière opérationnelle ou mixte

En avril 2024, 23 éco-organismes sont agréés, ainsi que 4 éco-organismes coordonnateurs (cf. tableau 7).

L'étude des cahiers des charges des 17 filières REP effectives en 2024 (hors filière des produits de l'agrofourniture), montre que toutes sont opérationnelles ou mixtes (cf. tableau 6). Dans quatre filières, les éco-organismes interviennent majoritairement en soutien financier auprès des collectivités :

- emballages des ménages ;
- produits textiles d'habillement, chaussures et linge de maison ;
- huiles lubrifiantes ou industrielles ;
- produits du tabac.

Tableau 6 : Mode d'intervention des éco-organismes (sauf coordonnateurs) et activités soutenues financièrement

Filière	Eco-organisme	Mode d'intervention	Activités des collectivités faisant l'objet d'un soutien financier	Autres acteurs ou activités bénéficiant d'un soutien financier
EMPAP	Citeo+Adelphe	Mixte, dominante financière et part opérationnelle	Collecte sélective, tri, recyclage, valorisation	Soutien au développement de solutions de réemploi et réutilisation des emballages, soutien au fonctionnement des opérateurs du réemploi et de la réutilisation
	Leko			
PMCB	Écominéro	Mixte	Collecte	Soutien à toute personne participant à la collecte et au traitement
	Valobat			
	Valdelia			
	Ecomaison			
EEE	Soren	Mixte, dominante opérationnelle	Dans le cas des DEEE ménagers uniquement, collecte	Fonds réemploi/réutilisation ; fonds réparation
	Ecologic			
	Ecosystem			
PA	Corepile	Mixte, dominante opérationnelle	Collecte séparée, communication	Collecte séparée prise en charge par les distributeurs
	Screlec			
PCHIM	PYRéO	Mixte, dominante opérationnelle	Collecte séparée et en mélange, communication	N.A.
	Ecosystem			
	EcoDDS			
MNU	Cyclamed	Opérationnelle	N.A.	N.A.
DISP-MED	Dastri	Mixte, dominante opérationnelle	N.A.	Collecte séparée prise en charge par les pharmacies à usage intérieur et les laboratoires de biologie médicale
EA	Ecomaison	Mixte, dominante opérationnelle	Collecte, et, dans le cas d'une collecte en mélange, traitement	Fonds réemploi/réutilisation ; fonds réparation, actions complémentaires réalisées par les acteurs du réemploi et de la réutilisation
	Valdelia			
	Valobat			
TLC	Refashion	Mixte, dominante financière	Collecte séparée en déchèterie, dépôts illégaux comportant des TLC, communication	Collecte séparée prise en charge par les acteurs de l'ESS, tri et surtri assuré par les opérateurs du tri, fonds réemploi et réparation.

Annexe I

Filière	Eco-organisme	Mode d'intervention	Activités des collectivités faisant l'objet d'un soutien financier	Autres acteurs ou activités bénéficiant d'un soutien financier
JOUET	Ecomaison	Mixte, dominante opérationnelle	Collecte séparée, et, dans le cas d'une collecte en mélange, traitement, dépôts illégaux comportant des jouets	Fonds réemploi/réutilisation, fonds réparation
ASL	Ecologic	Mixte, dominante opérationnelle	Collecte séparée, et, dans le cas d'une collecte en mélange, traitement	Fonds réemploi/réutilisation, fonds réparation
ABJ	EcoDDS Ecologic Ecomaison Valobat	Mixte, dominante opérationnelle	Collecte séparée, et, dans le cas d'une collecte en mélange, traitement	Fonds réemploi/réutilisation, fonds réparation
PNEU	Aliapur GIE FRP Tyval	Mixte, dominante opérationnelle	Collecte séparée en déchèterie, collecte parmi les encombrants, dépôts illégaux comportant des déchets issus des pneumatiques	N.A.
LUB	Cyclevia	Mixte, dominante financière	Collecte séparée, dépôts illégaux comportant des déchets d'huiles	Opérations de collecte et de transport auprès des collecteurs d'huiles usagées
BPS	Aper	Mixte, dominante opérationnelle	Soutien aux coûts liés à la résorption d'un dépôt illégal de déchets abandonnés situés sur le domaine public ou liés à la gestion des déchets de bateaux de plaisance ou de sport issus de catastrophes naturelles	N.A.
TABAC	Alcome	Mixte, dominante financière	Mise en place de dispositif de collecte et de cendriers de poche, opérations de nettoiement, communication	N.A.
VHU	Recycler mon véhicule	Mixte, dominante opérationnelle	Collecte des véhicules abandonnés	N.A.

Source : Mission, d'après l'étude des cahiers des charges des filières et les données transmises par la DGPR.

4.4. À horizon 2025, les REP couvriront 22 % du gisement total de déchets en France et trois filières représenteront 83 % du gisement couvert par les REP

En 2020, la production de déchets en France s'élevait à 310 millions de tonnes[87], dont :

- 277 millions de tonnes pour les déchets d'activité économique dont 213 millions de tonnes pour les déchets de construction (77 %) ;
- 33 millions de tonnes pour les déchets produits par les ménages, dont 20 millions de tonnes d'ordures ménagère et 13 millions de tonnes de déchets collectés en déchetterie ou avec les encombrants.

L'ADEME estime que les filières REP mises en place en France portaient, en 2021, sur un gisement de déchets de 16,3 millions de tonnes[88]. Les REP couvraient donc environ 5 % du gisement total de déchets.

Le gisement de déchets couvert par chaque filière peut être évalué selon les modalités suivantes :

- par une étude de l'ADEME ;
- par une étude des éco-organismes agréés de la filière ;
- à partir des données de mises en marché, selon une formule définie dans le cahier des charges.

L'intégration de six nouvelles filières entre 2022 et 2025 se traduira par une croissance du gisement de déchets couverts par la responsabilité élargie du producteur, qui passera de 16 millions de tonnes à 68 millions de tonnes.

À horizon 2025, la REP couvrira donc 22 % du gisement total de déchets en France et deux filières représenteront 73 % du gisement couvert par les REP : 62 % pour la filière des produits et matériaux de construction du bâtiment et 11 % pour la filière des emballages industriels et commerciaux. Le gisement non-couvert par les REP correspond essentiellement aux déchets des travaux publics et aux ordures ménagères résiduelles.

4.5. En 2022, les éco-contributions représentaient 1,9 Md € dont la moitié dans la filière des emballages ménagers

En 2022, les filières REP ont mobilisé 1,9 Md€ d'éco-contributions, concentrées dans trois filières et quatre éco-organismes :

- trois filières représentaient 89 % des éco-contributions en 2022 : emballages ménagers et papiers graphiques (1,02 Md€), équipements électriques et électroniques (357,7 M€), éléments d'ameublement (312,8 M€) ;
- quatre éco-organismes représentaient 88 % des éco-contributions en 2022 : Citeo (1,0 Md€, au titre de la filière des emballages ménagers), Ecomaison (282,4 M€, au titre des filières éléments d'ameublement, articles de bricolage et de jardin, jouets), Ecosystem (272,5 M€, au titre des filières éléments électriques et électroniques et produits chimiques) et Ecologic (103,3 M€ au titre des filières équipements électriques et électroniques, articles de bricolage et de jardin, articles de sport et de loisir).

[87] ADEME, Déchets chiffres clés – Édition 2023, pp. 23-27.

[88] *Déchets chiffres clés, édition juin 2023,* ADEME.

PUBLIÉ

Annexe I

Le tableau 7 présente le panorama des filières REP mises en œuvre en France en 2024 ainsi que de la filière des emballages industriels et commerciaux (mises sur le marché, gisement, éco-organismes agréés et, pour 2022, écocontributions perçues).

PUBLIÉ

Tableau 7 : Panorama des filières REP effectives en avril 2024, et de la filière des emballages industriels et commerciaux

Filière	Mise sur le marché		Gisement			Catégories de produits	Eco-organisme (EO)	Eco-contributions (EC) perçues en 2022	
	Année	Quantité (kt)	Année	Quantité (kt)[89]	Part du total[90]			Total filière (M€)	Part du total[Erreur ! Signet non défini.]
EMBM	2022	5 602	2022	5 602	8,6 %	Coord.	OCAPEM	961,2	50,2 %
						Toutes	Citeo+Adelphe		
							Leko		
EIC	2021	8 089	2021	7 400	11,4 %	Toutes	Citeo Pro	N.A.	N.A.
PAP	2021	1 362	2 021	1717	2,6 %	Toutes	Citeo	56,9	3,0 %
PMCB	ND	ND	2021	42 000	64,4 %	Coord.	OCA Bâtiment	N.A.	N.A.
						1	Écominéro		
							Valobat		
						2	Valdelia		
							Ecomaison		
EEE	2022	2 330	2022	2 133[91]	3,3 %	Coord.	OCAD3E	357,7	18,7 %
						7 (M)[92]	Soren		
						1, 2, 4, 5, 6, 8 (M/P)	Ecologic		
						1-6,8 (M)	ecosystem		
						1-6 (P)			
PA	2022	36	2022	36	0,1 %	Portable	Corepile	19,2	1,0 %
							Screlec		
		117		120	0,2 %	Automobile	SI		
		151		143	0,2 %	Industriel	SI		

[89] Par défaut, les quantités sont données en milliers de tonnes (kt), mais pour certaines filières (BPS et TABAC), le gisement est donné en milliers d'unités (kU) ou millions d'unités (MU).

[90] La part du total est ici calculée en fonction des données disponibles. Compte tenu des valeurs indisponibles et de l'hétérogénéité des années de référence, cette valeur est indicative et ne correspond pas à la part exacte d'une filière pour une année donnée.

[91] Hors catégorie 7 ménagers.

[92] M et P précisent si les catégories considérées couvrent les produits ménagers et/ou professionnels.

PUBLIÉ

Annexe I

Filière	Mise sur le marché		Gisement			Catégories de produits	Eco-organisme (EO)	Eco-contributions (EC) perçues en 2022	
	Année	Quantité (kt)	Année	Quantité (kt)[89]	Part du total[90]			Total filière (M€)	Part du total[Erreur ! Signet non défini.]
PCHIM	2022	0	N.D.	N.D.	N.D.	1	PYRéO	61,8	3,2 %
		2		N.D.		2	Ecosystem		
		4 701		N.D.		3-10	EcoDDS		
MNU	2021	174	2018	18	0,0 %	Toutes	Cyclamed	10,8	0,6 %
DISP-MED	2022	1760	2022	1278	2,0 %	Toutes	Dastri	11,2	0,6 %
EA	2022	3 045	2021	2 045	3,1 %	Coord.	OCABJ	312,8	16,3 %
						Toutes	Ecomaison		
							Valdelia		
							Valobat		
TLC	2022	819	N.D.	N.D.	N.D.	Toutes	Refashion	51,1	2,7 %
JOUET	2017	157	2020	100	0,2 %	Toutes	Ecomaison	0,5	0,0 %
ASL	2018	186	N.D.	N.D.	N.D.	Toutes	Ecologic	17,2	0,9 %
ABJ	2017	145	2017	84	0,1 %	1	EcoDDS	6,3	0,3 %
						2	Ecologic		
						3 et 4	Ecomaison		
							Valobat		
VHU	2021	2 579	2020	2 505	3,8 %	Toutes	SI	N.A.	N.A.
PNEU	2022	560	N.D.	N.D.	N.D.	Toutes	Aliapur	N.D.	N.D.
							GIE FRP		
							Tyval		
LUB	2022	373	N.D.	N.D.	N.D.	Toutes	Cyclevia	25,5	1,3 %
BPS	2022	14	2 016	39-159 kU	N.A.	Toutes	Aper	1,3	0,1%
TABAC	2022	44 112 MU	N.D.	N.D.	N.D.	Toutes	Alcome	20,3	0,1 %

Source : Mission, d'après les données fournies ou publiées par l'ADEME.

PUBLIÉ

ANNEXE II

Efficacité et efficience des filières à responsabilité élargie du producteur

SOMMAIRE

1. LES INDICATEURS DÉFINIS DANS LES CAHIERS DES CHARGES DES FILIÈRES NE PERMETTENT PAS D'ÉVALUER FINEMENT LA PERFORMANCE ENVIRONNEMENTALE 1

1.1. Les cahiers des charges de onze filières définissent des obligations en matière de prévention des déchets, de réemploi et de réparation 3

1.1.1. Seul le cahier des charges de la filière des emballages ménagers définit des objectifs de réduction des déchets et de mise sur le marché de produits réemployés ou réutilisés 4

1.1.2. En matière de réemploi, réutilisation et réparation, les cahiers des charges prévoient des obligations de moyens et de résultats 5

1.2. La mesure de la collecte et du traitement des déchets varie d'une filière à l'autre 13

1.2.1. Dans onze des quatorze filières comportant un objectif de collecte, la collecte est évaluée en rapportant les déchets collectés aux mises sur le marché 13

1.2.2. Le recyclage est mesuré, dans douze des dix-sept filières examinées, en rapportant les quantités de déchets recyclés aux quantités de déchets collectés 14

1.2.3. Dans une minorité de filières, le cahier des charges détermine un taux de valorisation globale 15

1.3. En matière de communication et de recherche et développement, les éco-organismes et systèmes individuels sont soumis à des obligations de moyens.. 15

1.4. Les indicateurs prévus par les cahiers des charges ne permettent pas d'évaluer finement la performance environnementale et sont susceptibles de désinciter à l'amélioration de la prévention et de la gestion des déchets 23

1.4.1. Dans la majorité des filières, les performances environnementales sont évaluées en référence aux mises sur le marché, qui ne correspondent pas au gisement disponible pour la collecte et le traitement 23

1.4.2. Les gisements de déchets constituent une donnée de référence pour évaluer la performance environnementale mais ne sont pas systématiquement mesurés 24

1.4.3. Les indicateurs retenus et les objectifs fixés peuvent être désincitatifs en matière de performance environnementale 24

1.4.4. L'absence de plusieurs catégories d'indicateurs limite le pilotage environnemental et économique des filières 26

2. LA RESPONSABILITÉ ÉLARGIE DU PRODUCTEUR A PERMIS DE DÉVELOPPER LA COLLECTE SÉLECTIVE ET LA VALORISATION DES DÉCHETS MAIS SON EFFICACITÉ RESTE À DÉMONTRER EN MATIÈRE DE RÉEMPLOI ET RÉPARATION 27

2.1. La responsabilité élargie du producteur a permis de développer la collecte sélective des déchets et démontré son efficacité en matière de recyclage 28

2.1.1. La responsabilité élargie du producteur a permis d'améliorer la collecte sélective des déchets même si 40 % du gisement n'était pas collecté par les filières en 2022 28

2.1.2. En matière de recyclage, les objectifs sont atteints dans la majorité des filières et le développement du recyclage des emballages ménagers en plastique et en aluminium constitue désormais une priorité 33

2.2. Dans le périmètre de la REP, la part de déchets collectés éliminés sans valorisation a été fortement réduite, passant de 16 % à 2 % du gisement entre 2014 et 2021 41

2.3. Si les résultats en matière de réemploi et réutilisation ne peuvent pas encore être évalués pour l'ensemble des filières, les données disponibles mettent en évidence leur faible développement 43

2.4. La mission est dans l'incapacité d'évaluer l'atteinte des obligations de moyens en matière de recherche et développement et de communication 44

3. À HORIZON 2030, L'ATTEINTE DES OBJECTIFS EUROPÉENS ET NATIONAUX EST INCERTAINE 45

3.1. Entre 2022 et 2025, l'intégration de six nouvelles filières devrait se traduire par une augmentation du gisement de déchets couverts par la REP de 52 millions de tonnes dont 81 % relèvent du bâtiment 46

3.2. L'atteinte de plusieurs objectifs européens et nationaux de collecte et recyclage des déchets est compromise 47

3.2.1. La trajectoire de collecte fixée par les cahiers des charges est compromise en raison du retard pris par la filière du bâtiment 47

3.2.2. La capacité des filières REP à atteindre les objectifs de recyclage est incertaine 50

3.3. En matière de prévention des déchets, la trajectoire fixée par les cahiers des charges repose essentiellement sur le réemploi et sa mise en œuvre est incertaine 51

3.3.1. La responsabilité élargie du producteur est l'un des leviers devant permettre d'atteindre les objectifs de réduction des déchets définis par le législateur 51

3.3.2. En matière de réemploi, la trajectoire fixée par les cahiers des charges est ambitieuse mais dépend du comportement des producteurs et des consommateurs 52

4. L'ATTRIBUTION DE NOUVELLES MISSIONS AUX ÉCO-ORGANISMES PAR LA LOI AGEC SE TRADUIRA PAR UNE NOUVELLE AUGMENTATION DES ÉCO-CONTRIBUTIONS ENTRE 2022 ET 2029 ALORS QUE L'EFFICIENCE DES FILIÈRES POURRAIT ÊTRE AMÉLIORÉE 53

4.1. Le montant des éco-contributions a été multiplié par 1,7 entre 2010 et 2022 et sera multiplié par 3,4 entre 2022 et 2029 53

4.2. La comparaison entre l'évolution du recyclage et des éco-contributions invite à mieux piloter les dépenses des filières 58

4.2.1. À l'échelle de l'ensemble des filières REP, les tonnages recyclés progressent moins vite que les éco-contributions entre 2010 et 2022 58

4.2.2. Dans un échantillon de filières et produits constitué par la mission, la comparaison de l'évolution du recyclage et des éco-contributions invite à renforcer le pilotage de l'efficience 59

Annexe II

1. Les indicateurs définis dans les cahiers des charges des filières ne permettent pas d'évaluer finement la performance environnementale

Encadré 1 : Glossaire

- **collecte** : toute opération de ramassage des déchets en vue de leur transport vers une installation de traitement des déchets ;
- **déchet** : toute substance ou tout objet, ou plus généralement tout bien meuble, dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire ;
- **écoconception** : intégration systématique des aspects environnementaux dès la conception et le développement de produits (biens et services, systèmes) avec pour objectif la réduction des impacts environnementaux négatifs tout au long de leur cycle de vie à service rendu équivalent ou supérieur ;
- **élimination** : toute opération qui n'est pas de la valorisation même lorsque ladite opération a comme conséquence secondaire la récupération de substances, matières ou produits ou d'énergie ;
- **gestion des déchets** : le tri à la source, la collecte, le transport, la valorisation, y compris le tri, et, l'élimination des déchets et, plus largement, toute activité participant de l'organisation de la prise en charge des déchets depuis leur production jusqu'à leur traitement final, y compris la surveillance des installations de stockage de déchets après leur fermeture, conformément aux dispositions relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement, ainsi que les activités de négoce ou de courtage et la supervision de l'ensemble de ces opérations ;
- **gisement de déchets :** quantité de déchets pour une période et une catégorie de déchets données. Le gisement de déchets peut être mesuré en masse ou en unités ;
- **mise en marché ou mise sur le marché :** action entreprise par toute personne physique ou morale qui, à titre professionnel, soit fabrique en France, soit importe ou introduit pour la première fois sur le marché national des produits destinés à être cédés à titre onéreux ou à titre gratuit à l'utilisateur final par quelque technique de vente que ce soit ou à être utilisés directement sur le territoire national. La quantité de produits mis sur le marché peut être mesurée en masse ou en unités ;
- **recyclage** : toute opération de valorisation par laquelle les déchets, y compris les déchets organiques, sont retraités en substances, matières ou produits aux fins de leur fonction initiale ou à d'autres fins. Les opérations de valorisation énergétique des déchets, celles relatives à la conversion des déchets en combustible et les opérations de remblayage ne peuvent pas être qualifiées d'opérations de recyclage ;
- **réemploi** : toute opération par laquelle des substances, matières ou produits qui ne sont pas des déchets sont utilisés de nouveau pour un usage identique à celui pour lequel ils avaient été conçus ;
- **réutilisation** : toute opération par laquelle des substances, matières ou produits qui sont devenus des déchets sont utilisés de nouveau ;
- **traitement** : toute opération de valorisation ou d'élimination, y compris la préparation qui précède la valorisation ou l'élimination ;
- **tri** : l'ensemble des opérations réalisées sur des déchets qui permettent de séparer ces déchets des autres déchets et de les conserver séparément, par catégories, en fonction de leur type et de leur nature ;
- **valorisation** : toute opération dont le résultat principal est que des déchets servent à des fins utiles en substitution à d'autres substances, matières ou produits qui auraient été utilisés à une fin particulière, ou que des déchets soient préparés pour être utilisés à cette fin, y compris par le producteur de déchets ;
- **valorisation matière** : toute opération de valorisation autre que la valorisation énergétique et le retraitement en matières destinées à servir de combustible ou d'autre moyen de produire de l'énergie. Elle comprend notamment la préparation en vue de la réutilisation, le recyclage, le remblayage et d'autres formes de valorisation matière telles que le retraitement des déchets en matières premières secondaires à des fins d'ingénierie dans les travaux de construction de routes et d'autres infrastructures.

Source : Mission, d'après article L. 541-1-1 du code de l'environnement et examen des cahiers des charges des filières à responsabilité élargie du producteur.

PUBLIÉ

Annexe II

Encadré 2 : Méthodologie utilisée pour l'examen des objectifs et indicateurs

Les cahiers des charges des éco-organismes et systèmes individuels sont définis par voie réglementaire. Ils déterminent notamment les objectifs de performance environnementale (prévention et gestion des déchets) ainsi que des obligations de moyens propres à chaque filière soumise au principe de responsabilité élargie du producteur (filière REP).

Le périmètre comprend l'ensemble des filières mises en œuvre au moment de la rédaction du présent rapport, soit les dix-sept filières suivantes :

- articles de sport et de loisirs ;
- articles de bricolage et de jardin ;
- pneumatiques ;
- déchets d'éléments d'ameublement ;
- déchets d'équipements électriques et électroniques ;
- piles et accumulateurs ;
- textile d'habillement, linge de maison et chaussures ;
- dispositifs médicaux perforants des patients en autotraitement ;
- bateaux de plaisance et de sport ;
- médicaments non utilisés ;
- produits chimiques ;
- emballages des ménages ;
- huiles lubrifiantes ou industrielles ;
- jouets ;
- tabac ;
- produits et matériaux de construction du secteur du bâtiment ;
- voitures particulières, camionnettes, véhicules à moteur à 2 ou 3 roues et quadricycles.

Les produits de l'agrofourniture qui relèvent d'une filière mise en œuvre de manière volontaire, ne sont pas considérés ici.

Pour l'année 2022, le gisement de déchets n'a pas été mesuré pour l'ensemble des filières. La mission a considéré que le gisement de déchets de l'année 2022 était égal au gisement de déchets de l'année 2021 lorsque les données n'étaient pas disponibles.

La mission a examiné, pour chaque filière REP, le cahier des charges en vigueur pour l'exercice 2024. Les références réglementaires sont listées ci-après :

- arrêté du 27 octobre 2021 portant cahier des charges des éco-organismes et des systèmes individuels de la filière à responsabilité élargie du producteur des articles de sport et de loisirs ;
- 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 articles de bricolage et de jardin ;
- arrêté du 27 juin 2023 portant cahiers des charges des éco organismes, des systèmes individuels et des organismes coordonnateurs de la filière à responsabilité élargie du producteur des pneumatiques ;
- arrêté du 12 octobre 2023 portant cahiers des charges d'agrément des éco organismes, des systèmes individuels et des organismes coordonnateurs de la filière à responsabilité élargie du producteur des éléments d'ameublement ;
- 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 ;
- 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 ;

- arrêté du 23 novembre 2022 portant cahiers des charges des éco-organismes et des systèmes individuels de la filière à responsabilité élargie du producteur des textiles, chaussures et linge de maison ;
- arrêté du 2 novembre 2022 portant cahiers des charges des éco organismes et des systèmes individuels de la filière à responsabilité élargie des producteurs de dispositifs médicaux perforants utilisés par les patients en autotraitement et les utilisateurs d'autotests ;
- arrêté du 6 décembre 2023 portant cahiers des charges des éco organismes et des systèmes individuels de la filière à responsabilité élargie du producteur des bateaux de plaisance ou de sport ;
- arrêté du 29 octobre 2021 portant cahiers des charges des éco-organismes et des systèmes individuels de la filière à responsabilité élargie des producteurs de médicaments ;
- arrêté du 1er octobre 2021 portant cahier des charges des éco-organismes et des systèmes individuels de la filière à responsabilité élargie des producteurs des contenus et contenants des produits chimiques pouvant présenter un risque significatif pour la santé et l'environnement ;
- arrêté du 7 décembre 2023 portant cahier des charges des éco-organismes et des systèmes individuels de la filière à responsabilité élargie des producteurs des emballages ménagers, des arrêté papiers et des papiers à usage graphique ;
- arrêté du 27 octobre 2021 portant cahier des charges des éco-organismes de la filière à responsabilité élargie du producteur des huiles minérales ou synthétiques, lubrifiantes ou industrielles ;
- arrêté du 27 octobre 2021 portant cahiers des charges des éco-organismes et des systèmes individuels de la filière à responsabilité élargie du producteur des jouets ;
- arrêté du 23 novembre 2022 portant cahiers des charges des éco organismes et des systèmes individuels de la filière à responsabilité élargie du producteur des produits du tabac ;
- arrêté du 10 juin 2022 portant cahier des charges des éco-organismes, des systèmes individuels et des organismes coordonnateurs de la filière à responsabilité élargie du producteur des produits et matériaux de construction du secteur du bâtiment ;
- arrêté du 20 novembre 2023 portant cahiers des charges des éco-organismes, des systèmes individuels et des organismes coordonnateurs de la filière à responsabilité élargie des producteurs de voitures particulières, de camionnettes, de véhicules à moteur à deux ou trois roues et quadricycles à moteur.

Source : Mission.

1.1. Les cahiers des charges de onze filières définissent des obligations en matière de prévention des déchets, de réemploi et de réparation

La loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (AGEC) a étendu le périmètre d'intervention des filières à responsabilité élargie du producteur (REP) à la prévention des déchets, au-delà de la seule gestion. Aux termes de l'article L. 541-10 du code de l'environnement modifié par la loi AGEC, les cahiers des charges définissent donc des objectifs de réduction des déchets, de réemploi, de réutilisation, de réparation, d'intégration de matière recyclée et de recyclabilité « lorsque la nature des produits le justifie[1] ».

[1] Article L. 541-10 du code de l'environnement.

PUBLIÉ

1.1.1. Seul le cahier des charges de la filière des emballages ménagers définit des objectifs de réduction des déchets et de mise sur le marché de produits réemployés ou réutilisés

Le cahier des charges de la filière des emballages ménagers[2] est le seul à définir **des objectifs quantifiés de réduction des déchets** :

- réduction de 20 % pour les emballages ménagers en plastique à usage unique à horizon 2025. L'indicateur associé est égal à la différence entre la quantité de déchets plastiques (en masse) issus d'emballages ménagers en plastique à usage unique produite durant l'année considérée et celle produite en 2018, rapportée à la quantité de déchets plastiques (en masse) issus d'emballages ménagers en plastique à usage unique produite en 2018 ;
- réduction de 50 % pour les déchets issus de bouteilles en plastique à usage unique à horizon 2030. L'indicateur associé est égal à la différence entre le nombre de bouteilles pour boissons en plastique à usage unique mises sur le marché durant l'année considérée et le nombre de bouteilles mises sur le marché en 2018, rapportée à la quantité de bouteilles pour boissons en plastique à usage unique produite en 2018 ;
- réduction de 15 % pour l'ensemble des déchets d'emballages ménagers à horizon 2030. L'indicateur associé est égal à la différence entre la quantité de déchets (en masse) d'emballages ménagers produite par habitant durant l'année considérée et celle produite en 2010 rapportée à la quantité de déchets (en masse) d'emballages ménagers produite par habitant en 2010.

Ces objectifs sont issus du décret du 29 avril 2021 dit « 3R »[3] (pour le premier), et de la loi AGEC (pour le deuxième et le troisième). Ils doivent permettre d'atteindre les objectifs fixés par la directive 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.

La filière des emballages ménagers est également la seule dont le cahier des charges définit un **objectif quantifié relatif aux produits réemployés ou réutilisés mis sur le marché**. En l'espèce, le cahier des charges fixe un objectif de hausse, à horizon 2025 et par rapport à 2018, de 10 % du pourcentage d'emballages ménagers en plastique à usage unique dont la mise sur le marché a pu être évitée en raison d'une opération de réemploi ou une opération de préparation en vue de la réutilisation.

[2] Arrêté du 7 décembre 2023 portant cahier des charges des éco-organismes et des systèmes individuels de la filière à responsabilité élargie des producteurs des emballages ménagers, des imprimés papiers et des papiers à usage graphique.

[3] Décret n° 2021-517 du 29 avril 2021 relatif aux objectifs de réduction, de réutilisation et de réemploi, et de recyclage des emballages en plastique à usage unique pour la période 2021-2025.

PUBLIÉ

1.1.2. En matière de réemploi, réutilisation et réparation, les cahiers des charges prévoient des obligations de moyens et de résultats

1.1.2.1. Six filières doivent mettre en place un fonds de financement du réemploi et de la réutilisation ainsi qu'un fonds de financement de la réparation

La loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire impose la création de deux types de fonds aux éco-organismes de six filières à responsabilité élargie du producteur :

- un fonds de financement de la réparation des produits relevant de leur agrément ;
- un fonds de financement du réemploi et de la réutilisation des mêmes produits.

Les filières concernées sont les suivantes[4] :

- articles de bricolage et de jardin ;
- articles de sport et de loisirs ;
- éléments d'ameublement ;
- équipements électriques et électroniques, à l'exception des lampes et des panneaux photovoltaïques ;
- jouets ;
- textile, linge et chaussures.

L'abondement des fonds de financement constitue une obligation de moyens. Les montants cibles sont définis par les cahiers des charges. **Après une période de montée en charge s'étalant de 2022 à 2028, la part des éco-contributions devant être consacrées au financement du réemploi, de la réutilisation et de la réparation est comprise entre 5,4 % pour la filière des jouets et 34,2 % pour la filière des articles de sport et de loisirs** (cf. tableau 1).

Les éco-organismes ont la possibilité de se coordonner pour mutualiser ces fonds lorsque plusieurs d'entre eux sont soumis à l'obligation de créer un fonds pour une même catégorie de produits. Leurs obligations de financement sont alors réparties entre eux au prorata des quantités estimées de ces produits mis sur le marché par leurs adhérents respectifs l'année précédente.

Une analyse du fonctionnement actuel de ces fonds est proposée dans l'annexe III.

1.1.2.2. Lorsque la nature des produits le justifie, le cahier des charges prévoit une obligation de résultats en matière de réemploi, réutilisation et réparation

Outre la filière des emballages ménagers évoquée *supra*, le cahier des charges de dix filières prévoit **un objectif de réemploi et/ou réutilisation** des déchets mesuré par un indicateur. Il s'agit des **six filières soumises à l'obligation de créer un fonds de financement du réemploi et de la réutilisation auxquelles s'ajoutent les quatre filières** suivantes :

- bateaux de plaisance et de sport ;
- pneumatiques ;
- produits et matériaux de construction du secteur du bâtiment ;
- véhicules hors d'usage.

Les mêmes filières sont concernées par un objectif de réparation, à l'exception de la filière des jouets.

[4] Article R. 541-146 du code de l'environnement.

PUBLIÉ

Ainsi, en tenant compte des objectifs spécifiques de la filière des emballages ménagers, **onze filières disposent d'un objectif en matière de réemploi ou réutilisation et dix filières d'un objectif en matière de réparation, sur les dix-sept filières opérationnelles à la date de rédaction du présent rapport. L'atteinte de ces objectifs est mesurée par un indicateur spécifique (cf. tableau 2).**

Les déchets qui ne sont pas concernés par un objectif de réemploi, réutilisation ou réparation sont ceux dont la nature est difficilement compatible avec ces modes de traitement : piles et accumulateurs, produits de santé (filières des médicaments non-utilisés et des dispositifs médicaux), produits chimiques, huiles lubrifiantes ou industrielles, produits du tabac.

PUBLIÉ

Annexe II

Tableau 1 : Montants annuels à consacrer aux fonds de réparation et aux fonds de réemploi et réutilisation

Filière	Type de fonds	2022 (M€)	2023 (M€)	2024 (M€)	2025 (M€)	2026 (M€)	2027 (M€)	2028 (M€)	Part des éco-contributions consacrée aux fonds lors de l'atteinte du montant cible en 2027 ou 2028
Équipements électriques et électroniques	Réparation	20,4	66,8	92,3	109,6	120,8	129,0	N.A.	21,4 % (2027)
	Réemploi et réutilisation	Minimum égal à 5,0 % des contributions reçues							5,0 % (minimum)
Articles de sport et de loisirs	Réparation	3,6	7,2	10,8	14,4	18,0	21,6	N.A.	29,2 % (2027)
	Réemploi et réutilisation	Minimum égal à 5,0 % des contributions reçues							5,0 % (minimum)
Articles de bricolage et de jardin	Réparation	1,6	3,2	4,8	6,3	7,9	9,5	N.A.	17,8 % (2027)
	Réemploi et réutilisation	Minimum égal à 5,0 % des contributions reçues							5,0 % (minimum)
Jouets	Réparation	N.A.	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	N.A.	0,4 % (2027)
	Réemploi et réutilisation	Minimum égal à 5,0 % des contributions reçues							5,0 % (minimum)
Éléments d'ameublement	Réparation	N.A.	6,0	7,4	14,8	22,2	29,6	37,0	8,1 % (2027)
	Réemploi et réutilisation	Minimum égal à 5,0 % des contributions reçues							5,0 % (minimum)
	Actions complémentaires à destination des acteurs du réemploi et de la réutilisation	N.A.	N.A.	4,0	5,0	6,0	7,0	8,0	1,9 % (2027)
Textiles et chaussures	Réparation	N.A.	7,3	14,7	22,0	29,3	36,7	44,0	12,9 % (2027)
	Réemploi et réutilisation	Minimum égal à 5,0 % des contributions reçues							5,0 % (minimum)

Source : Mission, d'après l'examen des cahiers des charges.

PUBLIÉ

Annexe II

Tableau 2 : Présentation des objectifs définis par les cahiers des charges en matière de réemploi, réutilisation, réparation et réduction des déchets

Filière	Nature de l'indicateur	Objectif fixé
Articles de sport et de loisirs	**Taux de réemploi et de réutilisation** : rapport entre la quantité de produits réemployés ou préparés en vue d'être réutilisés durant l'année N et la quantité de produits mis sur le marché durant l'année N-1.	9 % en 2024 et 14 % en 2027.
	Progression du nombre de réparations hors garantie par rapport à l'année de référence 2019	Pour l'année cible 2027 : ▪ cycles et engins de déplacement personnel non motorisés : + 10 % ; ▪ produits destinés à la pratique sportive et ceux destinés aux activités de plein air : + 17 %.
Articles de bricolage et de jardin	**Taux de réemploi et de réutilisation :** rapport entre la quantité de produits réemployés ou préparés en vue d'être réutilisés durant l'année N et la quantité de produits mis sur le marché durant l'année N-1.	En 2024 : ▪ outillage du peintre : absence d'objectif ; ▪ machines et appareils motorisés thermiques : 5 % ; ▪ matériel de bricolage : 4 % ; ▪ produits et matériels destinés à l'entretien et à l'aménagement du jardin : 2 %. En 2027 : ▪ outillage du peintre : absence d'objectif ; ▪ machines et appareils motorisés thermiques : 11 % ; ▪ matériel de bricolage : 10 % ; ▪ produits et matériels destinés à l'entretien et à l'aménagement du jardin : 5 %.

PUBLIÉ

Annexe II

Filière	Nature de l'indicateur	Objectif fixé
	Progression du nombre de réparations hors garantie par rapport à l'année de référence 2019	Pour l'année cible 2027 : ▪ machines et appareils motorisés thermique : + 10 % ; ▪ matériel de bricolage : + 100 % ; ▪ produits et matériels destinés à l'entretien et l'aménagement du jardin : + 100 %.
Pneumatiques	**Taux de réutilisation** : rapport entre la quantité de produits préparés en vue d'être réutilisés durant l'année N et la quantité de produits mis sur le marché durant l'année N-1. **Taux de rechapage** : rapport entre la quantité de pneumatiques usagés qui ont fait l'objet d'un rechapage durant l'année considérée et la quantité de produits mis sur le marché durant l'année N-1.	Taux de réutilisation : 17 % en 2024, 18 % en 2026 et 19 % en 2028. Taux de rechapage : 4 % en 2024, 6 % en 2026, 10 % en 2028. Objectif spécifique pour le rechapage des pneumatiques de la catégorie des poids lourds : 50 % en 2028.
Éléments d'ameublement	**Tonnage réemployé ou réutilisé**	Objectif différencié selon les années : ▪ 2024 : 60 000 tonnes ; ▪ 2025 : 70 000 tonnes ; ▪ 2026 : 80 000 tonnes ; ▪ 2027 : 90 000 tonnes ; ▪ 2028 : 100 000 tonnes ; ▪ 2029 : 110 000 tonnes.
	Progression du nombre de réparations hors garantie par rapport à l'année de référence 2019	Objectif différencié selon les années : ▪ 2024 : + 7 % ; ▪ 2025 : + 14 % ; ▪ 2026 : + 21 % ; ▪ 2027 : + 28 % ;

PUBLIÉ

Annexe II

Filière	Nature de l'indicateur	Objectif fixé
		▪ 2028 : + 35 %.
Équipements électriques et électroniques	**Taux de réemploi et de réutilisation :** rapport entre la quantité de produits réemployés ou préparés en vue d'être réutilisés durant l'année N et la quantité de produits mis sur le marché durant l'année N-1.	À compter de 2023 : 2 %.
	Progression du nombre de réparations hors garantie par rapport à l'année de référence 2019	Pour l'année cible 2027 : ▪ équipements d'échange thermique : + 30 % ▪ écrans, moniteurs et équipements comprenant des écrans d'une surface supérieure à 100 cm2 : + 10 % ▪ gros équipements : + 10 % ▪ petits équipements : + 45 % ▪ petits équipements informatiques et de télécommunications : + 15 % ▪ cycles et engins de déplacement personnel motorisés (EEE) : + 20 %
Textile d'habillement, linge de maison et chaussures	**Tonnage réemployé ou réutilisé.** **Pourcentage minimal de réemploi et réutilisation à moins de 1 500 kilomètres du lieu de collecte** : quantité de produits réemployés ou réutilisés à moins de 1 500 kilomètres du lieu de collecte, durant l'année N, et la quantité de produits mis sur le marché durant l'année N-1.	Tonnage réemployé ou réutilisé : ▪ 2024 : 120 000 tonnes. Pourcentage minimal de réemploi et réutilisation à moins de 1 500 kilomètres du lieu de collecte : ▪ 2024 : 8 % ; ▪ 2027 : 15 %.
	Progression du nombre de réparations hors garantie par rapport à l'année de référence 2019	Pour l'année cible 2028 : + 35 %
Bateaux de plaisance et de sport	**Tonnage réemployé ou réutilisé**	Objectif différencié selon les années : ▪ 2025 : 32 tonnes ; ▪ 2027 : 54 tonnes ; ▪ 2029 : 75 tonnes.
Emballages ménagers	**Proportion minimale d'emballages réemployés ou réutilisés à mettre**	Pour les producteurs déclarant un chiffre d'affaires annuel inférieur à 20 millions d'euros : ▪ 5 % en 2026 ; ▪ 10 % en 2027.

PUBLIÉ

Annexe II

Filière	Nature de l'indicateur	Objectif fixé
	sur le marché annuellement[5]	Pour les producteurs déclarant un chiffre d'affaires annuel compris entre 20 et 50 millions d'euros : ▪ 5 % en 2025 ; ▪ 7 % en 2026 ; ▪ 10 % en 2027. Pour les producteurs déclarant un chiffre d'affaires annuel supérieur à 50 millions d'euros : ▪ 5 % en 2023 ; ▪ 6 % en 2024 ; ▪ 7 % en 2025 ; ▪ 8 % en 2026 ; ▪ 10 % en 2027.
	Réduction de la production de déchets d'emballages ménagers	- 15 % en 2030[6] (pourcentage minimal de réduction).
	Réduction de la production de déchets d'emballages ménagers en plastique à usage unique	- 20 % en 2025[7] (pourcentage minimal de réduction).
	Réduction de la production de déchets des bouteilles pour boissons en plastique à usage unique	- 50 % en 2030[8] (pourcentage minimal de réduction).
Jouets	**Taux de réemploi et de réutilisation :** rapport entre la quantité de produits réemployés ou préparés en vue d'être réutilisés durant l'année N et la quantité de produits mis sur le marché durant l'année N-1.	6 % en 2024 et 9 % en 2027.

[5] Un emballage faisant l'objet d'au moins une deuxième utilisation pour un usage de même nature que celui pour lequel il a été conçu, et dont le réemploi ou la réutilisation est organisé par ou pour le compte du producteur. Un emballage faisant l'objet d'au moins une deuxième utilisation en étant rempli au point de vente dans le cadre de la vente en vrac, ou à domicile s'il s'agit d'un dispositif de recharge organisé par le producteur, est réputé être réemployé

[6] Cet objectif est défini comme étant la différence entre la quantité de déchets (en masse) d'emballages ménagers produite par habitant durant l'année considérée et celle produite en 2010 rapportée à la quantité de déchets (en masse) d'emballages ménagers produite par habitant en 2010.

[7] Cet objectif est défini comme étant la différence entre la quantité de déchets plastiques (en masse) issus d'emballages ménagers en plastique à usage unique produite durant l'année considérée et celle produite en 2018, rapportée à la quantité de déchets plastiques (en masse) issus d'emballages ménagers en plastique à usage unique produite en 2018.

[8] Cet objectif est défini comme étant la différence entre le nombre de bouteilles pour boissons en plastique à usage unique mises sur le marché durant l'année considérée et le nombre de bouteilles mises sur le marché en 2018, rapportée à la quantité de bouteilles pour boissons en plastique à usage unique produite en 2018.

Annexe II

Filière	Nature de l'indicateur	Objectif fixé
Produits et matériaux de construction du secteur du bâtiment	**Taux de réemploi et de réutilisation :** rapport entre la quantité de produits réemployés ou préparés en vue d'être réutilisés durant l'année N et gisement de référence défini comme la quantité de déchets de la filière produite annuellement.	2 % en 2024 et 4 % en 2027.
Voitures particulières, de camionnettes, de véhicules à moteur à deux ou trois roues et quadricycles à moteur	**Taux de réutilisation et de recyclage** : rapport entre la quantité de déchets (en masse) qui ont fait l'objet d'une opération de préparation en vue de la réutilisation ou qui ont été recyclés ou qui ont fait l'objet d'une opération de valorisation matière et la quantité de déchets (en masse) traités.	Pourcentage minimal à atteindre : 85 % en 2024.
	Taux de réutilisation et de valorisation : rapport entre la quantité de déchets (en masse) qui ont fait l'objet d'une opération de préparation en vue de la réutilisation, qui ont été recyclés ou qui ont fait l'objet d'une opération de valorisation, y compris énergétique et la quantité de déchets (en masse) traités.	Pourcentage minimal à atteindre : 95 % en 2024.
	Taux de pièces détachées qui ont fait l'objet d'une opération de préparation en vue de la réutilisation : rapport entre la quantité (en masse) de pièces issues des opérations de démontage qui ont fait l'objet d'une opération de préparation en vue de la réutilisation durant l'année considérée, et la quantité (en masse) de déchets traités.	Pourcentage minimal à atteindre : 8,5 % en 2024, 10 % en 2026, 16 % en 2028.

Source : Mission, d'après les cahiers des charges des filières à responsabilité élargie des producteurs.

PUBLIÉ

1.2. La mesure de la collecte et du traitement des déchets varie d'une filière à l'autre

1.2.1. Dans onze des quatorze filières comportant un objectif de collecte, la collecte est évaluée en rapportant les déchets collectés aux mises sur le marché

La mesure de la performance en matière de collecte s'appuie sur une méthodologie variable selon les quatorze filières qui disposent d'un indicateur de collecte :

- dans onze filières[9], un taux de collecte rapportant la quantité de déchets (en masse) collectés en année N aux mises en marché (en masse) de produits de la catégorie considérée est mesuré. Les mises en marché prises en compte sont celles de l'année N-1 pour six filières[10], des années N-1 et N-2 pour trois filières[11] et des années N-1 à N-3 pour deux filières[12] ;
- dans deux filières[13], le taux de collecte rapporte la quantité de déchets (en masse) collectés en année N au gisement de déchets (en masse) de produits de la catégorie considérée et non aux mises en marché ;
- le cahier des charges de la filière des bateaux de plaisance et de sport prévoit un nombre d'unités à collecter chaque année sans référence à un taux de collecte.

[9] Il s'agit des filières suivantes : articles de sport et de loisir, articles de bricolage et jardin, dispositifs médicaux perforants utilisés par les patients en autotraitement et les utilisateurs d'autotests, éléments d'ameublement, huiles lubrifiantes ou industrielles, jouets, piles et accumulateurs, pneumatiques et textile d'habillement, linge de maison et chaussures.

[10] Les filières concernées sont les suivantes : articles de sport et de loisirs, articles de bricolage et jardin, équipements électriques et électroniques à l'exception de la catégorie 7, huiles lubrifiantes ou industrielles, jouets, pneumatiques.

[11] Il s'agit des filières éléments d'ameublement, dispositifs médicaux perforants utilisés par les patients en autotraitement et les utilisateurs d'autotests et véhicules hors d'usage.

[12] La directive 2006/66/CE définit une formule de calcul, pour les piles et accumulateurs portables, qui tient compte de la moyenne des mises sur le marché des trois dernières années : 3 x quantités collectés en année N / quantités mises sur le marché les années (N-1) + (N-2) + (N-3). Les mises en marché des années N-1 à N-3 sont également mesurées dans la filière du textile d'habillement, linge de maison et chaussures.

[13] Il s'agit des filières : médicaments non-utilisés et produits et matériaux de construction du secteur du bâtiment. Dans la filière des médicaments non-utilisés, l'éco-organisme agréé transmet sa proposition de méthodologie d'évaluation du gisement de référence, après consultation de son comité des parties prenantes, pour accord au ministre chargé de l'environnement au plus tard six mois à compter de la date d'agrément. Dans la filière du bâtiment, le gisement est défini par l'étude de préfiguration de l'ADEME.

PUBLIÉ

En outre, trois filières disposent d'un cahier des charges qui ne prévoient pas d'objectif de collecte :

- conformément à la directive 94/62/CE, le pilotage de la filière emballages ménagers (EMBM) ne s'appuie pas sur un objectif de collecte. Toutefois, en France, les deux derniers cahiers des charges de cette filière comprennent des objectifs de collecte pour recyclage limité au périmètre des bouteilles plastiques avec un premier objectif à atteindre en 2025 (77 % des mises sur le marché) et un second en 2029 (90 %). Ces objectifs sont issus de la loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, promulguée le 10 février 2020, qui transpose une exigence de la directive 2019/904 de l'Union européenne ;
- le cahier des charges de la filière des produits du tabac définit un objectif de mégots abandonnés illégalement dans les espaces publics mais ne prévoit pas d'objectif de collecte ;
- conformément à la directive européenne 2000/53/CE, la filière des véhicules hors d'usage ne prévoyait pas d'objectif de collecte jusqu'à l'arrêté du 20 novembre 2023 portant cahier des charges de cette filière. Cet arrêté comprend des « objectifs indicatifs de collecte », rapportant les déchets collectés lors des trois dernières années aux mises sur le marché durant la même période. Ces objectifs ont un caractère indicatif car l'éco-organisme a la possibilité de proposer une autre méthode de calcul au ministre chargé de l'environnement.

1.2.2. Le recyclage est mesuré, dans douze des dix-sept filières examinées, en rapportant les quantités de déchets recyclés aux quantités de déchets collectés

Les cahiers des charges définissent des **objectifs en matière de recyclage des déchets dont l'atteinte est également mesurée par des indicateurs quantitatifs**, qui varient selon les filières :

- dans douze filières[14], le pilotage s'appuie sur un taux de recyclage qui rapporte la quantité de déchets (en masse) de déchets entrant l'année considérée dans une installation de recyclage, après avoir fait l'objet des opérations nécessaires de contrôle, de tri et autres opérations préliminaires nécessaires pour retirer les déchets qui ne sont pas visés par les procédés de recyclage, à la quantité de déchets (en masse) de la catégorie considérée collectés séparément durant l'année considérée ;
- le cahier des charges de la filière des véhicules hors d'usage (VHU) prévoit la mesure d'un taux de recyclage et réutilisation, qui rapporte la quantité de déchets (en masse) issus des VHU qui ont fait l'objet d'une opération de préparation en vue de la réutilisation ou qui ont été recyclés à la quantité de déchets (en masse) traités durant l'année considérée ;
- le cahier des charges de la filière des emballages ménagers et papiers graphiques s'appuie sur la mesure d'un taux de recyclage égal au rapport entre les quantités de déchets recyclés en année N et les quantités de produits mis sur le marché en année N-1 ;
- le cahier des charges de la filière des matériaux de construction du secteur du bâtiment (PMCB) prévoit la mesure d'un taux de recyclage égal au rapport entre les quantités de déchets recyclés en année N et le gisement de déchets.

La filière des produits du tabac et la filière des médicaments non-utilisés ne prévoient pas d'objectif de recyclage, dans la mesure où il s'agit de filières dont l'objectif est le nettoiement et non le traitement des déchets.

[14] Articles de sport et loisir, articles de bricolage et jardin, bateaux de plaisance et de sport, équipements électriques et électroniques, éléments d'ameublement, huiles lubrifiantes ou industrielles. jouets, linge de maison et chaussures, pneumatiques, produits chimiques pouvant présenter un risque significatif pour la santé et l'environnement, textile d'habillement, véhicules.

1.2.3. Dans une minorité de filières, le cahier des charges détermine un taux de valorisation globale

En complément du recyclage (traitement permettant une valorisation dite « matière » du déchet), certains cahiers des charges imposent la mesure des autres modalités de valorisation du déchet. Ainsi, **un taux de valorisation globale est mesuré dans cinq filières** :

- bateaux de plaisance et de sport ;
- éléments d'ameublement ;
- matériaux de construction du secteur du bâtiment ;
- textile, linge et chaussures ;
- véhicules hors d'usage.

Ce taux est égal au rapport entre l'ensemble des quantités de déchets traités, à l'exception du stockage et de l'incinération sans valorisation énergétique, et une donnée de référence, qui peut être les mises sur le marché durant l'année N-1 ou le gisement de déchets.

1.3. En matière de communication et de recherche et développement, les éco-organismes et systèmes individuels sont soumis à des obligations de moyens

Les cahiers des charges définissent des objectifs en matière de communication et de recherche et développement. Ces objectifs sont souvent accompagnés d'**obligations de moyens**, les acteurs agréés devant consacrer un pourcentage des éco-contributions qu'ils perçoivent au financement d'actions relevant de ces deux catégories. Le respect de ces obligations de moyens est mesuré sur la durée de l'agrément.

Les objectifs en matière de communication et de recherche et développement sont présentés dans le tableau ci-dessous (cf. tableau 3).

PUBLIÉ

Annexe II

Tableau 3 : Objectifs en matière de recherche et de communication fixés aux éco-organismes et systèmes individuels de dix filières à responsabilité élargie du producteur

Filière	Norme juridique définissant le cahier des charges	Objectifs en matière de recherche	Objectifs en matière de communication
Articles de bricolage et de jardin (ABJ)	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 articles de bricolage et de jardin	Réalisation de trois études au plus tard trois ans à compter de la date d'agrément : étude relative à l'intégration des matières recyclées dans les ABJ, étude relative à la durée de vie des ABJ et étude relative au recyclage des déchets des ABJ. Réalisation d'une étude avant le 1er juillet 2024 relative à la réparation des ABJ. Contribution à des projets de recherche et développement publics ou privés visant à développer l'écoconception et la performance environnementale des ABJ. L'éco-organisme remet au ministre chargé de l'environnement les résultats de ces projets au plus tard cinq ans à compter de la date de son agrément.	L'éco-organisme réalise des campagnes d'information et de communication.
Articles de sport et de loisirs (ASL)	Arrêté du 27 octobre 2021 portant cahier des charges des éco-organismes et des systèmes individuels de la filière à responsabilité élargie du producteur des articles de sport et de loisirs	Réalisation de deux études au plus tard trois ans à compter de la date d'agrément : étude relative à l'intégration des matières recyclées dans les ASL et étude relative à la durée de vie des ASL. Réalisation d'une troisième étude au plus tard deux ans à compter de la date d'agrément : étude relative au recyclage des déchets des ASL. Contribution à des projets de recherche et développement publics ou privés visant à développer l'écoconception et la performance environnementale des ASL. L'éco-organisme remet au ministre chargé de l'environnement les résultats de ces projets au plus tard cinq ans à compter de la date de son agrément.	L'éco-organisme organise au moins une fois par an, des campagnes d'information et de sensibilisation d'envergure nationale et locale construites pour inciter au réemploi et la réutilisation des ASL. L'éco-organisme élabore des supports de communication destinés à sensibiliser le public sur : ◆ le don aux opérateurs de réemploi et de la réutilisation pour les ASL pour permettre leur réemploi ou réutilisation ;

PUBLIÉ

Annexe II

Filière	Norme juridique définissant le cahier des charges	Objectifs en matière de recherche	Objectifs en matière de communication
			◆ la reprise par les distributeurs des ASL usagés ; ◆ les possibilités de réparation des ASL dans le cadre du fonds de réparation ; ◆ les solutions de réemploi et de réutilisation des ASL usagés. Pour la mise en place de ces actions d'information et de sensibilisation, l'éco-organisme consacre chaque année au moins 2 % du montant total des contributions financières qu'il perçoit.
Bateaux de plaisance ou de sport (BPS)	Arrêté du 6 décembre 2023 portant cahiers des charges des éco-organismes et des systèmes individuels de la filière à responsabilité élargie du producteur des bateaux de plaisance ou de sport	Réalisation d'une étude au plus tard un an à compter de la date d'agrément : étude relative à la valorisation énergétique des BPS. Réalisation d'une étude au plus tard dix-huit mois à compter de la date d'agrément : étude relative au réemploi et à la réutilisation des BPS. Réalisation d'une étude au plus tard deux ans à compter de la date d'agrément : étude sur les possibilités de développer un traitement local des BPS dans les territoires des collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon. Réalisation de trois études au plus tard trois ans à compter de la date d'agrément : étude relative au gisement de BPS, étude relative à l'impact des bateaux abandonnés et des épaves sur l'environnement, étude relative au gisement de BPS contenant de l'amiante.	L'éco-organisme organise au moins une fois par an, des campagnes d'information et de sensibilisation d'envergure nationale et locales construites pour inciter à la prévention des déchets, la collecte séparée, à la réparation et au réemploi et à la réutilisation de BPS. Obligation de moyen : consacrer aux actions d'information et de sensibilisation au moins 2 % du montant total des contributions financières perçues.

PUBLIÉ

Annexe II

Filière	Norme juridique définissant le cahier des charges	Objectifs en matière de recherche	Objectifs en matière de communication
		Obligation de moyen : consacrer chaque année au moins 2 % des contributions financières perçues à la recherche et développement.	
Déchets d'éléments d'ameublement (DEA)	Arrêté du 12 octobre 2023 portant cahiers des charges d'agrément des éco-organismes, des systèmes individuels et des organismes coordonnateurs de la filière à responsabilité élargie du producteur des éléments d'ameublement	Réalisation d'une étude au plus tard deux ans à compter de la date d'agrément : mise en œuvre du fonds de réparation. Réalisation de deux études au plus tard trois ans à compter de la date d'agrément : étude du gisement de déchets. Réalisation de deux études avant le 31 décembre 2024 : possibilités d'incorporation de matières recyclées, taux de réparation hors garantie. Réalisation d'une étude avant le 30 juin 2025 : réemploi et réutilisation des meubles usagés. Obligation de moyen pour les éco-organismes : consacrer au minimum 1 % du montant total des contributions perçues à des projets de recherche et développement publics ou privés.	L'éco-organisme organise au moins une fois par an des campagnes d'information et de sensibilisation d'envergure nationale et locale, construites pour inciter à la collecte séparée, à la réparation, au réemploi et à la réutilisation. Obligation de moyen pour les éco-organismes : consacrer au minimum 1 % du montant total des contributions perçues aux actions de communication.

PUBLIÉ

Annexe II

Filière	Norme juridique définissant le cahier des charges	Objectifs en matière de recherche	Objectifs en matière de communication
Dispositifs médicaux perforants des patients en autotraitement (DISP-MED)	Arrêté du 2 novembre 2022 portant cahiers des charges des éco-organismes et des systèmes individuels de la filière à responsabilité élargie des producteurs de dispositifs médicaux perforants utilisés par les patients en autotraitement et les utilisateurs d'autotests	Réalisation de deux études au plus tard un an à compter de la date d'agrément : étude permettant d'évaluer la pertinence d'introduire des primes et pénalités liées à la possibilité de recharger le dispositif en médicament ; étude relative aux leviers permettant d'atteindre un taux de collecte de 90 % des déchets d'activité de soin à risques infectieux pour les patients en autotraitement (DASRI-PAT) en 2028 ainsi que leurs impacts sur la filière. Réalisation d'une étude au plus tard deux ans à compter de la date d'agrément : évaluation des poids moyens des dispositifs médicaux perforants selon les catégories d'une barème de contributions financières. Obligation de moyen : l'éco-organisme consacre chaque année au moins 2 % du montant total des contributions financières qu'il perçoit au soutien de projets de recherche et développement visant à améliorer les performances environnementales de la filière. Ce montant ne peut être affecté à la réalisation des études obligatoires prévues par le présent cahier des charges.	L'éco-organisme organise au moins une fois par an, des campagnes nationales et locales d'information et de sensibilisation incitant les patients en autotraitement et les utilisateurs d'autotest à rapporter leurs DASRI-PAT et DASRIe-PAT auprès des officines de pharmacie. Obligation de moyen : pour la mise en place de ces actions d'information et de sensibilisation, l'éco-organisme consacre chaque année au moins 8 % du montant total des contributions financières qu'il perçoit.
Équipements électriques et électroniques (EEE)	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	Réalisation d'une étude au plus tard un an à compter de la date d'agrément : étude relative recyclage des matières critiques utilisées dans les cellules photovoltaïques. Réalisation d'une étude au plus tard dix-huit mois à compter de la date d'agrément : étude relative au réemploi et à la réutilisation des EEE usagés et révision des objectifs de réemploi et réutilisation. Réalisation d'une étude au plus tard cinq ans à compter de la date d'agrément : étude relative aux modalités d'emploi des fonds dédié au financement de la réparation.	Organisation de campagnes d'information et de sensibilisation d'envergure nationale et locales construites pour inciter à la collecte séparée, à la réparation et au réemploi d'équipements électriques et électroniques. Obligation de moyen pour les éco-organismes : lorsqu'il est agréé pour la catégorie 7 (panneaux photovoltaïques),

PUBLIÉ

Annexe II

Filière	Norme juridique définissant le cahier des charges	Objectifs en matière de recherche	Objectifs en matière de communication
			l'éco-organisme organise des campagnes de sensibilisation du public sur l'importance de la collecte des panneaux photovoltaïques usagés ; l'éco-organisme consacre chaque année aux actions de communication des collectivités territoriales relatives aux EEE ménagers au moins 0,2 % du montant total des contributions financières qu'il perçoit.
Piles et accumulateurs	Arrêté modifié 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	Soutenir et mener des projets de recherche et développement visant notamment à analyser les gisements de déchets, développer l'éco-conception, développer et optimiser les solutions de collecte, de logistique et de traitement, rechercher des débouchés pour les fractions issues du traitement et améliorer les performances économiques, environnementales et sociales de la filière. Obligation de moyen : consacrer en moyenne sur la durée d'agrément au minimum 1 % du montant total des contributions perçues à des projets de recherche et développement publics ou privés.	Mener des campagnes de communication en privilégiant l'information sur les points de vente et sur les points de collecte des déchets. Mettre à jour la base de données sur les points de collecte. Participer à la campagne nationale sur la prévention et le geste de tri et/ou d'apport.

PUBLIÉ

Annexe II

Filière	Norme juridique définissant le cahier des charges	Objectifs en matière de recherche	Objectifs en matière de communication
Pneumatiques	Arrêté du 27 juin 2023 portant cahiers des charges des éco-organismes, des systèmes individuels et des organismes coordonnateurs de la filière à responsabilité élargie du producteur des pneumatiques	Réalisation d'une étude au plus tard deux ans à compter de la date d'agrément : étude relative à la durée de vie des pneumatiques. Réalisation de deux études au plus tard trois ans à compter de la date d'agrément : étude relative à l'incorporation de matériaux biosourcés, étude relative aux voies de valorisation des sous-produits issus du recyclage chimique des déchets de pneumatiques Réalisation d'une étude avant le 1er septembre 2024 : déchets de pneumatiques pleins. Obligations de moyen pour les éco-organismes : consacrer sur la durée d'agrément au moins 2 % du montant total des contributions financières perçues à des projets de recherche et développement publics ou privés.	Pour la mise en place des actions d'information et de sensibilisation, l'éco-organisme consacre chaque année au moins 1 % du montant total des contributions financières qu'il perçoit.
Textile d'habillement, linge de maison et chaussures (TLC)	Arrêté du 23 novembre 2022 portant cahiers des charges des éco-organismes et des systèmes individuels de la filière à responsabilité élargie du producteur des TLC	Réalisation d'une étude au plus tard deux ans à compter de la date d'agrément : étude relative aux surcoûts liés à l'incorporation de matières issues du recyclage des TLC usagés. Réalisation d'une étude au plus tard le 1er janvier 2024 : étude relative à la recyclabilité des TLC. Réalisation d'une étude au plus tard le 1er juillet 2024 : étude relative aux surcoûts de production de TLC répondant aux exigences de durabilité mentionnées en annexe III du cahier des charges. Réalisation d'une étude avant le 1er janvier 2025 : étude pour déterminer les solutions techniques de recyclage existantes ou à développer pour les TLC composés de matière synthétique plastique associant différents polymères. Réalisation de deux études avant le 1er juillet 2025 : études relatives à la réparation des TLC ainsi qu'au réemploi et à la réutilisation des TLC.	L'éco-organisme organise au moins une fois par an, des campagnes d'information et de sensibilisation d'envergure nationale et locales construites pour inciter à la prévention des déchets, la collecte séparée, à la réparation et au réemploi et à la réutilisation de TLC. Obligation de moyen : consacrer aux actions d'information et de sensibilisation au moins 2 % du montant total des contributions financières perçues.

PUBLIÉ

Annexe II

Filière	Norme juridique définissant le cahier des charges	Objectifs en matière de recherche	Objectifs en matière de communication
		Obligation de moyen : consacrer au minimum 5 % du montant total des contributions perçues à des projets de recherche et développement publics ou privés visant à développer le recyclage des TLC.	
Voitures particulières, de camionnettes, de véhicules à moteur à deux ou trois roues et quadricycles à moteur (VHU)	Arrêté du 20 novembre 2023 portant cahiers des charges des éco-organismes, des systèmes individuels et des organismes coordonnateurs de la filière à responsabilité élargie des producteurs de voitures particulières, de camionnettes, de véhicules à moteur à deux ou trois roues et quadricycles à moteur	Réalisation d'une étude au plus tard le 31 décembre 2025 : quantités de fluides frigorigènes susceptibles d'être récupérées. Réalisation d'une étude au plus tard trois ans à compter de la date d'agrément : proposer des objectifs de recyclage pour les flux de matériaux non métalliques Réalisation d'une étude au plus tard trois ans à compter de la date d'agrément : état des lieux du taux de recyclage des différents flux de matériaux des VHU issus des véhicules, afin d'identifier les leviers d'actions et les perspectives d'évolution permettant de l'améliorer. Réalisation d'une étude au plus tard trois ans à compter de la date d'agrément : caractérisation de la présence de retardateurs de flamme bromés. Réalisation d'une étude au plus tard trois ans à compter de la date d'agrément : composition moyenne des VHU. Réalisation d'une étude au plus tard deux ans à compter de la date d'agrément : écoconception des véhicules. Absence d'obligation de moyens.	Actions nationales et locales d'information et de sensibilisation visant à informer les détenteurs de véhicules. Guichet unique d'information et de mise en relation. Absence d'obligation de moyen.

Source : Mission, d'après les cahiers des charges des filières à responsabilité élargie des producteurs.

PUBLIÉ

1.4. Les indicateurs prévus par les cahiers des charges ne permettent pas d'évaluer finement la performance environnementale et sont susceptibles de désinciter à l'amélioration de la prévention et de la gestion des déchets

1.4.1. Dans la majorité des filières, les performances environnementales sont évaluées en référence aux mises sur le marché, qui ne correspondent pas au gisement disponible pour la collecte et le traitement

Dans la majorité des filières, la quantité de produits mis sur le marché est la donnée de référence pour évaluer la performance des éco-organismes et systèmes individuels en matière de réemploi ou réutilisation et de collecte des déchets (cf. sous-parties 1.1, 1.2 et 1.3).

Ainsi, les mises sur le marché constituent la donnée de référence dans onze des quatorze filières qui disposent d'un indicateur de collecte et dans six des onze filières dont le cahier des charges définit un indicateur de réemploi et/ou réutilisation.

Or la pertinence de cette définition pour approcher le gisement disponible pour la collecte et le traitement n'est pas toujours assurée **:**

- **des filières illégales de collecte et traitement des déchets peuvent capter une partie des déchets,** notamment dans la filière des équipements électriques et électroniques et des textiles, linges et chaussures : ainsi, une étude[15] réalisée par le bureau d'étude Sofies à la demande des éco-organismes de la filière des équipements électriques et électroniques estime que 25 % des déchets de la filière sont collectés et traités par une filière illégale et sont donc « non-captables ». Cela représente 450 000 tonnes de déchets, traités par des acteurs qui n'ont pas signé de contrat avec un éco-organisme. En particulier, une fraction de ces déchets est collectée sur la voie publique ou dérobée en déchetterie avant d'être envoyée hors du territoire national. Ces déchets sont pourtant comptabilisés au dénominateur de l'indicateur de collecte utilisé pour cette filière ;
- **la durée de vie des produits concernés par les filières REP ne coïncide pas systématiquement avec l'intervalle temporel pris en compte pour comptabiliser les mises sur le marché.** À titre d'exemple, la durée de vie moyenne d'un canapé étant égale à quinze années[16], toute hausse des ventes en année N induira une augmentation des déchets la même année (par effet de remplacement) mais aussi une augmentation des déchets en année N+15 (en raison de leur vétusté). Or, le cahier des charges de la filière ameublement, qui rapporte les déchets collectés et traités en année N aux mises en marché des années N-1 et N-2, ne permet pas de comparer les déchets collectés en année N aux mises en marché en année N ou N+15.

L'inadéquation entre mises en marché et gisement de déchets réduit la fiabilité des indicateurs de performance et limite la responsabilisation des éco-organismes lorsque les objectifs ne sont pas atteints. Plus les exigences de performance sont élevées plus cette difficulté prend de l'importance.

[15] Étude sur le gisement des déchets d'équipements électriques et électroniques menée par le bureau d'étude Sofies, novembre 2021.

[16] Institut de prospective et d'études de l'ameublement, 2017, *Étude prospective de la distribution de meubles.*

1.4.2. Les gisements de déchets constituent une donnée de référence pour évaluer la performance environnementale mais ne sont pas systématiquement mesurés

La responsabilisation des éco-organismes et systèmes individuels nécessite d'estimer le gisement de déchets disponible à la collecte et de le distinguer des mises en marché. Or**, le gisement de déchets ne fait pas systématiquement l'objet d'une évaluation fiable.**

Ainsi, l'examen du « Mémo REP 2021 » publié en 2023 par l'ADEME met en évidence d'importantes limites à l'évaluation du gisement pour quatre des treize filières sur lesquelles il porte :

- dans la filière du textile, le gisement de déchets est évalué en reprenant la quantité de déchets mis sur le marché en 2021 alors que les produits concernés ont une durée de vie qui excède une année et qu'il peut exister des filières illégales ;
- dans la filière des bateaux de plaisance et de sport, le gisement est évalué selon deux méthodologies qui aboutissent à des résultats éloignés (39 200 unités et 159 000 unités) ;
- concernant les produits chimiques, le gisement de déchets s'appuie sur des données de 2017 et ne porte que sur une partie des produits de la filière (catégories 3 à 10) ;
- s'agissant des médicaments non-utilisés, le gisement s'appuie sur une étude de 2018, soit cinq ans avant la publication du « Mémo REP » et l'ADEME précise que ce sont les données fiables les plus récentes. L'éco-organisme Cyclamed a toutefois fait réaliser de nouvelles études de gisement depuis cette date, conformément au cahier des charges pour la période 2022-2027. Les données sont disponibles à ce jour, ce qui permet de disposer d'une évaluation actualisée du gisement.

Cette difficulté a été confirmée par plusieurs éco-organismes rencontrés par la mission, qui ont exprimé leur souhait de disposer d'une évaluation fiable du gisement de déchets à collecter dans leur filière afin que les objectifs fixés soient réalistes.

Une difficulté supplémentaire est liée au récent déploiement de la filière du bâtiment dont **le cahier des charges ne prévoit pas de mise à jour régulière du gisement de déchets** alors même que la performance environnementale est mesurée en référence au gisement calculé par l'ADEME dans l'étude de préfiguration. Le gisement calculé par l'ADEME pourrait pourtant s'avérer obsolète, dans un contexte de diminution de l'activité économique du secteur depuis plusieurs années. De plus, les effets liés au « zéro artificialisation nette », qui pourrait entraîner une hausse des déchets consécutive à la hausse du remploi de friches et au développement de la rénovation, sont difficiles à évaluer à date. Dans ce contexte, il existe un risque important pour les pouvoirs publics d'être en incapacité d'évaluer et, le cas échéant, de sanctionner les éco-organismes de la filière.

1.4.3. Les indicateurs retenus et les objectifs fixés peuvent être désincitatifs en matière de performance environnementale

Les indicateurs définis dans les cahiers des charges et décrits dans les parties *supra* peuvent être désincitatifs en matière de performance environnementale pour trois raisons.

Premièrement, la performance en matière de recyclage est presque toujours calculée en fonction du tonnage *collecté* ou de l'ensemble du tonnage *traité*. Dès lors, **toute hausse du tonnage collecté peut dégrader le taux de recyclage si elle ne s'accompagne pas d'une hausse du tonnage recyclé dans les mêmes proportions**. En théorie, cela peut conduire les éco-organismes à ne pas collecter les déchets les plus difficiles à recycler.

Deuxièmement, **les indicateurs en tonnes sont souvent transversaux** pour l'ensemble d'une filière alors que certains matériaux sont plus lourds et/ou plus faciles à collecter ou traiter. Or la transversalité des indicateurs peut conduire les éco-organismes à réaliser des arbitrages sous-optimaux du point de vue environnemental. Ainsi, l'importance de l'indicateur de recyclage transversal dans le pilotage de la filière des emballages ménagers constitue l'un des facteurs qui expliquent les taux de recyclage et les dynamiques différenciés par matériau (cf. graphique 1). Il importe néanmoins de mentionner deux évolutions qui visent à corriger ce biais : d'une part, le cahier des charges de la filière décline désormais des objectifs de recyclage par matériau et par année[17] et, d'autre part, les éco-organismes agréés se sont vu confier une exclusivité pour le recyclage et la reprise de trois flux de déchets d'emballages ménagers en plastique de manière à structurer une filière de traitement pour ces résines[18].

Troisièmement, **certains indicateurs ne tiennent pas compte de la hiérarchie de traitement des déchets**. Deux types d'indicateurs peuvent être mentionnés :

- les taux de réemploi et réutilisation, qui ne distinguent pas ces deux modalités de traitement alors que le réemploi est à privilégier dans la hiérarchie des modes de valorisation ;
- les taux de valorisation globale, qui mettent sur le même plan l'ensemble des modes de valorisation (matière et énergétique).

[17] Arrêté du 7 décembre 2023 portant cahier des charges des éco-organismes et des systèmes individuels de la filière à responsabilité élargie des producteurs des emballages ménagers, des imprimés papiers et des papiers à usage graphique

[18] Arrêté du 15 mars 2022 emportant modification du cahier des charges de la filière des déchets d'emballages ménagers. Les objectifs et les conséquences de cette décision sont présentés dans l'annexe IV du rapport.

PUBLIÉ

Annexe II

Graphique 1 : Taux de recyclage par matériau dans la filière des emballages ménagers (2009-2021)

Source : Mission, d'après les données publiées par l'éco-organisme Citeo.

Note : Le taux de recyclage de l'acier est supérieur à 100 % dans la mesure où les aciers de « mâchefers », c'est-à-dire récupérés après incinération des ordures ménagères, sont comptabilisés alors qu'ils ne proviennent pas tous de la filière des emballages ménagers.

1.4.4. L'absence de plusieurs catégories d'indicateurs limite le pilotage environnemental et économique des filières

L'absence de deux types d'indicateurs dans les cahiers des charges réduit l'efficacité du pilotage de la responsabilité élargie du producteur (REP).

D'une part, il n'existe pas d'indicateur mesurant la performance des filières REP au regard des objectifs de transition écologique. **L'empreinte carbone** des modes de traitement pourrait pourtant constituer un indicateur pertinent tout comme la mesure des **conséquences sur la biodiversité** de la valorisation des déchets ou encore **l'empreinte eau** et **l'empreinte matière**.

D'autre part, on constate **l'absence d'indicateur d'efficience** permettant d'évaluer les résultats obtenus au regard des moyens qui y sont consacrés. La mesure de l'efficience des filières pose deux difficultés principales. Premièrement, l'objectif d'efficience peut entrer en contradiction avec l'amélioration de la performance environnementale s'il conduit les éco-organismes à ne pas traiter les matériaux les plus onéreux (voir l'exemple des emballages ménagers en plastique dans la sous-partie précédente). Deuxièmement, la communication des coûts de collecte et de traitement par les éco-organismes peut se heurter au secret des affaires. Il reste que la mesure, même indicative et consolidée à l'échelle des filières, des coûts de collecte et gestion des déchets, par mode de traitement, constitue un impératif en matière de pilotage au regard de la croissance des éco-contributions, qui passeront de 909 M€ en 2010 à 7 989 M€ en 2029.

PUBLIÉ

2. La responsabilité élargie du producteur a permis de développer la collecte sélective et la valorisation des déchets mais son efficacité reste à démontrer en matière de réemploi et réparation

Encadré 3 : Méthodologie utilisée pour évaluer les résultats des filières

La mission a évalué les résultats des filières à responsabilité élargie du producteur (REP) en s'appuyant sur les sources de données suivantes :

- les données transmises et publiées par l'Agence de la transition écologique (ADEME), la direction générale de la prévention des risques, la direction générale des entreprises et le contrôle général économique et financier ;
- les données transmises et publiées par les éco-organismes et systèmes individuels.

La méthodologie utilisée appelle plusieurs remarques :

- les gisements sont évalués en s'appuyant sur les données de l'ADEME, qui apparaissent incomplètes ou non-disponibles pour quatre filières (cf. point 1.4.2 ci-dessus). En l'absence d'alternative, la mission a cependant pris en compte ces données dans son analyse globale des résultats de la REP en considérant que les constats transversaux demeuraient valables malgré l'incertitude qui concerne l'évaluation de quatre gisements de déchets. Les filières concernées ne représentaient, en tonnage, que 4 % des mises en marché de produits couverts par la REP en 2022 ;
- la mission n'a pas pris en compte les données qui figurent dans le « mémo REP » publié en 2010 par l'ADEME (données 2009). Le périmètre des filières connait, en effet, une évolution importante entre 2009 et 2010, le gisement de déchets passant de 9,7 à 15,7 millions de tonnes ;
- en raison de la pandémie de Covid-19, l'ADEME n'a pas publié de « mémo REP » portant sur les exercices 2017 et 2018. Par conséquent, dans les graphiques que la mission a réalisés, l'évolution entre 2016 et 2019 est supposée linéaire ;
- en matière de valorisation globale, les données publiées par l'ADEME dans le cadre des « mémos REP » sont lacunaires pour l'exercice 2011 (absence de données relatives aux tonnages valorisés pour les filières des emballages ménagers et papiers graphiques), la mission a donc considéré que les données pour 2011 étaient égales aux données pour 2010 afin d'éviter un effet de périmètre réduisant la pertinence d'une comparaison pluriannuelle ;
- en matière de recyclage, les données publiées par l'ADEME dans le cadre des « mémos REP » sont lacunaires pour l'exercice 2011 (absence de données relatives aux tonnages recyclés pour les filières des véhicules hors d'usage et papiers graphiques), la mission a donc considéré que l'évolution entre 2010 et 2012 était linéaire ;
- en matière de collecte, dans la filière des emballages ménagers, le tonnage collecté est supposé égal au tonnage recyclé faute d'indicateurs entre 2010 et 2013 ;
- sauf mention contraire, les performances en matière de taux de recyclage des emballages ménagers sont présentées selon la méthodologie de l'ADEME et non selon la méthodologie de l'Union européenne. En effet, l'harmonisation européenne du mode de calcul date de 2022 et il n'est pas possible de mesurer le recyclage de manière rétroactive selon cette nouvelle méthode. La nouvelle méthode consiste à prendre en compte non pas les quantités de déchets entrant dans le processus de recyclage mais les quantités de déchets effectivement recyclées.

Source : Mission.

2.1. La responsabilité élargie du producteur a permis de développer la collecte sélective des déchets et démontré son efficacité en matière de recyclage

2.1.1. La responsabilité élargie du producteur a permis d'améliorer la collecte sélective des déchets même si 40 % du gisement n'était pas collecté par les filières en 2022

2.1.1.1. Entre 2010 et 2022, la collecte des déchets a progressé en valeur absolue et relativement au gisement, de 44 % à 60 %

Les tonnages collectés dans le périmètre des filières à responsabilité élargie du producteur sont en forte progression. Les données publiées par l'ADEME permettent de comparer les quantités de déchets collectés entre 2010 et 2022 pour l'ensemble des filières (cf. graphique 2). Sur cette période, **la collecte est passée de 7,0 millions de tonnes à 9,9 millions de tonnes, soit une hausse de 2,9 millions de tonnes.**

Graphique 2 : Évolution de la collecte pour l'ensemble des filières à responsabilité élargie du producteur (2010-2022), en milliers de tonnes

Source : Mission, d'après les données publiées par l'ADEME.

Les progrès constatés ne s'expliquent pas uniquement par l'intégration progressive de nouvelles filières (cf. annexe I pour une présentation de l'historique des filières). En effet, **la collecte a progressé plus rapidement que le gisement de déchets entre 2010 et 2022** (cf. graphique 3), le taux de collecte mesuré en référence au gisement passant de 44 % à 60 %.

PUBLIÉ

Graphique 3 : Évolutions de la collecte et du gisement pour l'ensemble des filières à responsabilité élargie des producteurs (2010-2022)

Source : Mission, d'après les données publiées et transmises par l'ADEME.

Enfin, la mission a examiné l'évolution pluriannuelle de la collecte pour un échantillon de sept filières représentant 91,5 % du gisement (cf. tableau 4). L'échantillon a été constitué au regard de la disponibilité des données et en excluant les quatre filières pour lesquelles l'évaluation du gisement présente des limites méthodologiques (cf. point 1.4.2). La période étudiée correspond, pour chaque filière, à l'ensemble des années pour lesquelles les données sont disponibles. Il ressort de cette analyse que **le taux de collecte évalué par référence au gisement a progressé dans six des sept filières examinées, la seule exception étant la filière des véhicules.**

PUBLIÉ

Annexe II

Tableau 4 : Évolution pluriannuelle de la collecte pour un échantillon de sept filières représentant 91,5 % du gisement

Filière	Données disponibles les plus anciennes					Données disponibles les plus récentes					Part de la filière dans l'ensemble du gisement couvert par la REP (2022)
	Année	Gisement (milliers de tonnes)	Quantité de déchets collectés (milliers de tonnes)	Quantité de déchets collectés (kg / habitant)	Taux de collecte par rapport au gisement	Année	Gisement (milliers de tonnes)	Quantité de déchets collectés (milliers de tonnes)	Quantité de déchets collectés (kg / habitant)	Taux de collecte par rapport au gisement	
Piles et accumulateurs portables	2013	33	11,4	0,2	35 %	2022	36,4	14,0	0,2	38 %	0,2 %
Équipements électriques et électroniques	2010	1 603	434,0	6,7	27 %	2022	2 133,0	956,0	14,1	45 %	13,0 %
Emballages ménagers	2010	4 686	3 012,0	46,6	64 %	2022	5 602,0	3 784,0	55,7	68 %	34,1 %
Pneumatiques	2010	465	379,0	5,9	82 %	2021	567,8	532,1	8,2	94 %	3,5 %
Éléments d'ameublement	2014	2 450	577,0	8,7	24 %	2022	2 450,0	1 258,5	18,7	51 %	14,9 %
Papiers graphiques	2011	3 533	1 450,0	22,4	41 %	2021	1 717,0	1 114,0	15,0	65 %	10,5 %
Véhicules	2010	2 250	1 548,0	24,0	73 %	2022	2 504,8	1 518,0	22,3	61 %	15,3 %

Source : Mission, d'après les données publiées et transmises par l'ADEME.

PUBLIÉ

2.1.1.2. Les résultats en matière de collecte sont à nuancer au regard de l'importance du gisement et de la non-atteinte des objectifs dans plusieurs filières

Les progrès constatés en matière de collecte à l'échelle de l'ensemble des filières doivent être nuancés pour trois principales raisons.

En premier lieu, bien que la dynamique soit positive**, 40 % du gisement de déchets couverts par la responsabilité élargie du producteur échappait encore aux filières en 2022, ce qui représente 6,6 millions de tonnes**. Les marges de progression sont cependant variables d'une filière à l'autre. Ainsi, un échantillon de dix filières ou catégories de produits constitué par la mission au regard des données disponibles (cf. tableau 5) met en évidence d'importantes disparités, le taux de collecte étant compris entre 33,2 % du gisement (équipements électriques et électroniques professionnels[19]) et 93,7 % (pneumatiques).

Tableau 5 : Taux de collecte exprimé en part du gisement pour un échantillon de dix filières ou catégories de déchets représentant 91,6 % du gisement en 2022

Filière	Année de référence	Gisement (milliers de tonnes)	Collecte (milliers de tonnes)	Taux de collecte	Part de la filière dans l'ensemble du gisement couvert par la REP
Équipements électriques et électroniques professionnels	2022	376,0	125,0	33,2 %	2,3 %
Piles et accumulateurs portables	2022	36,0	16,0	44,4 %	0,2 %
Équipements électriques et électroniques ménagers	2022	1 757,0	831,0	47,3 %	10,7 %
Éléments d'ameublement	2021	2 450,0	1 258,5	51,4 %	14,9 %
Véhicules	2020	2 504,8	1488,6	59,4 %	15,3 %
Papiers graphiques	2021	1 717,0	1 114,0	64,9 %	10,5 %
Emballages ménagers[20]	2022	5 602,0	3 784,0	67,5 %	34,1 %
Dispositifs médicaux perforants	2022	1,3	1,0	76,9 %	0,0 %
Médicaments non-utilisés	2022	11,9	9,4	79,0 %	0,1 %
Pneumatiques	2021	567,8	532,1	93,7 %	3,5 %

Source : Mission, d'après les données transmises et publiées par l'ADEME.

En deuxième lieu**, les objectifs de collecte fixés par les cahiers des charges ne sont pas atteints dans plusieurs filières.** Ainsi, parmi les neuf filières pour lesquelles les données sont disponibles, seules trois filières présentent un taux de collecte supérieur ou égal à l'objectif fixé pour l'exercice 2022 (cf. tableau 6). La filière de l'ameublement atteint cependant un taux de collecte qui n'est inférieur que d'un point de pourcentage à l'objectif (39 % contre 40 %).

[19] Dans le cas de la filière des équipements électriques et électroniques, le faible niveau du taux de collecte s'explique notamment par le détournement illégal d'une partie du gisement (point développé dans le paragraphe 1.4.2).

[20] Tonnage, issu de la collecte sélective, soutenu et déclaré recyclé par les collectivités territoriales ou provenant de collectes spécifiques (hors foyer, valorisation des métaux).

Annexe II

Tableau 6 : Comparaison entre l'objectif de collecte et le réalisé pour neuf filières à responsabilité élargie du producteur

Taux de collecte : quantités collectées / quantités mises sur le marché, en %				
Filière	**2022 (objectif)**	**2022 (réalisé)**	**Objectif 2022 atteint (O/N)**	**Écart à l'objectif en nombre de points**
Déchets d'éléments d'ameublement	40 %	39 %	N	- 1
Déchets d'équipements électriques et électroniques	65 %	45 %	N	- 20
Dispositifs médicaux perforants des patients en autotraitement	80 %	85 %	O	+ 5
Huiles lubrifiantes ou industrielles	50 %	51 %	O	+ 1
Médicaments non utilisés	70 %	79 %	O	+ 9
Piles et accumulateurs portables	45 %	38 %	N	- 7
Pneumatiques	100 %	94 %	N	- 6
Textile d'habillement, linge de maison et chaussures	50 %	39 %	N	- 11
Nombre d'unités collectées				
Filière	**2022 (objectif)**	**2022 (réalisé)**	**Objectif 2022 atteint (O/N)**	**Écart à l'objectif en nombre d'unités**
Bateaux de plaisance et de sport	5 900	2 980	N	-2 920

Source : Mission.

PUBLIÉ

2.1.2. En matière de recyclage, les objectifs sont atteints dans la majorité des filières et le développement du recyclage des emballages ménagers en plastique et en aluminium constitue désormais une priorité

2.1.2.1. Les tonnages recyclés ont augmenté de 2,2 millions de tonnes entre 2010 et 2022

Le recyclage des déchets relevant d'une filière à responsabilité élargie des producteurs (filière REP) est passé de 6,0 millions de tonnes à 8,2 millions de tonnes entre 2010 et 2022, soit une hausse de 2,2 millions de tonnes (cf. graphique 4). Le recyclage est mesuré dans l'ensemble des filières, à l'exception des médicaments non-utilisés, des dispositifs médicaux perforants des patients en autotraitement et des produits du tabac (absence d'objectif de recyclage pour ces déchets, ces trois filières ayant vocation, pour les deux premières, à collecter des produits dangereux et, pour la troisième, à participer au nettoiement de l'espace public).

Graphique 4 : Évolution du recyclage (2010-2022), en milliers de tonnes

Source : Mission, d'après les données publiées par l'ADEME.

Les objectifs fixés dans les cahiers des charges sont, de plus, atteints dans la majorité des dix filières pour lesquelles il existe un objectif de recyclage ou de recyclage et réutilisation (cf. tableau 7).

Enfin, dans un échantillon de sept filières, constitué au regard de la disponibilité des données et en excluant les quatre filières pour lesquelles l'évaluation du gisement présente des limites méthodologiques, on constate (cf. tableau 8) :

- une progression du rapport entre les quantités recyclées et le gisement de déchets, dans six des sept filières ;
- une progression du rapport entre les quantités recyclées et la quantité de déchets collectés, dans six des sept filières.

PUBLIÉ

Annexe II

Tableau 7 : Comparaison entre l'objectif de recyclage et le réalisé pour dix filières à responsabilité élargie des producteurs représentant 89,6 % du gisement en 2022

Filière	Indicateur	Définition de l'indicateur	Année de référence	Objectif	Réalisé	Atteinte objectif (O/N)	Écart à l'objectif en nombre de points	Part de la filière dans l'ensemble du gisement couvert par la REP
Bateaux de plaisance et de sport	Taux de recyclage	Rapport entre la quantité de déchets (en tonnes) issus des BPS recyclées durant l'année N et la quantité de déchets (en tonnes) de la même filière collectées la même année	2022	Non-applicable (N.A.)	29 %	N.A.	N.A.	Non-disponible (N.D.)
Déchets d'équipements électriques et électroniques	Taux de réutilisation, de réemploi et de recyclage	Rapport entre la quantité (en tonnes) de DEEE préparés en vue de la réutilisation, réutilisés par pièces et recyclés durant l'année N, et la quantité (en tonnes) de DEEE collectés la même année	2022	N.A.	77 %	N.A.	N.A.	13,0 %
dont catégorie 1 : équipements d'échange thermique			2021	85 %	95 %	O	+ 10	
dont catégorie 2 : écrans, moniteurs et équipements comprenant des écrans d'une surface supérieure à 100 cm² (2021)			2021	75 %	69 %	N	- 6	
dont catégorie 3 : lampes			2021	80 %	92 %	O	+ 12	
dont catégorie 4 : gros équipements			2021	80 %	90 %	O	+ 10	
dont catégorie 5 : petits équipements			2021	75 %	88 %	O	+ 13	
dont catégorie 6 : petits équipements informatiques et de télécommunications			2021	75 %	88 %	O	+ 13	

PUBLIÉ

Annexe II

Filière	Indicateur	Définition de l'indicateur	Année de référence	Objectif	Réalisé	Atteinte objectif (O/N)	Écart à l'objectif en nombre de points	Part de la filière dans l'ensemble du gisement couvert par la REP
dont catégorie 7 : panneaux photovoltaïques			2021	75 %	91 %	O	+ 16	
Éléments d'ameublement	Taux de réutilisation et de recyclage	Rapport entre la quantité (en tonnes) des DEA collectés séparément effectivement réutilisées et recyclées durant l'année N et la quantité (en tonnes) de DEA collectés séparément et traités la même année	2022	50 %	52 %	O	+ 2	14,9 %
Emballages ménagers	Taux de recyclage	Rapport entre la quantité de déchets (en tonnes) issus des EMBM recyclées durant l'année N et la quantité de déchets (en tonnes) de la même filière mis sur le marché l'année N-1	2022	75 %	72 %	N	- 3	34,1 %
Huiles lubrifiantes ou industrielles	Taux de recyclage	Rapport entre la quantité (en tonnes) d'huiles usagées entrant l'année N dans une installation de régénération ou de recyclage, après avoir fait l'objet des opérations nécessaires de contrôle, de tri et autres opérations préliminaires nécessaires et la quantité (en tonnes) d'huiles usagées collectées durant la même année.	2022	N.A.	58 %	N.A.	N.A.	2,3 %
Piles et accumulateurs	Taux de rendement de recyclage	Rapport entre la masse des fractions sortantes prises en compte pour le recyclage et la masse de la fraction entrante des déchets de piles et d'accumulateurs	2021	Plomb-acide : 65 %, nickel-cadmium : 75 %, autres technologies : 50 %	Plomb-acide : 88 %, nickel-cadmium : 85 %, autres technologies : 59 %	O	Plomb-acide : + 23, nickel-cadmium : + 10, autres technologies : + 9	1,9 %
Pneumatiques	Taux de recyclage	Rapport entre la quantité de déchets (en tonnes) recyclés durant l'année N et la	2022	N.A.	37 %	N.A.	N.A.	3,5 %

PUBLIÉ

Annexe II

Filière	Indicateur	Définition de l'indicateur	Année de référence	Objectif	Réalisé	Atteinte objectif (O/N)	Écart à l'objectif en nombre de points	Part de la filière dans l'ensemble du gisement couvert par la REP
		quantité de déchets (en tonnes) de la même filière traités la même année.						
Produits chimiques de catégorie 2 (extincteurs et appareils à fonction extinctrice)	Taux de recyclage	Rapport entre la quantité de déchets (en tonnes) recyclées durant l'année N et la quantité de déchets (en tonnes) collectées durant l'année N	2021	45 %	81 %	O	+ 36	N.D.
Produits chimiques de catégories 3 à 10			2021	5 %	2 %	N	- 3	0,3 %
Textile d'habillement, linge de maison et chaussures	Taux de recyclage	Rapport entre la quantité de déchets (en tonnes) issus des TLC entrant l'année considérée dans une installation de recyclage, après avoir fait l'objet des opérations nécessaires de contrôle, de tri et autres opérations préliminaires nécessaires pour retirer les déchets qui ne sont pas visés par les procédés de recyclage, et la quantité de déchets (en tonnes) issus des TLC collectés séparément, triés cette même année et qui n'ont pas été réemployés ou réutilisés	2022	N.A.	30 %	N.A.	N.A.	4,3 %
Véhicules	Taux de réutilisation et de recyclage	Rapport entre la quantité (en tonnes) de déchets collectés séparément effectivement réutilisées et recyclées durant l'année N et la quantité (en tonnes) de DEA collectés séparément et traités la même année	2022	85 %	88 %	O	+ 3	15,3 %

Source : Mission, d'après données transmises ou publiées par l'ADEME.

PUBLIÉ

Tableau 8 : Évolution pluriannuelle du recyclage pour un échantillon de sept filières représentant 91,5 % du gisement en 2022

Filière	Données disponibles les plus anciennes					Données disponibles les plus récentes					Part de la filière dans l'ensemble du gisement couvert par la REP
	Année	Gisement (milliers de tonnes)	Quantité de déchets recyclés (milliers de tonnes)	Taux de recyclage par rapport au gisement	Taux de recyclage par rapport à la collecte séparée	Année	Gisement (milliers de tonnes)	Quantité de déchets recyclés (milliers de tonnes)	Taux de recyclage par rapport au gisement	Taux de recyclage par rapport à la collecte séparée	
Piles et accumulateurs portables	2013	33	6,5	20 %	57 %	2022	36,4	12	33 %	86 %	0,2 %
Équipements électriques et électroniques	2010	1 603	335,0	21 %	77%	2022	2 133,0	714	33 %	75 %	13,0 %
Emballages ménagers	2010	4 686	3 012,0	64 %	Non-applicable	2022	5 602,0	4 030	72 %	107 %	34,1 %
Pneumatiques	2010	465	102,0	22 %	27%	2021	567,8	202	36 %	38 %	3,5 %
Éléments d'ameublement	2014	2 450	125,0	5 %	22 %	2022	2 450,0	617	25 %	49 %	14,9 %
Papiers graphiques	2012	377	1 329,0	35 %	Non-applicable	2021	1 717,0	1 030	60 %	92 %	10,5 %
Véhicules	2012	2 300	1 003,0	44 %	81 %	2022	2 504,8	1 198	48 %	79 %	15,3 %

Source : Mission, d'après les données publiées et transmises par l'ADEME.

Note : Pour la filière des véhicules et des papiers graphiques, 2012 est la première année où l'ensemble des données (gisement, collecte, recyclage) sont disponibles bien que les données de collecte soient disponibles dès 2010 (véhicules) et 2011 (papiers graphiques). Dans les filières des emballages ménagers (2010) et des papiers graphiques (2012), la mission a considéré, par convention et comme le fait l'ADEME pour les papiers graphiques, que les tonnages collectés étaient égaux aux tonnages recyclés, si bien qu'il n'est pas possible de calculer un taux de recyclage par rapport à la collecte séparée.

PUBLIÉ

2.1.2.2. Rapporté au gisement, le recyclage est peu dynamique depuis 2016

Toutefois, les résultats en matière de recyclage sont peu dynamiques depuis 2016. En effet, **la part des déchets recyclés ou réutilisés rapportée au gisement de déchets n'a augmenté que d'un point de pourcentage entre 2016 et 2022**, dernière année pour laquelle le gisement a été estimé (de 49 % en 2016 à 50 % en 2022, cf. graphique 5).

Graphique 5 : Évolutions du recyclage et du gisement pour l'ensemble des filières à responsabilité élargie des producteurs (2010-2022)

Source : Mission, d'après les données publiées et transmises par l'ADEME.

PUBLIÉ

2.1.2.3. Dans la filière des emballages ménagers, la progression du taux global de recyclage masque d'importantes disparités entre les matériaux

Le taux de recyclage des emballages ménagers est passé de 64 % des mises sur le marché en 2010 à 72 % en 2022 sans que l'objectif de 75 % fixé par la loi n° 2009-967 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement soit atteint (cf. graphique 6).

Graphique 6 : Évolution du taux de recyclage et comparaison à l'objectif, dans la filière des emballages ménagers (2009-2022)

Source : Mission, d'après les données publiées par l'ADEME.

L'arrêté du 7 décembre 2023 portant cahier des charges de la filière des emballages ménagers, des imprimés papiers et des papiers à usage graphiques ne fait cependant plus référence à l'objectif de 75 %. Il s'appuie sur une méthodologie de calcul différente, issue du droit de l'union européenne, et définit une trajectoire prévisionnelle avec des objectifs transversaux compris entre 63 % et 69 % (cf. tableau 9). Or, l'objectif de 63 % pour 2024 semble en passe d'être atteint dans la mesure où le réalisé de 2023 (65 % selon Citeo) est déjà supérieur à ce seuil.

Au-delà de l'objectif transversal, on constate une forte variabilité des performances entre matériaux. Ainsi, la comparaison entre le réalisé de 2021 et l'objectif fixé pour l'année 2024 met en évidence trois catégories de matériaux :

- l'objectif est déjà atteint pour les emballages en acier et en verre ;
- le réalisé est inférieur mais proche de l'objectif pour les emballages en papier/carton ;
- l'objectif parait irréaliste pour les emballages en plastique (40 % alors que le réalisé de 2021 est de 23 %) et difficile à atteindre pour ceux en aluminium (la trajectoire suppose le gain de huit points de pourcentage en trois ans).

Annexe II

Tableau 9 : Objectifs de recyclage en matière d'emballages ménagers (méthodologie de l'union européenne)

Matériau	Réalisé (Citeo)		Objectifs					
	Année	Réalisé	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Aluminium	2021	34 %	42 %	50 %	52 %	54 %	56 %	58 %
Acier	2021	82 %	78 %	80 %	81 %	82 %	83 %	84 %
Papier / Carton	2021	66 %	68 %	75 %	77 %	79 %	81 %	83 %
Papier carton complexé	2021	N.D.	61 %	69 %	71 %	72 %	74 %	76 %
Plastique	2021	23 %	40 %	50 %	51 %	52 %	53 %	54 %
Verre	2021	85 %	78 %	80 %	82 %	84 %	86 %	88 %
Tous emballages	2023	65 %	63 %	65 %	66 %	67 %	68 %	69 %

Source : Citeo et arrêté du 7 décembre 2023 portant cahier des charges de la filière des emballages ménagers, des imprimés papiers et des papiers à usage graphique.

PUBLIÉ

2.2. Dans le périmètre de la REP, la part de déchets collectés éliminés sans valorisation a été fortement réduite, passant de 16 % à 2 % du gisement entre 2014 et 2021

L'un des objectifs de la responsabilité élargie du producteur (REP) est de réduire la quantité de déchets qui ne font l'objet d'aucune valorisation et sont pris en charge dans des unités de stockage ou détruits sans production d'énergie.

Sur ce plan, l'examen des données pluriannuelles montre que **l'élimination des déchets relevant de la REP a fortement diminué, passant de 2 603 milliers de tonnes en 2014 à 327 milliers de tonnes en 2021**[21] alors que le gisement a légèrement augmenté durant cette période (+ 700 milliers de tonnes, soit une augmentation de 4 %). Les déchets éliminés sont ainsi passés de 16 % à 2 % du gisement entre 2014 et 2021.

De plus, comme indiqué dans le tableau 10, parmi les cinq filières dont le cahier des charges fixe un objectif de valorisation globale, trois filières atteignent l'objectif (ameublement, textile et véhicules), une filière atteint l'objectif à l'exception d'une catégorie de produits (équipements électriques et électroniques) et une filière n'atteint pas l'objectif (pneumatiques).

[21] Les données les plus anciennes relatives à l'élimination dans les filières à responsabilité élargie des producteurs datent de 2014, les données les plus récentes concernent l'exercice 2021.

PUBLIÉ

Tableau 10 : Comparaison entre l'objectif de valorisation globale et le réalisé pour cinq filières à responsabilité élargie du producteur représentant 38 % du gisement en 2022

Filière	Année de référence	Objectif	Réalisé	Objectif atteint (O/N)	Écart à l'objectif en nombre de points	Part de la filière dans l'ensemble du gisement couvert par la REP
Déchets d'éléments d'ameublement	2022	90,0 %	94,2 %	O	+ 4,2	14,9 %
Déchets d'équipements électriques et électroniques	2022	Non-applicable (N.A.)	88,6 %	N.A.	N.A.	13,0 %
dont catégorie 1 : équipements d'échange thermique	2021	85,0 %	95,0 %	O	+ 10,0	Non-disponible (N.D.)
dont catégorie 2 : écrans, moniteurs et équipements comprenant des écrans d'une surface supérieure à 100 cm²	2021	75,0 %	69,0 %	N	- 6,0	N.D.
dont catégorie 3 : lampes	2021	80,0 %	92,0 %	O	+ 12,0	N.D.
dont catégorie 4 : gros équipements	2021	80,0 %	90,0 %	O	+ 10,0	N.D.
dont catégorie 5 : petits équipements	2021	75,0 %	88,0 %	O	+ 13,0	N.D.
dont catégorie 6 : petits équipements informatiques et de télécommunications	2021	75,0 %	88,0 %	O	+ 13,0	N.D.
dont catégorie 7 : panneaux photovoltaïques	2021	75,0 %	91,0 %	O	+ 16,0	N.D.
Textile d'habillement, linge de maison et chaussures	2022	99,5 %	99,5 %	O	0,0	4,3 %
Pneumatiques[22]	2022	100,0 %	96,2 %	N	- 3,8	3,5 %
Véhicules hors d'usage	2021	95,5 %	95,5 %	O	0,0	15,3 %

Source : Mission, d'après des données transmises par l'ADEME.

[22] L'objectif est défini en référence aux tonnes collectés, ce qui explique qu'il puisse être de 100 %.

2.3. Si les résultats en matière de réemploi et réutilisation ne peuvent pas encore être évalués pour l'ensemble des filières, les données disponibles mettent en évidence leur faible développement

Selon le Secrétariat général à la planification écologique[23], 2,3 % des déchets couverts par les filières à responsabilité élargie du producteur ont été réemployés et réutilisés en 2021, ce taux étant calculé par rapport aux gisements.

Lorsque les données sont disponibles à l'échelle d'une filière, ce qui est le cas pour quatre filières, on constate que les quantités réemployées ou réutilisées en 2022 sont toujours inférieures à l'objectif fixé pour 2024 (cf. tableau 11).

Tableau 11 : Comparaison entre les objectifs et le réalisé en matière de réemploi pour quatre filières REP

Filière	Objectif du cahier des charges pour 2024 (milliers de tonnes)	Quantités réemployées ou réutilisées (milliers de tonnes, 2022)	Écart à l'objectif (milliers de tonnes)
Éléments d'ameublement	60	40	20
Textile, linges, chaussures	120	115	5
Filière	**Objectif du cahier des charges pour 2024 (taux de réemploi ou de réutilisation)**	**Taux de réemploi ou réutilisation en référence aux mises en marché (2022)**	**Écart à l'objectif (nombre de points)**
Équipements électriques et électroniques - ménagers	2,0 %	0,7 %	- 1,3 pt
Équipements électriques et électroniques - professionnels	2,0 %	1,1 %	- 0,9 pt
Pneumatiques	17,0 %	15,3 %	- 1,7 pt

Source : Mission, d'après des données publiées ou transmises par l'ADEME.

[23] Document de travail daté du 13 juillet 2023, intitulé « La planification écologique pour l'économie circulaire », Réunion du Conseil national de l'économie circulaire.

PUBLIÉ

2.4. La mission est dans l'incapacité d'évaluer l'atteinte des obligations de moyens en matière de recherche et développement et de communication

Les obligations de moyens en matière de communication et de recherche et développement s'appréciant sur la durée d'agrément, la mission est dans l'incapacité de mesurer l'atteinte ou non des objectifs dans ce domaine parce qu'elle ne dispose pas des données avec une antériorité suffisante.

La mission note toutefois que les montants consacrés à ces obligations représentent une part croissante du montant total des éco-contributions :

- entre 2020 et 2022, les dépenses de communication sont passées de 29 M€ à 38 M€, soit une évolution de 1,7 % à 2,0 % de l'ensemble des éco-contributions ;
- entre 2020 et 2022, les dépenses de recherche et communication sont passées de 12,4 M€ à 27,2 M€ soit une progression de 0,7 % à 1,4 % de l'ensemble des éco-contributions.

PUBLIÉ

3. À horizon 2030, l'atteinte des objectifs européens et nationaux est incertaine

Encadré 4 : description de la méthodologie utilisée pour projeter les performances de collecte, réemploi et recyclage à horizon 2030

Les cahiers des charges des éco-organismes prévoient des trajectoires pluriannuelles en matière de réemploi, collecte et traitement des déchets. La projection proposée ci-après s'appuie sur ces trajectoires pour évaluer les quantités de déchets couverts par la responsabilité élargie du producteur (REP) à réemployer, collecter et traiter entre 2022 et 2030.

Les hypothèses retenues sont les suivantes :

- Pour chaque filière, les mises sur le marché entre 2022 et 2030 sont évaluées en multipliant le réalisé de 2022 par le taux de croissance annuel moyen de la quantité de produits mis sur le marché entre 2016 et 2022 ;
- conformément aux cahiers des charges, la donnée de référence pour évaluer les objectifs de collecte est le gisement de déchets pour les filières « produits ou matériaux de construction du bâtiment » et « papiers graphiques ». Il est supposé constant entre 2022 et 2030 ;
- le gisement des déchets déjà couverts par la REP en 2022 est supposé constant entre 2022 et 2025 dans la mesure où l'on observe une stabilité du gisement à périmètre stable entre 2012 et 2022 ;
- la trajectoire de collecte correspond aux objectifs fixés dans les cahiers des charges et suppose donc l'atteinte des objectifs dans chaque filière. Toutefois, lorsque la dernière donnée mesurée en matière de collecte excède l'objectif fixé, elle est conservée à cette valeur durant l'ensemble des années où elle est supérieure à l'objectif ;
- en l'absence d'objectif de collecte dans le cahier des charges (notamment : « emballages ménagers » et « emballages industriels et commerciaux »), le réalisé de la dernière année connue est reconduit pour chaque exercice ;
- les filières « gommes à mâcher » et « tabac » sont exclues compte tenu de l'absence d'objectif de collecte, réemploi et recyclage pour ces filières dont l'objectif principal est le nettoiement de l'espace public. Les filières des « aides techniques médicales » et des « textiles sanitaires à usage unique » sont exclues des projections en matière de collecte et traitement en raison de l'absence de données. La filière « bateaux de plaisance et de sport » est exclue dans la mesure où les objectifs fixés sont mesurés en unités ;
- pour les filières « emballages ménagers » et « emballages industriels et commerciaux », seuls les objectifs globaux sont pris en compte, à l'exclusion des objectifs par matériau ;
- pour la filière « médicaments non-utilisés », les quantités collectées sont égales à la performance constatée en 2022 pour l'ensemble de la période examinée ;
- pour la filière « piles et accumulateurs », en l'absence d'objectifs pour les piles et accumulateurs automobiles et industriels, le réalisé de 2022 est reconduit pour la période 2023 – 2030 ;
- pour la filière « papiers graphiques », en l'absence d'objectif de collecte, la projection pour la collecte correspond à la projection pour le recyclage et constitue donc un minimum ;
- la trajectoire est supposée constante entre la fin de l'agrément en cours et 2030.

Source : Mission.

PUBLIÉ

3.1. Entre 2022 et 2025, l'intégration de six nouvelles filières devrait se traduire par une augmentation du gisement de déchets couverts par la REP de 52 millions de tonnes dont 81 % relèvent du bâtiment

L'intégration de six nouvelles filières entre 2022 et 2025 se traduira par une croissance du gisement de déchets couverts par la responsabilité élargie du producteur (REP), qui passera de 16,4 millions de tonnes à 68,2 millions de tonnes. **À horizon 2025, la REP couvrira donc 22 % du gisement total de déchets en France contre 5 % en 2022[24].**

Cette hausse est principalement portée par trois nouvelles filières :

- produits et matériaux de construction du secteur du bâtiment : + 42,0 millions de tonnes, soit 81 % de l'augmentation ;
- emballages industriels et commerciaux : + 7,4 millions de tonnes, soit 14 % de l'augmentation ;
- textiles sanitaires à usage unique : + 2,4 millions de tonnes, soit 5 % de l'augmentation.

La filière des jouets représente 0,1 million de tonnes supplémentaires. Les filières des articles de sport et de loisirs et des articles de bricolage et de jardin représentent moins de 0,1 million de tonnes chacune et ne sont pas représentées sur le graphique ci-dessous (cf. graphique 7).

Graphique 7 : Projection du gisement de déchets couverts par les filières à responsabilité élargie des producteurs, à horizon 2025 (milliers de tonnes)

Source : Mission, d'après les études de préfiguration de l'ADEME.

[24] Le reste étant essentiellement composé des déchets issus des travaux publics et des ordures ménagères résiduelles.

PUBLIÉ

3.2. L'atteinte de plusieurs objectifs européens et nationaux de collecte et recyclage des déchets est compromise

3.2.1. La trajectoire de collecte fixée par les cahiers des charges est compromise en raison du retard pris par la filière du bâtiment

L'objectif de quantité de déchets collectés dans le cadre des filières à responsabilité élargie du producteur (REP) passera de 10,7 millions de tonnes en 2022 (le réalisé s'étant établi à 9,9 millions de tonnes) à 53,9 millions de tonnes en 2030, soit une multiplication par 5 (cf. graphique 8).

Trois facteurs expliquent cette multiplication :

- l'intégration de nouvelles filières ;
- l'accroissement des objectifs de collecte fixés dans les cahiers des charges ;
- la croissance des mises sur le marché, lorsque les objectifs de collecte sont déterminés en fonction de cette donnée.

Graphique 8 : Projection des objectifs de collecte de déchets couverts par les filières REP, à horizon 2030 (milliers de tonnes)

Source : Mission, d'après les études de préfiguration de l'ADEME et l'examen des cahiers des charges.

Le respect de cette trajectoire est incertain.

Premièrement, en l'état actuel, les objectifs de collecte ne sont pas respectés dans la majorité des filières (cf. partie 1 de la présente annexe).

Deuxièmement**, le lancement de la filière du bâtiment, qui devait représenter 72 % des tonnages collectés en 2024, a été retardé par rapport au calendrier initial**. En effet, le lancement effectif de la filière n'a eu lieu qu'au 1er janvier 2023 alors qu'il était initialement prévu en 2022. Le retard pris ne laisse qu'une année aux éco-organismes pour atteindre l'objectif de 30,7 millions de tonnes collectées alors qu'il excède de 6,1 millions de tonnes le volume annuel collecté avant la mise en place de la filière. L'atteinte de cet objectif parait d'autant moins probable que la concurrence entre éco-organismes a donné lieu à la fixation de barèmes de contributions sous-évalués par rapport au besoin de financement (cf. annexe IV).

PUBLIÉ

Pour les autres filières, le taux de croissance annuel moyen des mises sur le marché[25] est positif, à l'exception des véhicules hors d'usage. Si cette dynamique se poursuit, elle aura un effet inflationniste sur les objectifs de collecte lorsque ceux-ci sont fixés en référence aux mises sur le marché. La mission a mesuré, pour un échantillon de quatre filières, la hausse de la collecte qui procède des deux effets combinés : évolution prévisionnelle des mises en marché et hausse du taux cible de collecte (cf. tableau 12). On constate que l'atteinte des objectifs suppose une croissance annuelle de la collecte comprise entre – 1 % et + 9 % :

- la hausse prévue par les cahiers des charges parait réaliste dans les filières des véhicules, des pneumatiques, et de l'ameublement, pour lesquelles la hausse projetée de la croissance de la collecte est inférieure à la hausse constatée entre 2014 et 2022 ;
- la hausse prévue par le cahier des charges de la filière des équipements électriques et électroniques est en revanche irréaliste, pour laquelle la hausse projetée de la croissance est supérieure à la hausse constatée entre 2014 et 2022.

[25] La mission a calculé ce taux à partir des données de l'ADEME et pour les années comprises entre 2016 et 2022. En cas de changement de périmètre durant cet intervalle ou d'absence de donnée pour une ou plusieurs des années examinées, l'intervalle de calcul a été raccourci.

PUBLIÉ

Tableau 12 : Taux de croissance annuel moyen de la collecte entre 2014 et 2022 et entre 2022 et 2030, pour un échantillon de quatre filières

Filière	Quantités mises sur le marché (tonnes, 2022)	Quantités collectées (tonnes, 2022)	Projection des mises sur le marché (tonnes, 2030)	Projection de la collecte si l'objectif est atteint (tonnes, 2030)	Évolution de la collecte entre 2022 et 2030 (tonnes)	Évolution de la collecte entre 2022 et 2030	Taux de croissance annuel moyen de la collecte entre 2022 et 2030 pour atteindre l'objectif	Taux de croissance annuel moyen de la collecte entre 2014 et 2022
Équipements électriques et électroniques	2 330 000	959 730	3 133 545	2 036 804	+ 1 096 741	+ 112 %	+ 9 %	+ 7 %
Véhicules	2 530 800	1 518 000	1 404 335	1 404 335	- 113 665	- 7 %	- 1 %	+ 2 %
Pneumatiques	2 530 800	2 336 298	2 837 844	2 781 087	+ 444 789	+ 19 %	+ 2 %	+ 21 %
Éléments d'ameublement	3 045 000	1 269 000	3 862 197	1 969 720	+ 700 720	+ 55 %	+ 5 %	+ 8 %

Source : Mission.

PUBLIÉ

3.2.2. La capacité des filières REP à atteindre les objectifs de recyclage est incertaine

Entre 2022 et 2030, les déchets recyclés dans le cadre de la responsabilité élargie du producteur (REP) passeront de 9,2 millions de tonnes (en objectifs, le réalisé en 2022 s'établissant à 8,2 millions de tonnes) à 31,0 millions de tonnes (cf. graphique 9), soit une multiplication par 3,4.

Graphique 9 : Projection des objectifs de recyclage des déchets couverts par les filières REP, à horizon 2030 (milliers de tonnes)

Source : Mission, d'après les études de préfiguration de l'ADEME et l'examen des cahiers des charges.

Outre le développement du recyclage des emballages ménagers en plastique et en aluminium évoqué *supra* (cf. partie 1), deux principaux enjeux sont associés à cette trajectoire.

Le respect de cette trajectoire dépend de la demande en matériaux recyclés. Or, deux facteurs sont à prendre en compte concernant l'évolution de la demande en produits recyclés :

- le rapport entre le prix de la matière de vierge et le prix de la matière recyclée, qu'il n'est pas possible d'anticiper pour l'ensemble des filières à horizon 2030 ;
- la réglementation, qui peut notamment contraindre à l'intégration de matériaux recyclés dans les produits neufs mais ne parait suffisamment incitative en l'état (cf. annexe III).

L'atteinte des objectifs de recyclage dépend, ensuite, de la capacité des éco-organismes à structurer des filières de recyclage peu ou pas développées. La performance des éco-organismes sur ce plan suppose **un investissement en matière de recherche et développement, incertain dans un contexte où les éco-organismes ne respectent pas systématiquement leurs obligations de moyens et ne disposent pas d'une expertise dans ce domaine**. Il existe, en outre, des tensions entre éco-organismes et opérateurs de gestion de déchets, qui pourraient se traduire par une désorganisation des filières (cf. annexe III).

PUBLIÉ

3.3. En matière de prévention des déchets, la trajectoire fixée par les cahiers des charges repose essentiellement sur le réemploi et sa mise en œuvre est incertaine

3.3.1. La responsabilité élargie du producteur est l'un des leviers devant permettre d'atteindre les objectifs de réduction des déchets définis par le législateur

La loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (AGEC) fixe les deux objectifs suivants en matière de prévention des déchets :

- une réduction de 15 % des déchets ménagers en 2030 par rapport à 2010, soit un objectif de 502 kilogrammes par habitant. La dynamique de diminution des déchets ménagers observée entre 2009 et 2015 tend cependant à s'inverser depuis 2017 (cf. graphique 10). L'enquête « collecte des déchets par le service public en France » publiée par l'ADEME en juillet 2023 montre que les déchets ménagers ont atteint 611 kilogrammes par habitant en 2021 ;
- une réduction de 5 % des déchets d'activités économiques en 2030 par rapport à 2010. Cette réduction s'apprécie par unité de valeur produite.

Graphique 10 : Évolution des déchets ménagers entre 2009 et 2019 et objectif fixé par la loi AGEC (en kilogrammes par habitant)

Source : Mission, d'après l'enquête « collecte des déchets par le service public en France » de l'ADEME, juillet 2023.

La responsabilité élargie des producteurs (REP), qui couvre des déchets ménagers et des déchets d'activités économiques, est l'un des leviers prévus par la loi pour l'atteinte de ces objectifs.

Or, à horizon 2030, la participation des filières REP à l'atteinte des objectifs nationaux de réduction des déchets parait incertaine. En effet, la filière des emballages ménagers est la seule dont le cahier des charges prévoit un objectif quantifié de réduction des déchets (- 15 % en 2030 par rapport à 2010) et le respect de cet objectif n'est pas assuré dans un contexte où les mises sur le marché d'emballages sont dynamiques (taux de croissance annuel moyen de 1,9 % entre 2016 et 2022).

PUBLIÉ

Dans ce contexte, la réduction des déchets dans les autres filières dépend principalement de l'efficacité des actions entreprises pour allonger la durée de vie des produits (éco-conception et développement du réemploi), examinées ci-après.

3.3.2. En matière de réemploi, la trajectoire fixée par les cahiers des charges est ambitieuse mais dépend du comportement des producteurs et des consommateurs

La projection des objectifs de réemploi des déchets couverts par les filières à responsabilité élargie du producteur (REP) met en évidence une hausse du réemploi, de 0,4 million de tonnes de déchets à 3,5 millions de tonnes entre 2022 et 2030 (cf. graphique 11).

Graphique 11 : Projection des objectifs de réemploi des déchets couverts par les filières REP, à horizon 2030 (milliers de tonnes)

Source : Mission, d'après les études de préfiguration de l'ADEME et l'examen des cahiers des charges.

Les principaux points de vigilance concernant le respect de cette trajectoire sont les suivants :

- les sous-jacents permettant le développement du réemploi ne sont pas pris en compte dans les cahiers des charges. En particulier, il n'existe pas, comme indiqué précédemment, d'objectif de collecte préservante des produits couverts par la REP[26]. De plus, l'augmentation du réemploi suppose de développer des modalités de conception compatibles avec le réemploi. Or, la capacité de l'éco-modulation à influencer les modes de production est faible (cf. annexe III). Enfin, l'augmentation du réemploi des emballages ménagers, industriels et commerciaux dépend du développement de la standardisation des emballages ;
- l'atteinte des objectifs repose sur le comportement des consommateurs et l'arbitrage entre neuf et réemploi sans que des études comportementales n'aient été menées à l'échelle des filières REP ;

[26] La collecte est dite préservante lorsqu'elle maintient les produits et déchets dans un état compatible avec leur réemploi, réutilisation ou recyclage.

PUBLIÉ

- plusieurs éco-organismes ont indiqué à la mission que le fléchage du fonds de réemploi et réutilisation vers les seuls acteurs de l'économie sociale et solidaire rendait impossible l'atteinte des objectifs fixés par les cahiers des charges parce que des acteurs à but lucratif détiennent une expertise et des parts de marché importantes dans le domaine du réemploi.

4. L'attribution de nouvelles missions aux éco-organismes par la loi AGEC se traduira par une nouvelle augmentation des éco-contributions entre 2022 et 2029 alors que l'efficience des filières pourrait être améliorée

Encadré 5 : Méthode utilisée pour évaluer l'efficience des filières

L'efficience des éco-organismes et des systèmes individuels est difficile à évaluer pour plusieurs raisons :

- les situations monopolistiques ou oligopolistiques qui caractérisent les filières REP limitent les possibilités de comparaison entre éco-organismes et systèmes individuels d'une même filière ;
- les évolutions auxquelles ont été soumises les filières REP depuis leur création (changement de périmètre, élargissement des missions confiées aux éco-organismes et systèmes individuels, redéfinition des objectifs) réduisent la pertinence d'une analyse pluriannuelle ;
- dans un contexte concurrentiel, les informations économiques et financières sont confidentielles ;
- les cahiers des charges ne prévoient aucun objectif d'efficience et ne définissent aucun indicateur dans ce domaine, ce qui limite la disponibilité des données économiques.

Dans ce contexte, la mission a :

- examiné, pour l'ensemble consolidé des filières, d'une part, l'évolution des éco-contributions et, d'autre part, l'évolution des principaux indicateurs de performance environnementale : tonnages collectés, traités et recyclés (cf. partie 4.2.1) ;
- constitué un échantillon de sept filières ou catégories de produits comprenant des filières à dominante opérationnelle et des filières à dominante financière. Les filières de l'échantillon sont les suivantes : ameublement, emballages ménagers, équipements électriques et électroniques ménagers, équipements électriques et électroniques professionnels, papiers graphiques, pneumatiques et textile. Au sein de cet échantillon, l'évolution des éco-contributions et l'évolution du taux de recyclage ont été examinées selon un intervalle de temps variable, défini en fonction de la disponibilité des données et de la date de création des filières (cf. partie 4.2.2). Le mode de calcul du taux de recyclage est celui qui est défini par le cahier des charges de chaque filière. Le montant des contributions est rapporté en euros constants (base 2010).

L'année 2022 étant une année sans appel d'éco-contributions pour la filière du textile, l'année la plus récente examinée est l'année 2021.

Dans la filière de l'ameublement, les données n'étant disponibles de manière consolidée (ameublement ménager et professionnel) qu'à compter de 2019, l'intervalle d'étude se situe entre 2019 et 2022.

Source : Mission.

4.1. Le montant des éco-contributions a été multiplié par 1,7 entre 2010 et 2022 et sera multiplié par 3,4 entre 2022 et 2029

Les données relatives au montant des éco-contributions perçues par les éco-organismes et systèmes individuels sont disponibles depuis 2010 jusqu'en 2022. Le montant annuel des éco-contributions est passé de 909 M€ à 1 898 M€ durant cette période. En euros constants (base 2010), les contributions ont connu une évolution de 909 M€ à 1 577 M€, soit une multiplication par 1,7.

De plus, selon la direction générale de la prévention des risques (DGPR), l'atteinte des objectifs prévus par la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire devrait se traduire par **une nouvelle période d'augmentation des éco-contributions, qui représenteront 3 100 M€ en 2024 puis 7 989 M€ en 2029.** La trajectoire est présentée ci-dessous, dans le graphique 12.

Graphique 12 : Évolution des éco-contributions depuis 2010 et projection à horizon 2029

Source : Mission, d'après la direction générale de la prévention des risques.
Note : la mission ne dispose pas de la projection des éco-contributions par année pour la période 2024-2029. L'évolution est supposée linéaire. S'agissant des données d'inflation, la mission s'appuie sur les données de l'INSEE (indice des prix à la consommation).

Le détail de l'évolution des contributions, en euros courants et constants (cf. tableau 13) et les hypothèses utilisées par la DGPR (cf. tableau 14) sont reproduits ci-après.

PUBLIÉ

Tableau 13 : Évolution des éco-contributions entre 2010 et 2022 (réalisé)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Contributions (M€)	909	926	1 044	1 056	1 106	1 294	1 161	1 387	1 513	1 526	1 709	1 795	1 898
Inflation (IPC)	N.A.	2,10 %	2,00 %	0,90 %	0,50 %	0,00 %	0,20 %	1,00 %	1,80 %	1,10 %	0,50 %	1,60 %	5,20 %
Inflation cumulée	N.A.	2,10 %	4,10 %	5,00 %	5,50 %	5,50 %	5,70 %	6,70 %	8,50 %	9,60 %	10,10 %	11,70 %	16,90 %
Contributions (M€ - € 2010)	909	907	1 001	1 003	1 045	1 223	1 095	1 294	1 384	1 380	1 536	1 585	1 577

Source : Mission, d'après l'INSEE.

PUBLIÉ

Tableau 14 : Projection des éco-contributions en 2029

Filière	Montant estimé en 2029 (milliers d'euros)	Sources et hypothèses
Emballages ménagers et papiers graphiques	2 347 000	Demande d'agrément en 2023 des trois éco-organismes, estimations pour 2029
Emballages professionnels	572 000	Étude de préfiguration de 2023, demande d'agrément de Citeo en 2023
Équipements électriques et électroniques	604 000	Demande d'agrément 2022 des trois éco-organismes
Batteries	23 900	Demande d'agrément 2021 des deux éco-organismes pour les batteries portables : estimations pour 2027 prolongées au regard de la tendance des années précédentes.
Produits chimiques	63 000	Demande d'agrément des trois éco organismes (2021 et 2022), estimations pour 2024 prolongées au regard de la tendance des années précédentes
Médicaments	11 500	Demande d'agrément 2021 de l'éco-organismes : estimation pour 2027 prolongée au regard de la tendance des années précédentes.
Déchets d'activités de soins à risques infectieux et assimilés	22 800	Demande d'agrément 2022 de l'éco organisme : estimation pour 2028, prolongée au regard de la tendance des années précédentes
Meubles	458 400	Demande d'agrément 2023 des trois éco organismes : estimations pour 2029
Textiles	342 000	Demande d'agrément 2022 de l'éco organismes : estimation pour 2028, prolongée au regard de la tendance des années précédentes
Jouets	23 800	Demande d'agrément 2021 de l'éco-organisme : estimation pour 2027
Sport et loisirs	74 000	Demande d'agrément 2021 de l'éco-organisme : estimation pour 2027
Bricolage et jardinage	53 400	Demande d'agrément des trois éco-organismes (2021 et 2022) : estimations pour 2027
Véhicules hors d'usage	5 700	Demande d'agrément de l'éco organisme (2024) : estimations pour 2029
Pneumatiques	114 400	Demande d'agrément 2023 des trois éco-organismes : estimation pour 2028, prolongée au regard de la tendance des années précédentes
Huiles	26 100	Demande d'agrément 2021 de l'éco-organisme : estimation pour 2027, prolongée au regard de la tendance des années précédentes
Bateaux	7 500	Estimations de la direction générale de la prévention des risques et de l'Agence de la transition écologique (ADEME)
Tabac	126 700	Demande d'agrément 2021 de l'éco-organisme : estimation pour 2026, prolongée au regard de la tendance des années précédentes
Aides techniques	30 300	Étude de préfiguration de l'ADEME (en cours de finalisation)
Textiles sanitaires	352 500	Projet de cahier des charges.

PUBLIÉ

Annexe II

Filière	Montant estimé en 2029 (milliers d'euros)	Sources et hypothèses
Produits et matériaux de construction du secteur du bâtiment.	2 730 000	Étude de préfiguration 2021, estimation pour 2028
Total	7 989 000	Non-applicable

Source : Direction générale de la prévention des risques.

PUBLIÉ

4.2. La comparaison entre l'évolution du recyclage et des éco-contributions invite à mieux piloter les dépenses des filières

4.2.1. À l'échelle de l'ensemble des filières REP, les tonnages recyclés progressent moins vite que les éco-contributions entre 2010 et 2022

La mission a comparé les dynamiques d'évolution des éco-contributions, de la collecte, de la valorisation globale et du recyclage en définissant l'année 2010 comme l'exercice de référence (cf. graphique 13).

Entre 2010 et 2022, les tonnages collectés ont connu une augmentation proche de celle des éco-contributions. En revanche, la croissance des tonnages recyclés et, surtout, valorisés est inférieure à celle des éco-contributions.

Graphique 13 : Évolutions des éco-contributions, de la collecte, de la valorisation globale et du recyclage (base 100 2010)

Source : Mission, d'après les données transmises par l'ADEME.

La décorrélation entre l'évolution des contributions et celle des quantités de déchets valorisés et recyclés ne permet pas de conclure à une dégradation de l'efficience des éco-organismes et systèmes individuels. En effet, plusieurs hypothèses indépendantes de l'efficience peuvent également l'expliquer :

- un manque de débouché pour les matières recyclées ;
- l'attribution, depuis la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, de nouvelles missions aux éco-organismes, ce qui se traduit par une hausse de leurs dépenses sans conséquences sur le volume de déchets valorisés et recyclés.

Il est également possible que la caractérisation du gisement ait évoluée dans le sens d'une augmentation de la part des déchets non-recyclables dans le gisement.

PUBLIÉ

Dans ce contexte, la mission s'est plus spécifiquement intéressée à l'évolution comparée du recyclage et des éco-contributions, dans un échantillon de sept filières ou catégories de produits, représentant 80,3 % du gisement de déchets couverts par la REP.

4.2.2. Dans un échantillon de filières et produits constitué par la mission, la comparaison de l'évolution du recyclage et des éco-contributions invite à renforcer le pilotage de l'efficience

4.2.2.1. Dans deux des sept filières examinées, les éco-contributions progressent plus rapidement que le recyclage

La mission a constitué un échantillon de sept filières ou catégories de produits (cf. encadré 5). Dans deux des sept situations examinées, les éco-contributions ont connu une progression plus rapide que le recyclage mesuré en tonnes (cf. tableau 15).

En premier lieu, dans la **filière de l'ameublement**, entre 2019 et 2022, les éco-contributions sont passées de 193 M€ à 287 M€, soit une hausse de 48 %, alors que les tonnes recyclées n'ont augmenté que de 16 %, passant de 532 à 617 milliers de tonnes (cf. graphique 14).

En deuxième lieu, dans la **filière du textile**, entre 2012 et 2021, les éco-contributions ont été multipliées par 3,7 (de 13 à 48 millions d'euros) alors que les tonnes recyclées n'ont été multipliées que par 1,8 (de 95 à 167 milliers de tonnes).

Graphique 14 : Évolutions comparées du recyclage et des éco-contributions perçues, dans la filière de l'ameublement (2019-2022)

Source : Mission d'après les données publiées et transmises par l'ADEME.

4.2.2.2. Dans une des sept filières examinées, le recyclage augmente malgré une diminution des éco-contributions perçues

Dans la filière des **pneumatiques**, on constate que le taux de recyclage augmente tandis que les éco-contributions perçues diminuent (cf. tableau 15).

PUBLIÉ

Entre 2010 et 2022, le recyclage augmente de 98 % (de 102 à 202 milliers de tonnes) alors que les éco-contributions perçues diminuent de 11 % (de 93 M€ à 82 M€). La diminution des éco-contributions perçues, qui procède d'une diminution du barème des contributions[27], est compensée par les recettes liées à la revente des matériaux traités. Selon l'éco-organisme Aliapur, qui représente plus de 70 % de la filière, l'évolution du taux de recyclage s'explique par l'amélioration progressive des processus de traitement des pneumatiques. Néanmoins, selon Aliapur, la mise sous agrément à compter de 2023, se traduira par une extension de ses missions, conduisant à une révision à la hausse des barèmes de contributions[28].

4.2.2.3. Dans quatre des sept filières examinées, l'évolution du recyclage est proche de celle des éco-contributions

Dans quatre des sept situations examinées, l'évolution du recyclage est proche de celles des éco-contributions (cf. tableau 15). Ainsi :

- dans la filière des **emballages ménagers** (cf. graphique 15), entre 2010 et 2022, le recyclage a augmenté de 47 % et les éco-contributions de 34 % ;
- dans la filière des **équipements électriques et électroniques, pour les produits ménagers**, entre 2013 et 2022, le recyclage a augmenté de 72 % et les éco-contributions de 79 % ;
- dans la filière des **équipements électriques et électroniques, pour les produits professionnels,** entre 2014 et 2022, le recyclage a été multiplié par 3,7 et les éco-contributions ont été multipliées par 3,8 durant la période examinée ;
- enfin, dans la filière des **papiers graphiques**, entre 2010 et 2021, le recyclage a diminué de 21 % et les éco-contributions également (cf. graphique 16**Erreur ! Source du renvoi introuvable.**).

Graphique 15 : Évolutions comparées du recyclage et du montant des éco-contributions perçues, dans la filière des emballages ménagers (2010-2022)

[27] Ainsi, pour les adhérents à l'éco-organisme Aliapur, l'éco-contribution est passée, entre 2010 et 2022, de 1,50 € à 1,28 € hors taxe pour les pneumatiques de catégorie A

[28] L'éco-contribution est passée, entre 2022 et 2024, de 1,28 € à 1,44 € hors taxe pour les pneumatiques de catégorie A, soit une hausse de 12,5 %.

PUBLIÉ

Source : Mission d'après les données publiées et transmises par l'ADEME.

Graphique 16 : Évolutions comparées du taux de recyclage et du montant des éco-contributions perçues, dans la filière des papiers graphiques (2012-2021)

Source : Mission d'après les données publiées et transmises par l'ADEME.

Dans la filière des papiers graphiques, l'évolution à la baisse s'explique par la diminution du gisement (de 3,0 millions de tonnes à 1,7 million de tonnes entre 2010 et 2021), qui a donné lieu à une forte diminution des tonnes recyclées et permis une baisse des éco-contributions.

PUBLIÉ

Tableau 15 : Évolutions comparées du taux de recyclage et du montant des éco-contributions perçues pour un échantillon de sept filières représentant 81,3 % du gisement en 2022

Filière	Données disponibles les plus anciennes			Données disponibles les plus récentes			Évolution		Type de filière	Concurrence entre éco-organismes (O/N)
	Année	Recyclage (milliers de tonnes)	Contributions perçues (M€)	Année	Recyclage (milliers de tonnes)	Contributions perçues (M€ constants)	Recyclage	Contributions perçues		
Ameublement	2019	532	193,2	2022	617	286,8	+ 16 %	+ 48 %	Dominante opérationnelle	O
Emballages ménagers	2010	3 012	530,3	2022	4 030	780,8	+ 34 %	+ 47 %	Dominante financière	N (quasi-monopole)
Équipements électriques et électroniques ménagers	2013	357	160,7	2022	613	287,5	+ 72 %	+ 79 %	Dominante opérationnelle	O
Équipements électriques et électroniques professionnels	2014	27	6,1	2022	101	23,3	Multiplié par 3,7	Multipliées par 3,8	Dominante opérationnelle	O
Papiers graphiques	2012	1 329	67,4	2021	1 030	52,6	- 22 %	- 22 %	Dominante financière	N
Pneumatiques	2010	102	92,6	2022	202	82,5	+ 98 %	- 11 %	Dominante opérationnelle	O
Textiles, linge de maison, chaussures	2012	95	12,9	2021	167	48,3	Multiplié par 1,8	Multipliées par 3,7	Dominante financière	N

Source : Mission, d'après les données publiées par l'ADEME et transmises par le CGEFI et les éco-organismes.

PUBLIÉ

4.2.2.4. En conclusion, l'échantillon met en évidence une proximité entre évolution du recyclage et des éco-contributions dans la majorité des filières mais deux contre-exemples invitent à renforcer le pilotage économique de la REP

En s'appuyant sur ses entretiens avec les éco-organismes, les rapports du censeur d'État et les publications de l'ADEME la mission a étudié les facteurs explicatifs du décrochage entre recyclage et éco-contributions constaté dans deux filières (ameublement et textile).

Dans la filière de l'ameublement, la hausse des éco-contributions s'explique notamment par une augmentation de 28,5 % du nombre d'adhérents à l'éco-organisme Éco-mobilier en 2022 par rapport à 2021.

Dans la filière du textile, la hausse des éco-contributions s'explique par l'effet inflationniste de l'extension des missions attribuées à l'éco-organisme depuis la loi AGEC. Le faible dynamisme du recyclage procède, selon l'éco-organisme Refashion, du primat accordé à la réutilisation (60 % des tonnages triés) en raison de sa rentabilité et du manque de solutions industrielles de recyclage en France et en Europe.

En conclusion, l'étude comparative du recyclage et des éco-contributions met en évidence une proximité des courbes de recyclage et de contributions (dans quatre des sept situations examinées) voire une augmentation plus forte du recyclage (dans une filière). **Ce constat permet d'écarter l'hypothèse d'un manque systématique de vigilance en matière de croissance des éco-contributions.**

Néanmoins, il est marquant que ces indicateurs d'efficience économique, certainement perfectibles, aient dû être calculés par la mission et ne soient pas suivis dans le temps par les instances en charge du suivi et du pilotage des filières.

PUBLIÉ

ANNEXE III

Système d'incitations des parties prenantes des filières à responsabilité élargie du producteur

SOMMAIRE

1. POUR LES METTEURS EN MARCHÉ, LE SYSTÈME D'INCITATIONS N'EST PAS PLEINEMENT MIS EN ŒUVRE ET SON EFFICACITÉ EST LIMITÉE PAR UN MANQUE D'ÉVALUATION ET DE RÉGULATION 1

1.1. Le caractère incitatif du barème amont pourrait être renforcé en donnant davantage de visibilité aux metteurs en marché sur les critères retenus et en développant l'éco-modulation 1

1.1.1. Le barème amont poursuit deux objectifs principaux : internaliser les externalités et inciter à l'écoconception 1

1.1.2. L'éco-contribution devrait voir son poids augmenter dans le chiffre d'affaires des filières au cours des prochaines années 2

1.1.3. L'incitation à l'écoconception n'est pas généralisée 4

1.1.4. Deux barèmes comportent une part forfaitaire qui ne tient pas compte de la quantité de produits mis sur le marché 5

1.1.5. Les incitations dont le barème amont est le support peuvent être inefficaces en présence d'un nombre élevé de non-contributeurs et d'une chaîne de valeurs mondiale 5

1.2. Diversement mis en œuvre, les plans de prévention et d'écoconception ne constituent pas un outil de planification et de communication susceptible d'inciter les producteurs à modifier leurs comportements 14

2. POUR LES ÉCO-ORGANISMES ET SYSTÈMES INDIVIDUELS, LA QUASI-ABSENCE DE SANCTION ET LES INTÉRÊTS ÉCONOMIQUES DES PRODUCTEURS CONSTITUENT LES DEUX PRINCIPALES CONTRE-INCITATIONS 15

2.1. L'incitation à la performance des éco-organismes et systèmes individuels repose en principe sur l'intervention de l'État, la concurrence, la publicité des résultats et la recherche du meilleur coût 15

2.2. Le fonctionnement actuel de la concurrence sur le marché de l'adhésion limite l'efficacité du système incitatif et la gouvernance des éco-organismes peut créer des conflits d'intérêt 15

2.3. La responsabilisation des éco-organismes est limitée par l'absence de sanctions 16

2.4. Pour les éco-organismes opérationnels, la propriété du gisement constitue une incitation efficace aux progrès de la collecte et du tri 17

3. POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, LE MODÈLE DE L'ÉCO-ORGANISME FINANCEUR EST THÉORIQUEMENT PLUS INCITATIF MAIS CE CONSTAT DOIT ÊTRE NUANCÉ COMPTE TENU DE L'INADÉQUATION DES SOUTIENS FINANCIERS 17

3.1. Le caractère incitatif de la responsabilité élargie du producteur s'appuie, pour les collectivités, sur des enjeux financiers et de gestion de l'espace public 17

3.1.1. Lorsqu'elles contractualisent avec un éco-organisme financeur, les collectivités territoriales sont incitées à la performance par des clauses spécifiques dont l'efficacité est cependant diminuée par un soutien financier ne couvrant pas tous les coûts 19

3.1.2. Les collectivités territoriales ont une influence moindre sur la performance dans le cadre des filières majoritairement opérationnelles 20

3.1.3. Une réflexion pourrait s'engager sur l'opportunité d'un modèle purement opérationnel, dans lequel l'éco-organisme aurait la responsabilité de la collecte, du traitement et de la revente ... 21

3.2. Indépendamment du système d'incitations, les performances des collectivités territoriales en matière de collecte et de traitement des déchets sont limitées par la saturation du foncier ... 22

4. LA RESPONSABILITÉ ÉLARGIE DU PRODUCTEUR NE TIENT PAS SUFFISAMMENT COMPTE DU BESOIN DE STABILITÉ ET DE VISIBILITÉ QUI CARACTÉRISE LES OPÉRATEURS DE GESTION DES DÉCHETS ... 23

4.1. Le comportement des opérateurs de gestion de déchets est influencé par les donneurs d'ordres, collectivités et éco-organismes, et le niveau de la demande en matériaux traités ... 23

4.2. Les contrats liant les opérateurs aux donneurs d'ordres comportent des incitations de nature à favoriser l'atteinte des objectifs définis dans les cahiers des charges ... 24

4.3. L'incitation des opérateurs à atteindre les objectifs et à investir est limitée par l'instabilité du cadre organisationnel et l'absence d'instrument efficace pour influer sur la demande en matériaux recyclés ... 24

4.3.1. Le besoin de planification à long terme qui caractérise les opérateurs peut se heurter aux objectifs de court terme des éco-organismes et à la variabilité du cadre normatif ... 24

4.3.2. Les relations avec les éco-organismes sont marquées par une forte complexité qui se traduit par des coûts de gestion pour les opérateurs ... 25

4.3.3. Le rôle croissant des éco-organismes sur le marché de la reprise des matériaux suscite des inquiétudes de la part des opérateurs de gestion de déchets ... 25

4.3.4. La mise sur le marché de produits non-recyclables désincite aux investissements sans que l'éco-modulation n'apparaisse comme une solution efficace ... 26

4.3.5. De la même manière, l'éco-modulation ne suffira pas à accroître la demande en matière recyclée ... 27

5. POUR LE CONSOMMATEUR, LES LEVIERS D'INCITATION À UNE CONSOMMATION PLUS RESPONSABLE, À UN MEILLEUR GESTE DE TRI, ET UNE PARTICIPATION À LA COLLECTE EXISTENT ET LEUR MISE EN ŒUVRE DOIT ÊTRE POURSUIVIE ... 27

5.1. En tant qu'acheteur et futur détenteur de déchet, le consommateur a un rôle central dans la responsabilité élargie du producteur ... 27

5.2. L'effet incitatif de l'éco-contribution sur la consommation est limité par la faiblesse de son montant et le manque d'informations qui l'accompagnent ... 28

5.3. Entre 2012 et 2022, la hausse des éco-contributions (+ 59 %), celle de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (+ 13 %) et de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (+ 16 %), aboutissent à une hausse du coût moyen supporté par le citoyen ... 32

5.4. Si l'amélioration de la signalétique représente une incitation efficace au tri des déchets, l'obligation de reprise pesant sur les distributeurs n'est pas pleinement mise en œuvre ... 34

5.4.1. L'incitation à participer à la collecte sélective repose sur une signalétique efficace et le financement de campagnes de communication par les éco-organismes ... 34

5.4.2. La reprise sans frais des déchets par le distributeur n'est pas pleinement mise en œuvre ... 35

5.5. L'incitation au réemploi, à la réutilisation et à la réparation s'appuie sur la création de fonds dont l'efficacité n'est pas mesurée 37
5.5.1. L'efficacité des fonds de financement de la réparation, qui représenteront plus de 15 % des éco-contributions à horizon 2027, n'est pas assurée et son déploiement connait un important retard..... 37
5.5.2. L'efficacité des fonds de réemploi et de réutilisation est limitée par la complexité du dispositif..... 41

6. PIÈCE JOINTE : INCITATIONS ET CONTRE-INCITATIONS À L'ATTEINTE DES OBJECTIFS FIXÉS PAR LES CAHIERS DES CHARGES, DANS LES FILIÈRES À RESPONSABILITÉ ÉLARGIE DU PRODUCTEUR..... 43

1. Pour les metteurs en marché, le système d'incitations n'est pas pleinement mis en œuvre et son efficacité est limitée par un manque d'évaluation et de régulation

1.1. Le caractère incitatif du barème amont pourrait être renforcé en donnant davantage de visibilité aux metteurs en marché sur les critères retenus et en développant l'éco-modulation

1.1.1. Le barème amont poursuit deux objectifs principaux : internaliser les externalités et inciter à l'écoconception

Dans le cadre de la responsabilité élargie du producteur (REP), les éco-contributions payées par le metteur en marché poursuivent en principe deux objectifs :

- **l'internalisation des externalités associées à la vente de produits destinés à devenir des déchets**, dont il faudra assurer la collecte et le traitement ;
- **l'incitation à l'écoconception**, c'est-à-dire à la conception de produits selon des « critères de performance environnementale » définis par l'éco-organisme (article R. 541-99 du code de l'environnement, voir *infra*). L'incitation à l'écoconception peut elle-même procéder :
  - de l'existence même de l'éco-contribution, que les producteurs chercheront à diminuer en réduisant le coût de traitement des déchets et donc les externalités ;
  - de la différenciation du barème des éco-contributions au regard de critères environnementaux (par exemple, la composition) ;
  - de la modulation des éco-contributions en leur appliquant un coefficient censé refléter les qualités environnementales des produits ;
  - du versement d'une prime venant en déduction des éco-contributions.

Le principe de la modulation est prévu par le droit européen (article 8 bis de la directive UE 2018/851), « lorsque c'est possible » et figure à l'article L. 541-10-3 du code de l'environnement, qui dispose : « Les contributions financières versées par les producteurs qui remplissent collectivement les obligations mentionnées à l'article L. 541-10 sont modulées, lorsque cela est possible au regard des meilleures techniques disponibles, pour chaque produit ou groupe de produits similaires, en fonction de critères de performance environnementale, parmi lesquels **la quantité de matière utilisée, l'incorporation de matière recyclée, l'emploi de ressources renouvelables gérées durablement, la durabilité, la réparabilité, les possibilités de réemploi ou de réutilisation, la recyclabilité, la visée publicitaire ou promotionnelle du produit, l'absence d'écotoxicité et la présence de substances dangereuse**s telles que définies par le décret prévu à l'article L. 541-9-1, en particulier lorsque celles-ci sont susceptibles de limiter la recyclabilité ou l'incorporation de matières recyclées. ».

S'agissant du montant de la modulation, le même article précise que « l'application des primes et pénalités peut en particulier conduire la contribution financière […] à devenir nulle ou négative » bien que « sur demande motivée du producteur, l'éco-organisme [soit] tenu de **limiter le montant de la prime ou de la pénalité à 20 % du prix de vente** hors taxe de son produit. ».

PUBLIÉ

L'article R. 541-99 du code de l'environnement dispose, s'agissant de la modulation, que « dans un délai de six mois à compter de la date de son agrément, l'éco-organisme détermine les critères de performance environnementale pertinents pour les produits ou groupes de produits relevant de son agrément et dont l'usage est similaire. Pour chacun de ces critères, il estime les performances pouvant être atteintes au regard des meilleures techniques disponibles et les différentiels de coûts correspondants. […] Chaque éco-organisme transmet [c]es éléments pour accord au ministre chargé de l'environnement, après consultation de son comité des parties prenantes. L'accord est réputé acquis en l'absence d'opposition dans un délai de deux mois suivant la réception de la proposition. »

Il existe cependant plusieurs limites théoriques qui réduisent l'efficacité de l'éco-contribution au regard des deux objectifs qu'elle poursuit :

- **le fait d'attribuer plusieurs objectifs à un même instrument est facteur d'inefficacité.** Dans le cas d'espèce, si la modulation aboutit à réduire les moyens financiers de l'éco-organisme, elle peut fragiliser l'atteinte des objectifs de collecte et traitement des déchets. Il importe donc que la modulation positive (bonus) soit compensée par une modulation négative (malus) pour ne pas nuire à l'équilibre financier des filières REP ;
- **la mutualisation** des coûts propre au fonctionnement des éco-organismes est un facteur de déresponsabilisation individuelle de chaque metteur en marché ;
- **l'existence de non-contributeurs** accroît ce phénomène de déresponsabilisation individuelle, les contributions finançant en partie la gestion des déchets hors du périmètre de la filière.

1.1.2. L'éco-contribution devrait voir son poids augmenter dans le chiffre d'affaires des filières au cours des prochaines années

Les éco-contributions représentent moins de 1 % du chiffre d'affaires de la filière dans cinq des six filières pour lesquelles cette donnée est estimée : équipements électriques ou électroniques (DEEE), emballages ménagers (secteur agroalimentaire), jouets, bâtiment et textile (cf. tableau 1). La seule est exception est la filière de l'ameublement (2,45 %). **En outre, l'éco-contribution devrait voir son poids augmenter dans le chiffre d'affaires des filières au cours des prochaines années** (cf. tableau 2), dans la mesure où le maintien d'un rapport constant entre éco-contribution et chiffre d'affaires supposerait une croissance du chiffre d'affaires comprise entre 1,3 (déchets d'éléments d'ameublement) et 20 (bâtiment[1]).

Pour autant, cela ne signifie pas que la contribution ne responsabilise pas le metteur en marché. En effet, l'efficacité de la contribution dépend de l'élasticité-prix de la demande, qui varie fortement d'un produit à l'autre. De plus, la marge des metteurs en marché et la rentabilité de leur activité peut dépendre d'un montant proche de celui qu'ils versent au titre de l'éco-contribution, sans que cela ne transparaisse à la lecture du chiffre d'affaires de la filière.

À ce titre, il est regrettable que **les études de préfiguration et les rapports de suivi de l'ADEME sur les filières ne comportent pas davantage d'indicateurs économiques (chiffre d'affaires, échelle du marché, élasticité-prix, taille et caractéristiques des entreprises),** ce qui permettrait de nourrir la réflexion sur la conception et l'évaluation du barème.

[1] Les agréments dans cette filière n'ayant toutefois été accordés que fin 2022.

Annexe III

Tableau 1 : Rapport entre contributions et chiffre d'affaires au sein de six filières REP

Filière	Éco-contributions (2021, M€)	Chiffre d'affaires de la filière (2021, Md€)	Rapport entre contributions et chiffre d'affaires (2021, %)
Déchets d'éléments d'ameublement[2]	356,7	14,6	2,45 %
Déchets d'équipements électriques ou électroniques[3]	382,6	76,0	0,50 %
Emballages ménagers – secteur agroalimentaire[4]	834,4	212,0	0,24 %
Jouets (exercice 2023)[5]	25,0	3,4	0,74 %
Produits et matériaux de construction du secteur du bâtiment (exercice 2023)[6]	139,9	40,0	0,35 %
Textile, linge, chaussure[7]	51,1	18,7	0,27 %

Source : Direction générale des entreprises.

Tableau 2 : Projection du poids des éco-contributions dans le chiffre d'affaires de six filières

Filière	Éco-contributions (2021, M€)	Chiffre d'affaires de la filière (2021, Md€)	Rapport entre contributions et chiffre d'affaires (2021, %) (A)	Eco-contributions (prévisions 2029, M€)	Multiplication du chiffre d'affaires nécessaire pour maintenir (A) stable en 2029
Déchets d'éléments d'ameublement	356,7	14,6	2,45%	458,4	1,3
Déchets d'équipement électrique ou électronique	382,6	76,0	0,50%	604,0	1,6
Emballages ménagers – secteur agroalimentaire	834,4	212,0	0,39%	2 347,0	2,9
Jouets (exercice 2023)	25,0	3,4	0,74%	23,8	1,0
Produits et matériaux de construction du secteur du bâtiment (exercice 2023)	139,9	40,0	0,35%	2 730,0	19,5
Textile, linge, chaussure	51,1	18,7	0,27%	342,0	6,7

Source : Mission, à partir des hypothèses de la DGPR d'évolution des éco-contributions, et de la DGE concernant le chiffre d'affaires.

[2] Le chiffre d'affaires est estimé par la Fédération nationale de l'ameublement et de l'équipement de la maison et l'Institut de prospective et d'études de l'ameublement.

[3] Le chiffre d'affaires des entreprises représentantes de la Fédération des industries électriques, électroniques et de communication est pris en référence.

[4] Le chiffre d'affaires des entreprises représentantes de l'Association Nationale des Industries Alimentaires (ANIA) en 2021 est pris en référence. Le secteur de l'agroalimentaire représente 60 % des éco-contributions de la filière.

[5] Le chiffre d'affaires est estimé par l'ADEME, dans l'étude de préfiguration de la filière.

[6] Le chiffre d'affaires est estimé par l'ADEME, dans l'étude de préfiguration de la filière.

[7] Le chiffre d'affaires de la filière reprend les données 2021 de l'Union des Industries Textiles. Les textiles non couverts par la filière sont exclus du périmètre de calcul du chiffre d'affaires.

PUBLIÉ

1.1.3. L'incitation à l'écoconception n'est pas généralisée

L'incitation à l'écoconception, par la différenciation ou la modulation de la contribution, n'est pas généralisée et présente d'importantes limites.

À l'échelle de l'ensemble des filières, la lecture du *Panorama des modulations 2023 des filières REP* publié par l'ADEME démontre que **7 des 18 filières opérationnelles au 1er juillet 2023 n'avaient pas mis en œuvre de modulation.**

La mission a également examiné les barèmes amont d'un échantillon de quinze éco-organismes représentant autant de filières différentes et en retire les éléments suivant (cf. tableau 3) :

- **cinq des quinze éco-organismes dont le barème est examiné n'ont pas mis en place de modulation des contributions**. Il s'agit des éco-organismes Aliapur (pneumatiques), Aper (bateaux de plaisance et de sport), Corepile (piles et accumulateurs), Cyclamed (médicaments non-utilisés) et Ecodds (produits chimiques). En réponse aux questions de la mission sur ce point, les éco-organismes concernés mettent en avant **la nécessité d'une harmonisation internationale de la modulation, l'absence d'étude permettant de distinguer les produits au regard des critères retenus par l'article L. 541-10-3 du code de l'environnement ou encore le caractère superfétatoire de la modulation compte tenu de la différenciation prévue par le barème ;**
- **trois de ces quinze éco-organismes ont mis en place un barème sans aucune différenciation, y compris sur des critères non-environnementaux, entre les produits de leur périmètre**. Il s'agit des barèmes adoptés par Alcome (tabac), Cyclamed (médicaments non-utilisés) et Cyclevia (huiles et lubrifiants). Cette absence de différenciation est partiellement compensée par l'existence d'une éco-modulation dans le cas de Cyclevia et Alcome, ce qui n'est pas le cas de Cyclamed ;
- **lorsqu'une modulation des contributions est prévue dans le barème, elle ne concerne pas l'ensemble du gisement collecté par l'éco-organisme dans six cas sur dix** :
  - Citeo ne prévoit l'éco-modulation que lorsque le producteur opte pour la déclaration par unité de vente consommateur (UVC, mode de déclaration obligatoire à partir de 500 000 UVC mis sur le marché) ;
  - Alcome limite l'éco-modulation au gisement couvert par le barème à l'unité (barème qui couvre les mises sur le marché au-delà de 50 millions d'unités) ;
  - Ecologic ne met pas en place d'éco-modulation pour toutes les catégories de DEEE. Ainsi 17 des 31 catégories de DEEE ménagers ne sont pas couvertes par la modulation ;
  - selon l'ADEME (données 2021), seuls 2,7 % des éléments d'ameublement et 1,8 % des textiles mis sur le marché sont soumis à une éco-modulation relative à l'écoconception[8] ;
  - Valobat ne module pas systématiquement la contribution pour les produits et matériaux de construction du secteur du bâtiment.

Plus généralement, **les metteurs en marché rencontrés par la mission ont exprimé leur souhait de bénéficier d'une transparence et d'une visibilité accrues concernant le barème amont et sa modulation (principes retenus, règles de calcul, calendrier de mise en œuvre).**

[8] ADEME, *Memo sur les filières à responsabilité élargie du producteur – données 2021*.

1.1.4. Deux barèmes comportent une part forfaitaire qui ne tient pas compte de la quantité de produits mis sur le marché

Le barème adopté par deux éco-organismes comporte une **part forfaitaire** qui ne tient pas compte de la quantité de produits mis sur le marché :

- Citeo propose une déclaration au forfait (limitée aux situations où moins de 10 000 UVC sont mises sur le marché par an) ;
- le barème de l'éco-organisme Alcome ne prend en compte les quantités mises sur le marché que par pallier de 10 millions pour la partie comprise entre 0 et 50 millions d'unités. De plus, pour la partie inférieure du barème (jusqu'à 50 millions d'unités), la contribution est plus faible (forfait de 27 000 € par metteur en marché) que pour la partie supérieure (au-delà de 50 millions d'unités, avec une contribution de 0,00162 € par unité vendue) sans justification environnementale.

1.1.5. Les incitations dont le barème amont est le support peuvent être inefficaces en présence d'un nombre élevé de non-contributeurs et d'une chaîne de valeurs mondiale

Le consentement à payer des metteurs en marché peut être fragilisé en présence d'un nombre élevé de fraudeurs qui ne contribuent pas ou pas à la hauteur de ce qu'ils devraient. Il peut s'agir de metteurs en marché installés en France ou des metteurs en marchés installés à l'étranger, qui vendent directement auprès d'un particulier en France ou par l'intermédiaire d'une place de marché[9]. Par définition, l'ampleur du manque à gagner lié aux fraudeurs est difficile à estimer. Ces distorsions de concurrence limitent l'efficacité du barème des contributions.

Les contrôles et sanctions des fraudeurs sont actuellement insuffisants. L'identification des contrevenants est déléguée aux éco-organismes, mais le registre des identifiants uniques (IDU) géré par la DSREP de l'ADEME permet seulement de vérifier si un metteur en marché est associé à un IDU. Par ailleurs, les dossiers de contrevenants remontés à la DGPR ne font pas l'objet de sanction (cf. partie 2.3).

En outre, **lorsque la chaîne de valeur du produit est de dimension internationale, l'existence d'une éco-contribution sur le produit fini pour le seul marché français risque de ne pas suffire à faire évoluer les modalités de production**. Cette limite concerne notamment les filières du textile, des pneumatiques et de l'automobile.

[9] La loi AGEC a introduit une disposition qui prévoit que les places de marché sont tenues de pourvoir ou de contribuer à la prévention et à la gestion des déchets qui en proviennent, sauf si le vendeur tiers dont elle facilite la vente ou la livraison des produits a déjà rempli ses propres obligations de REP et que la place de marché peut le justifier. L'Alliance des places de marché auditionnée par la mission fait part des difficultés rencontrées par ses adhérents dans la mise en œuvre de leurs obligations vis-à-vis de leurs vendeurs non conformes (transmission des données aux éco-organismes, vérification des IDU des fournisseurs).

PUBLIÉ

Annexe III

Tableau 3 : Avantages, inconvénients et limites des barèmes d'éco-contributions (2024) au regard des objectifs de la REP et des enjeux économiques de la filière

Filière, éco-organisme	Barème de calcul des éco-contributions	Modulation des éco-contributions	Avantages du barème	Inconvénients du barème	Limites externes
Articles de bricolage et de jardin, Ecomaison	Quantité de produits (en tonnes) mis sur le marché par catégorie multiplié par le prix de la catégorie (€/tonne).	Outre la typologie des produits et le poids des produits, la recyclabilité des matériaux est prise en compte.	Existence d'une éco-modulation ; forte différenciation au regard des caractéristiques environnementales (poids, matériaux) des produits ; la recyclabilité des matériaux fait fortement évoluer le montant de la contribution, qui peut par exemple être multipliée par 21,5 pour une même catégorie de produits.	-	-
Articles de sport et de loisirs, Ecologic	Quantité de produits (en unités) mis sur le marché par catégorie multiplié par le prix de la catégorie (€/unité).	Outre la typologie des produits et le poids des produits, les coûts de réemploi et de traitement sont pris en compte.	Existence d'une éco-modulation ; la composition des produits fait fortement évoluer le montant de la contribution, qui peut par exemple être multipliée par 6 pour une même catégorie de produits (vélo).	-	-

PUBLIÉ

Annexe III

Filière, éco-organisme	Barème de calcul des éco-contributions	Modulation des éco-contributions	Avantages du barème	Inconvénients du barème	Limites externes
Dispositifs médicaux perforants des patients en autotraitement, Cyclamed	Montant de contribution unique pour l'ensemble des produits.	Absence de modulation.	Lisibilité.	L'éco-modulation n'est pas instaurée.	-
Pneumatiques, Aliapur	Quantité de pneus mis sur le marché par catégorie multiplié par le prix de la catégorie.	Absence de modulation, Aliapur ayant été agréé le 27/12/2023.	Lisibilité (six catégories).	L'éco-modulation n'est pas instaurée.	Importance de la fraude aux éco-contributions dans cette filière (estimée à 1,7 M€ par Aliapur) ; marché de dimension internationale.
Bateaux de plaisance et de sport, Aper	Barème différencié par catégorie et taille de produits (€/unité).	Absence de modulation.	Lisibilité (sept catégories) ; différenciation par taille de produits, ce qui est cohérent au regard de l'influence de ce critère sur le coût de déconstruction[10].	L'éco-modulation n'est pas instaurée.	Importance du phénomène de « passagers clandestins » (15 % du volume des ventes au minimum[10]).

[10] Mission CGEFi/IGEDD/IGAM sur la filière de recyclage des bateaux de plaisance, novembre 2022.

PUBLIÉ

Annexe III

Filière, éco-organisme	Barème de calcul des éco-contributions	Modulation des éco-contributions	Avantages du barème	Inconvénients du barème	Limites externes
Éléments d'ameublement, Écomaison	Quantité de produits (en tonnes) mis sur le marché par catégorie multiplié par le prix de la catégorie (€/tonne).	Outre la typologie des produits et le poids des produits, la recyclabilité des matériaux est prise en compte.	Existence d'une éco-modulation ; forte différenciation au regard des caractéristiques environnementales (poids, matériaux) des produits ; la recyclabilité des matériaux fait fortement évoluer le montant de la contribution, qui peut par exemple être multipliée par 2 pour une même catégorie de produits (porte de placard entre 0 et 60 cm).	Complexité	-
Emballages ménagers, Citeo	Déclaration par unité de vente consommateur (UVC) : barème différencié par matériau, nombre d'unités mises sur le marché et poids par matériau. Déclaration simplifiée (jusqu'à 500 000 UVC mis sur le marché par an) : nombre d'UVC mis sur le marché multiplié par un tarif différencié par famille de produits. Déclaration au forfait (moins de 10 000 UVC mis sur le marché par an) : 80 € hors taxe.	Périmètre : l'éco-modulation n'est possible qu'avec la déclaration par UVC. Pour cette modalité de déclaration, la contribution est égale au montant de l'éco-contribution multiplié par le bonus ou le malus, auquel peuvent être soustraites la ou les prime.	Existence d'une éco-modulation ; forte différenciation au regard des caractéristiques environnementales (poids, matériaux) des produits ; existence d'une déclaration simplifiée pour limiter les coûts de gestion ; l'éco-modulation peut dépasser le montant de l'éco-contribution.	-	-

PUBLIÉ

Annexe III

Filière, éco-organisme	Barème de calcul des éco-contributions	Modulation des éco-contributions	Avantages du barème	Inconvénients du barème	Limites externes
		Bonus : ▪ critères : campagne de sensibilisation au geste de tri, réduction à la source (du poids, du nombre d'unités), utilisation d'emballages réemployables et standardisés ; ▪ amplitude : 4 % ou 8 % de la contribution ; ▪ les bonus sont cumulables. Malus : ▪ trois niveaux en fonction des matériaux utilisés (recyclabilité) et du risque de dégradation de l'outil industriel ; ▪ amplitude : 10 %, 50 % ou 100 % de la contribution ; ▪ les malus sont cumulables entre les trois niveaux mais ne sont pas cumulables au sein d'un même niveau.			

PUBLIÉ

Annexe III

Filière, éco-organisme	Barème de calcul des éco-contributions	Modulation des éco-contributions	Avantages du barème	Inconvénients du barème	Limites externes
		Primes ▪ critère : intégration de matières plastiques issues du recyclage post-consommation ; ▪ montant : entre 0,05 €/kg et 0,55 €/kg Les bonus et les primes sont cumulables. Les UVC soumises à un malus ne peuvent pas bénéficier de bonus ou de primes.			
Jouets, Ecomaison	Quantité de produits (en kg) mis sur le marché multiplié par le prix de la catégorie (€/kg).	Outre la typologie des produits et le poids des produits, la recyclabilité des matériaux est prise en compte.	Existence d'une éco-modulation ; la recyclabilité des matériaux fait fortement évoluer le montant de la contribution, qui peut par exemple être multipliée par 2,8 pour une même catégorie de produits (jouet entre 0,4 kg et 0,5 kg).	-	-
Piles et accumulateurs, Corepile	Barème différencié par catégorie de piles et accumulateurs et calculé en fonction du poids (€/kg).	Absence de modulation selon des critères environnementaux. Néanmoins, selon Corepile, la différenciation par catégorie intègre des critères environnementaux (toxicité, recyclabilité, sécurité).	Lisibilité (neuf catégories) ; incitation à la réduction du poids ; la différenciation selon les catégories de chimie est une spécificité française (barème unique en Belgique et en Allemagne).	En l'absence de bonus/malus, la prise en compte des critères environnementaux reste à objectiver.	-

PUBLIÉ

Annexe III

Filière, éco-organisme	Barème de calcul des éco-contributions	Modulation des éco-contributions	Avantages du barème	Inconvénients du barème	Limites externes
Huiles et lubrifiants, Cyclevia	Barème unique calculé en fonction du poids des mises sur le marché (€/kg).	Critères : ▪ incorporation d'huiles recyclées ou régénérées (- 20 %, tout produit) ; ▪ labellisation Ecolabel EU (exonération totale, tout produit) ; ▪ produits dangereux (+ 40 %, tout produit).	Lisibilité ; existence d'une éco-modulation.	Le montant de la contribution constitue un plafond pour la modulation.	-
Équipements électriques et électroniques, Ecologic	Barème différencié par catégorie de produits et calculé par tranche de poids (€/unité).	Critères : ▪ matériaux utilisés ; ▪ réparabilité. Amplitude : +/- 20 % (bonus/malus) sauf pour les téléphones GSM et smartphones (+100 %).	Existence d'une éco-modulation.	L'ensemble du gisement n'est pas couvert par la modulation (17/31 catégories non-couvertes pour les DEEE ménagers). Le montant de la contribution constitue un plafond pour la modulation.	-
Produits chimiques, EcoDDS	Barème différencié par catégorie de produits.	Absence de modulation.	Lisibilité.	L'éco-modulation n'est pas instaurée.	-
Produits et matériaux de construction du secteur du bâtiment, Valobat	Barème différencié par catégorie de produits et par matériau.	Critères : ▪ présence de substances dangereuses ; ▪ recyclabilité ; ▪ intégration de matières issues du recyclage.	Existence d'une éco-modulation.	L'ensemble du gisement n'est pas couvert par la modulation.	-

PUBLIÉ

Annexe III

Filière, éco-organisme	Barème de calcul des éco-contributions	Modulation des éco-contributions	Avantages du barème	Inconvénients du barème	Limites externes
Tabac, Alcome	Entre 0 et 50 millions d'unités mises sur le marché : montant forfaitaire de 27 000 € par metteur en marché. Au-delà de 50 millions d'unités mises sur le marché : montant unique de 0,00162 € par unité vendue.	Périmètre : uniquement pour le barème à l'unité. Critère : absence de matière plastique dans les filtres. Amplitude : 50 % de l'éco-contribution.	Lisibilité.	Existence d'un barème dit « forfaitaire » pour une partie de l'assiette de contributions (de 0 à 50 millions d'unités mises sur le marché), aboutissant à un montant de contributions plus faible que pour le barème dit « unitaire » (au-delà de 50 millions d'unités), sans justification environnementale. Prise en compte des quantités mises sur le marché par pallier de 10 millions d'unités dans le barème forfaitaire. La modulation ne peut excéder 50 % de la contribution.	Selon l'éco-organisme, distorsion de concurrence subie par les acteurs de la catégorie 2 (filtres vendus séparément) sur le marché français en l'absence de transposition de la directive européenne dans l'ensemble des États membres. Le risque est alors d'encourager le développement de filières illégales d'importation de produits étrangers sur le marché français.
Textiles, linge de maison et chaussures, Refashion	Déclaration simplifiée (mises en marché inférieures à 5 000 pièces par an) : barème reposant sur trois catégories avec une tarification par unité (€/unité).	Existence de trois primes. Périmètre : l'éco-modulation n'est possible qu'avec la déclaration détaillée. Primes :	Lisibilité ; existence d'une éco-modulation ; l'éco-modulation peut excéder le montant de l'éco-contribution.	-	-

PUBLIÉ

Annexe III

Filière, éco-organisme	Barème de calcul des éco-contributions	Modulation des éco-contributions	Avantages du barème	Inconvénients du barème	Limites externes
	Déclaration détaillée (mises en marché supérieures à 5 000 pièces par an) : barème différencié par catégorie de produits et calculé par unité (€/unité).	▪ critère 1 : durabilité (0,07 €ou 0,7 € par pièce mise sur le marché) ; ▪ critère 2 : certification par des labels environnementaux (0,03 €ou 0,3 € par pièce mise sur le marché) ; ▪ critère 3 : « incorporation de matières premières issues du recyclage » (dépend du tonnage)			

Source : Mission.

PUBLIÉ

1.2. Diversement mis en œuvre, les plans de prévention et d'écoconception ne constituent pas un outil de planification et de communication susceptible d'inciter les producteurs à modifier leurs comportements

La loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire crée une obligation pour tout producteur concerné par une filière REP d'élaborer et de mettre en œuvre un plan quinquennal de prévention et d'écoconception *« ayant pour objectif de réduire l'usage de ressources non renouvelables, d'accroître l'utilisation de matières recyclées et d'accroître la recyclabilité de ses produits dans les installations de traitement situées sur le territoire national[11] ».* Ce plan peut être individuel ou commun à plusieurs producteurs. L'éco-organisme mis en place par les producteurs *« en publie une synthèse accessible au public, après présentation à l'instance représentative des parties prenantes de la filière[11] ».* Cette obligation devait être mise en œuvre par l'ensemble des entreprises à compter de septembre 2023.

Comme il n'existe pas de bilan consolidé concernant la mise en œuvre de ces plans, la mission a consulté un échantillon de neuf éco-organismes pour savoir combien de leurs adhérents avaient mis en œuvre un tel plan (cf. tableau 4).

Tableau 4 : Mise en œuvre des plans de prévention et d'écoconception prévus à l'article L. 541-10-2 du code de l'environnement

Filière, éco-organisme	Taux de réponse des producteurs	Tonnages couverts par un plan
Déchets d'équipements électriques ou électroniques, Ecosystem	27 %	50 %
Textile, linge et chaussures, Refashion	72 %	84 %
Piles et accumulateurs, Screlec	63 %	70 %
Emballages ménagers, Citeo	28 %	75 %
Papiers graphiques, Citeo	22 %	55 %
Emballages ménagers, Adelphe	42 %	60 %
Déchets d'éléments d'ameublement, Ecomaison	17 %	58 %
Emballages ménagers, Leko	Non-disponible (N.D.)	N.D.
Produits chimiques, Ecodds	N.D.	N.D.

Source : Mission.

On constate deux limites dans la mise en œuvre des plans quinquennaux :

- plus d'un an après l'entrée en vigueur de l'obligation de mise à disposition du public de la synthèse des plans de prévention, cette obligation n'est pas respectée par plusieurs éco-organismes (Leko, Ecodds) ;
- lorsque les synthèses sont disponibles, elles font état d'une mise en œuvre variable des plans. Ainsi, les tonnages couverts par un plan représentent entre 50 % (Ecosystem) et 84 % (Refashion) des mises sur le marché tandis que le nombre de producteurs ayant élaboré un plan se situe entre 17 % (Ecomaison) et 63 % (Screlec).

[11] Article L. 541-10-2 du code de l'environnement.

PUBLIÉ

De plus, l'analyse produite par les éco-organismes indique **une forte hétérogénéité du contenu de ces plans,** certains metteurs sur le marché se contentant de mentionner des thématiques de travail en matière d'écoconception alors que d'autres l'inscrivent dans une démarche de responsabilité sociale de leur entreprise. Ce plan ne définissant pas d'indicateur chiffré sur les différents axes, il n'est pas possible d'indiquer quantitativement l'évolution de l'écoconception des produits couverts, qui sera constatée dans cinq ans si les metteurs sur le marché respectent leurs engagements.

Au global, les plans quinquennaux de prévention et d'écoconception ne peuvent être assimilés à un outil de planification ou d'information du public compte tenu des limites qui les caractérisent.

2. Pour les éco-organismes et systèmes individuels, la quasi-absence de sanction et les intérêts économiques des producteurs constituent les deux principales contre-incitations

2.1. L'incitation à la performance des éco-organismes et systèmes individuels repose en principe sur l'intervention de l'État, la concurrence, la publicité des résultats et la recherche du meilleur coût

En principe, les éco-organismes et systèmes individuels devraient être incités à atteindre les objectifs définis dans les cahiers des charges par les instruments suivants :

- la fixation du cahier des charges par voie réglementaire, qui permet d'éviter une situation où l'éco-organisme définirait ses propres objectifs avec le risque qu'ils ne soient pas suffisamment ambitieux ;
- la possibilité de sanction des éco-organismes et systèmes individuels ;
- la publicité des résultats, qui responsabilise l'éco-organisme ou système individuel ;
- l'ouverture à la concurrence du marché de l'adhésion aux éco-organismes, qui doit permettre de renforcer les parts de marché des éco-organismes les plus efficients ;
- la recherche du meilleur coût, indépendamment de l'enjeu concurrentiel, afin de limiter la hausse des contributions prélevées auprès des producteurs, qui assurent la gouvernance de l'éco-organisme et du système individuel ;
- pour les éco-organismes opérationnels, la maximisation des recettes liées à la vente de matériaux sur le marché de la reprise, non pas dans un but lucratif mais afin de limiter le niveau des contributions.

2.2. Le fonctionnement actuel de la concurrence sur le marché de l'adhésion limite l'efficacité du système incitatif et la gouvernance des éco-organismes peut créer des conflits d'intérêt

Si les objectifs à atteindre par les éco-organismes et systèmes individuels sont aujourd'hui fixés par le cahier des charges de la filière, il appartient à chacun de ces acteurs de définir la stratégie permettant d'y parvenir. Or, le système peut créer des contre-incitations à la définition d'une stratégie compatible avec l'atteinte des objectifs.

Le système de concurrence, censé renforcer les parts de marché des acteurs les plus efficients, ne fonctionne pas de manière classique dans la mesure où les éco-organismes ne sont pas à but lucratif et leurs actionnaires sont aussi leurs principaux clients.

PUBLIÉ

Ainsi, lorsqu'elle existe, la concurrence entre éco-organismes peut conduire à un équilibre non-optimal au sein duquel chacun cherche à proposer un montant de contributions plus faible que ses concurrents au détriment des objectifs environnementaux. Ce risque s'est matérialisé dans la filière des produits et matériaux de construction du secteur du bâtiment (cf. annexe IV pour une présentation détaillé sur ce point).

De plus, conformément à l'article L. 541-10 du code de l'environnement, les éco-organismes et systèmes individuels sont mis en place par les producteurs qui en « assurent la gouvernance ». La gouvernance des éco-organismes par les metteurs en marché leur permet de privilégier le niveau des éco-contributions plutôt que l'atteinte des objectifs. Ce risque de conflit d'intérêts concerne les éco-organismes ou systèmes individuels, qu'ils soient majoritairement financeurs ou opérationnels :

- les éco-organismes majoritairement opérationnels supportent eux-mêmes la hausse des investissements et dépenses de fonctionnement nécessaire à l'amélioration de la performance. Cette hausse se traduit donc, à court ou moyen terme, par un niveau plus élevé de contributions prélevées auprès des producteurs adhérents ;
- les éco-organismes majoritairement financeurs versent des soutiens aux collectivités en charge du service public de la gestion des déchets (SPGD) en partie déterminés par les résultats obtenus en matière de collecte et traitement. Le risque est alors qu'ils ne soient pas incités, dans leur dialogue de gestion avec les collectivités, à accompagner ces dernières pour faciliter l'atteinte des objectifs.

Bien qu'il soit impossible d'établir un lien de causalité directe entre la composition du conseil d'administration et la non-atteinte d'un ou plusieurs objectifs, plusieurs éléments incitent à la vigilance sur ce plan. Par exemple, dans la filière des produits du tabac, l'éco-organisme Alcome a été sanctionné par la direction générale de la prévention des risques (DGPR) pour non-respect de l'obligation, figurant dans le cahier des charges, de proposer des contrats types de soutien financier au déploiement des dispositifs de collecte des mégots dans l'espace public en alternative à l'obligation de pourvoir au déploiement de ces dispositifs[12]. Or, le retard pris dans la signature de ces contrats-types retardait le versement des soutiens financiers.

En outre, l'existence de conflits d'intérêts entre les objectifs fixés par les cahiers des charges et les intérêts économiques des metteurs en marché constitue un risque particulièrement important en matière de prévention des déchets (réduction des mises sur le marché pour les emballage ménagers, durabilité, réparabilité et réemploi). En effet, l'allongement de la durée de vie des produits peut réduire les ventes et diminuer les recettes des producteurs. L'atteinte des objectifs de prévention fixés par la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire doit donc s'appuyer sur une maîtrise accrue de ces contre-incitations.

2.3. La responsabilisation des éco-organismes est limitée par l'absence de sanctions

Le système incitatif à la fin de chaque exercice et à la fin de la période d'agrément s'écarte également du modèle théorique à plusieurs niveaux.

L**es sanctions visant les éco-organismes ou systèmes individuels sont extrêmement rares.** Une seule sanction visant un éco-organisme (Alcome) a, en effet, été prononcée malgré la non-atteinte de plusieurs objectifs (cf. annexe V). Plusieurs explications peuvent être avancées :

- depuis l'entrée en vigueur de la loi AGEC, la DGPR a porté ses efforts sur l'élaboration des textes d'application et le lancement opérationnel des nouvelles filières ;

[12] La DGPR a prononcé une astreinte journalière le 15 novembre 2023 sur le fondement du I. de l'article L.541-9-6 du code de l'environnement

- dans une filière avec un seul éco-organisme (neuf éco-organismes sont en situation de monopole au sein d'une filière[13]), le retrait d'agrément n'est pas envisageable sauf à renoncer au moins temporairement au principe même de la filière REP dans ce secteur, en l'absence de relais ;
- la caractérisation des performances des éco-organismes est rendue difficile par le décalage calendaire entre l'exercice retracé et la publication des résultats par l'ADEME. Ainsi, l'ensemble des indicateurs de performance relatifs à l'exercice 2022 ne sont pas disponibles au 10 avril 2024.

2.4. Pour les éco-organismes opérationnels, la propriété du gisement constitue une incitation efficace aux progrès de la collecte et du tri

L'article L. 541-10-6 II du code de l'environnement encadre les passations de marché relatifs à la prévention ou à la gestion des déchets par les éco-organismes et prévoit notamment que « dans le cas où l'éco-organisme est détenteur du déchet, le contrat entre l'éco-organisme et l'opérateur économique organise le partage du risque et de la valeur concernant les variations des prix des matières issues du traitement ». Ce sont donc les contrats passés entre les éco-organismes et les opérateurs qui encadrent le sujet de la propriété de la matière. Les éco-organismes peuvent, par conséquent, se positionner comme vendeurs sur le marché de la reprise et de la valorisation et vendre les matériaux triés aux opérateurs du recyclage.

Les recettes que les éco-organismes opérationnels tirent de ces ventes, dites « recettes matière », constituent une incitation à l'amélioration des performances en matière de collecte, de tri et éventuellement de surtri, à la condition qu'il existe des débouchés pour les matériaux concernés.

3. Pour les collectivités territoriales, le modèle de l'éco-organisme financeur est théoriquement plus incitatif mais ce constat doit être nuancé compte tenu de l'inadéquation des soutiens financiers

3.1. Le caractère incitatif de la responsabilité élargie du producteur s'appuie, pour les collectivités, sur des enjeux financiers et de gestion de l'espace public

Les opérations de collecte et traitement des déchets des ménages relèvent de la compétence obligatoire des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)[14]. Les EPCI peuvent transférer à un syndicat mixte soit l'ensemble de leur compétence en matière de collecte et de traitement, soit la partie de cette compétence comprenant le traitement, ainsi que les opérations de transport, de transit ou de regroupement se situant à la jonction de la collecte et du traitement. En revanche, il n'est pas possible pour une collectivité de ne transférer que ses activités de collecte et/ou les opérations de transport, de transit ou de regroupement.

Les opérations de prévention de la production des déchets, de réutilisation ou réemploi peuvent être réalisées par les EPCI comme par les communes. La police relative à la salubrité (lutte contre les dépôts sauvages, par exemple) reste de la compétence du maire.

---

[13] Cyclamed, dans la filière des médicaments non-utilisés ; Dastri, dans la filière des dispositifs médicaux perforants ; Refashion, dans la filière du textile, du linge et des chaussures ; Ecomaison, dans la filière des jouets ;Ecologic, dans la filière des articles de sport et de loisirs ; Cyclevia, dans la filière des huiles et lubrifiants ; Aper, dans la filière des bateaux de plaisance et de sport ; Alcome, dans la filière du tabac ; Citeo pro dans la filière des emballages industriels et commerciaux, pour les emballages de la restauration.

[14] Article L. 2224-13 du Code général des collectivités territoriales.

PUBLIÉ

Les EPCI ont également la faculté de collecter les déchets dits assimilés, c'est-à-dire les déchets des activités économiques pouvant être collectés avec ceux des ménages, sans sujétion technique particulière eu égard à leurs caractéristiques et aux quantités produites[15]. Il s'agit des déchets des entreprises (artisans, commerçants) et du secteur tertiaire (administrations, hôpitaux) collectés dans les mêmes conditions que les ordures ménagères.

Les collectivités territoriales ont un intérêt à la performance des filières REP qui repose sur les éléments suivants :

- la réduction du montant dû par les collectivités territoriales au titre de la **taxe générale sur les activités polluantes (TGAP).** La TGAP est, en effet, assise sur le volume de déchets enfouis ou incinérés. En tant que redevables de la TGAP, les collectivités sont donc incitées à favoriser la collecte et le recyclage des déchets au sein des filières REP pour réduire le volume des déchets enfouis ou incinérés et le montant qu'elles versent au titre de la TGAP. Cette incitation ne fonctionne toutefois que lorsque le coût dû au titre de la TGAP est supérieur au coût de gestion des déchets dans le cadre de la REP net des soutiens des éco-organismes. La mission est dans l'incapacité de vérifier que cette condition est systématiquement remplie mais note que la trajectoire haussière de la TGAP renforce l'incitation à la réduction du volume de déchets incinérés ou enfouis[16] ;
- **les conséquences positives de la REP sur l'espace public** : propreté et diminution du volume des dépôts sauvages.

Le système d'incitations des collectivités varie toutefois selon les modalités d'intervention de l'éco-organisme :

- lorsque les éco-organismes soutiennent financièrement les collectivités territoriales[17], le système d'incitations repose sur les instruments suivants :
  - **les contrats-types qui lient les collectivités territoriales aux éco-organismes.** Ces contrats soutiennent les collectivités en proportion des tonnages collectés et/ou traités mais également à la **performance**, conditionnant le versement de tout ou partie du financement à l'atteinte d'objectifs chiffrés par exemple de taux moyen de recyclage ;
  - **l'existence des « recettes matière », dont les collectivités bénéficient en revendant des matériaux collectés puis triés.** La volonté d'augmenter ces recettes peut inciter les collectivités à améliorer leur performance de collecte et de tri.
- lorsque les éco-organismes interviennent de manière opérationnelle en collectant et en traitant les déchets *via* des contrats avec des prestataires, les collectivités participent plus indirectement à l'atteinte des objectifs des REP, à travers la mise à disposition de foncier au sein de leurs déchèteries et la participation à des opérations de communication.

[15] Article L2224-14 du Code général des collectivités territoriales.

[16] La loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 a acté une hausse des tarifs de la TGAP, qui passent entre 2019 et 2025, de 24 € par tonne à 65 € par tonne pour l'enfouissement et de 12 € par tonne à 25 € par tonne pour l'incinération.

[17] Les collectivités bénéficient de soutiens financiers des éco-organismes principalement dans le cadre de trois filières (emballages ménagers et papiers graphiques, équipements électriques ou électroniques et éléments d'ameublement), pour un montant de 810 M€ en 2022, soit 43 % du total des éco-contributions collectées cette année-là, toutes filières confondues.

PUBLIÉ

3.1.1. Lorsqu'elles contractualisent avec un éco-organisme financeur, les collectivités territoriales sont incitées à la performance par des clauses spécifiques dont l'efficacité est cependant diminuée par un soutien financier ne couvrant pas tous les coûts

Dans leurs relations avec les éco-organismes financeurs, les collectivités territoriales sont incitées à la performance par des clauses spécifiques :

- **des clauses de performance, qui bonifient les soutiens financiers basés sur le nombre de tonnes collectées et triées**. Dans la filière des emballages ménagers, le cahier des charges en vigueur prévoit en sus du tarif unitaire de soutiens (cf. 2.2), un soutien à la performance du recyclage, dans l'objectif de récompenser financièrement les collectivités plus performantes qui dépassent un taux moyen de recyclage. Toutefois, des leviers permettant d'améliorer la performance des collectivités territoriales sont à l'étude ;
- **des clauses prévoyant des sanctions**. Ainsi, dans la filière des produits chimiques, la convention-type établie par l'éco-organisme Ecodds prévoit, pour chaque conteneur contenant au moins une non-conformité, l'application d'une pénalité forfaitaire de 55 € à déduire des soutiens ou à facturer à la collectivité.

Dans ce modèle, il existe toutefois des contre-incitations à la performance qui limitent l'efficacité des clauses contractuelles susmentionnées :

- **le niveau des soutiens financiers ne permet pas toujours de couvrir l'ensemble des coûts supportés par la collectivité**. Dans ce contexte, le risque est que les collectivités territoriales n'engagent pas l'ensemble des moyens dont elles disposent pour améliorer la performance de la filière mais se limitent aux actions dont les coûts sont soutenus par l'éco-organisme. De plus, l'introduction d'un système de malus pour les collectivités les moins performantes reviendrait à priver de leviers d'action financiers les collectivités qui auraient le plus d'actions à réaliser pour améliorer leurs performances ;
- **le niveau des soutiens financiers ne tient pas compte de la typologie des territoires et, en particulier, des caractéristiques de l'habitat**. Les données de l'ADEME montrent pourtant que le coût de gestion des déchets varie fortement selon l'habitat. Ainsi, le coût aidé de gestion des déchets est en moyenne de 98 € hors taxe par habitant mais varie fortement d'un territoire à l'autre, passant de 81 € hors taxe en milieu rural à 152 € hors taxe en zone d'habitat touristique. De plus, les performances de recyclage sont plus difficiles à atteindre pour certaines typologies de territoire. Ainsi, la performance de collecte des emballages légers et papiers est de 55,4 kg/hab/an en zone rurale mais seulement de 44,8 kg/hab/an en zone urbaine[18]. Dans ce contexte, les collectivités territoriales dont les coûts sont les moins couverts par les soutiens des éco-organismes risquent de voir leurs performances environnementales plafonner à un niveau inférieur à la moyenne nationale.

Ce risque est réel puisque le coût moyen aidé de la gestion des déchets collectés séparément demeure supérieur (282 € hors taxe par tonne) au coût moyen aidé de la gestion des ordures ménagères résiduelles (253 € hors taxe par tonne[19]), si bien que les collectivités n'ont pas d'incitation financière à favoriser le développement de la collecte sélective.

[18] Source : ADEME, données SINOE 2021

[19] Données 2020. ADEME, Référentiel des coûts du service public de gestion des déchets, 2020. Il s'agit des données disponibles les plus récentes.

- **les collectivités sont exposées à plusieurs types d'incertitudes propres au modèle financier.** Ainsi, le prix des matériaux triés que les collectivités territoriales revendent dans le modèle financier et qui permet de compenser une partie des coûts de gestion est caractérisé par sa variabilité[20]. De plus, les incertitudes qui caractérisent la stratégie nationale en matière de gestion des déchets à moyen terme ne permettent pas aux collectivités territoriales de disposer d'une visibilité pluriannuelle sur le gisement de déchets. À titre illustratif, la mise en œuvre éventuelle de consignes pour recyclage ou pour réemploi aurait pour conséquence la réduction du volume de déchets à trier. Cela peut désinciter les collectivités à investir dans la construction ou la modernisation de centres de tri. Si les éco-organismes, dans le modèle opérationnel, sont soumis aux mêmes aléas, leur dimensionnement national leur permet de disposer d'une capacité d'adaptation plus importante (cf. annexe IV).

3.1.2. Les collectivités territoriales ont une influence moindre sur la performance dans le cadre des filières majoritairement opérationnelles

Deux évolutions récentes renforcent le modèle de l'opérationnalité des filières à responsabilité élargie du producteur. D'une part, parmi les filières créées par la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire et mises en œuvre au moment de la rédaction du présent rapport, seule la filière des produits du tabac est majoritairement financière. Les filières des articles de sport et de loisir, des jouets, des articles de bricolages et de jardin et des produits et matériaux de construction du secteur du bâtiment sont opérationnelles ou majoritairement opérationnelles. D'autre part, l'arrêté du 15 mars 2022[21] emportant modification du cahier des charges de la filière des déchets d'emballages ménagers confère aux éco-organismes agréés dans cette filière une exclusivité pour le recyclage et la reprise de trois flux de déchets d'emballages ménagers en plastique. Cette filière exclusivement financière est donc devenue majoritairement financière et comporte désormais une part d'opérationnalité.

Ce modèle peut réduire l'incitation des collectivités territoriales à participer aux performances des filières car ce sont les éco-organismes ou les opérateurs de déchets (cf. 2.4) qui ont la possibilité de vendre les matériaux triés. Les collectivités ne sont donc pas incitées à augmenter les volumes collectés par le mécanisme des « recettes matière ».

Ainsi, **dans le modèle opérationnel qui tend à se développer, les collectivités territoriales ont certes une moindre influence sur les performances de la filière mais elles sont potentiellement moins incitées à participer à l'atteinte des objectifs.**

[20] Voir France Stratégie, janvier 2024, *Emballages ménagers. Quel cadre d'organisation ?*

[21] Le standard « flux développement », depuis le 1er janvier 2023 ; le standard « modèle de tri simplifié plastique », depuis le 1er janvier 2023 ; les modèles transitoires de tri (modèle à un standard et standard « hors PET clair » du modèle à deux standards), depuis le 17 mars 2022.

3.1.3. Une réflexion pourrait s'engager sur l'opportunité d'un modèle purement opérationnel, dans lequel l'éco-organisme aurait la responsabilité de la collecte, du traitement et de la revente

Comme indiqué *supra,* les deux modèles qui existent aujourd'hui en France présentent des limites liées à l'intervention des collectivités territoriales :

- dans le modèle financier, la performance environnementale est fortement dépendante du contexte territorial et des politiques locales. Dans ce contexte, l'éco-organisme, qui est le seul responsabilisé quant à l'atteinte des objectifs du cahier des charges, dispose de leviers limités pour permettre un progrès des indicateurs. De plus, les collectivités territoriales bénéficient d'un soutien financier insuffisamment différencié ;
- dans le modèle opérationnel, les collectivités territoriales peuvent être chargées de la collecte alors que le bénéfice de la revente des matériaux triés appartient à l'éco-organisme. Elles ne sont donc pas pleinement incitées à accroître les volumes collectés.

Dans ce contexte, une réflexion pourrait être engagée sur la pertinence d'un modèle purement opérationnel, dans lequel les éco-organismes auraient la responsabilité du traitement et de la revente mais aussi de la collecte.

Le Québec a récemment fait le choix de transformer un système proche du modèle français « financier » en un modèle purement opérationnel où un unique éco-organisme prend en charge l'ensemble des opérations de gestion des déchets d'emballages ménagers (cf. encadré 1).

Encadré 1 : La gestion des déchets d'emballages ménagers au Québec

En 2023, le Québec a mis en place la responsabilité élargie des producteurs sur les « contenants, emballages et imprimés ». Ce nouveau dispositif prend la suite d'un système de collecte sélective de ces déchets basé sur le soutien financier, dont la performance a été estimée insuffisante.

Le système précédent avait été mis en place en 2005. Les déchets faisaient alors l'objet d'une collecte sélective par les collectivités locales (ou assimilés), collecte soutenue financièrement par les producteurs. Depuis 2013, ce soutien représentait 100 % du « coût raisonnable de collecte » après avoir démarré à 50 % et crû progressivement. Il était versé par un des deux organismes représentant les producteurs agréés au Québec : Recycle Media pour les journaux, Eco Entreprise Québec (EEQ) pour tous les autres matériaux. Le « coût raisonnable » était déterminé par le ministère de l'environnement québécois pour différentes catégories de collectivités locales.

Les contributions payées par les producteurs étaient déterminées par leur organisme représentant, le taux variant par matériau en fonction des coûts de collecte et de recyclage (en moyenne, 220 USD/tonne mise sur le marché en 2020). L'essentiel était reversé au ministère de l'environnement qui payait les collectivités locales (146 MUSD pour EEQ en 2019). Les organismes représentant les producteurs finançaient de plus des services aux producteurs destinés à améliorer la performance du système (études ou projets).

En 2011, le gouvernement québécois avait fixé un objectif de valorisation global de 70% pour le papier, le carton, le verre, le plastique et le métal. Les collectivités locales étaient en première ligne de responsabilité pour l'atteinte de cet objectif qui n'a jamais été atteint, le taux moyen stagnant autour de 64%. En 2019, le Québec a considéré que le système fragmenté par l'ensemble des collectivités locales qui conservaient leurs pouvoirs de décision avait atteint ses limites et a cherché à en changer.

La réforme a été préparée par un comité pour la modernisation de la collecte et du recyclage des déchets qui a recommandé de rendre les producteurs pleinement responsables de l'ensemble du système qu'ils finançaient déjà largement. Le 17 mars 2021, une loi a été votée pour moderniser la consigne et la collecte sélective.

La transition a été précédée notamment par un audit des contrats de collecte et de transport existants avec les collectivités locales ainsi que par un audit des contrats de tri et de valorisation des déchets avec les opérateurs de tri.

PUBLIÉ

La REP donne désormais aux producteurs l'entière responsabilité du système dont ils assurent la gestion sur l'ensemble de la chaîne de valeur, jusqu'à la valorisation des déchets.

Le système de collecte sélective s'appuie sur un éco-organisme unique (appelé Organisme de Gestion Désigné) à but non lucratif, choisi sur appel d'offres par le ministère québécois de l'environnement qui est investi des missions suivantes :

première mission : contracter avec les collectivités locales (ou assimilés) pour la collecte des déchets auprès des citoyens et leur transport ;

deuxième mission : contracter avec les opérateurs pour le tri, le conditionnement et la valorisation des déchets collectés ;

troisième mission : atteindre les objectifs de performance environnementale fixés et rendre des comptes annuellement.

Il est organisé en parallèle de la consigne confiée à un autre organisme de gestion désigné, l'association québécoise de récupération des contenants de boissons.

Pour la première mission, un délai est prévu jusqu'au 31 décembre 2024 avec un mécanisme de compensation financière de manière à permettre une transition douce avec les contrats de collecte en vigueur au sein des collectivités locales. Un accord-cadre avec les collectivités locales a été publié, qui doit être adapté à chaque cas.

Au démarrage, la collecte sélective ne concerne qu'une liste limitative de matériaux ; l'extension de cette liste est d'ores et déjà prévue par étapes jusqu'en 2031. Par ailleurs, elle ne concerne au début que les petits producteurs de déchets ; un déploiement graduel est prévu jusqu'en 2030 pour inclure tous les immeubles résidentiels, les industries, les commerces, les institutions et les lieux publics.

Pour la deuxième mission, l'éco organisme est tenu de favoriser les opérateurs déjà en activité (dans la mesure où ils sont aptes à répondre au cahier des charges). La présence locale du fournisseur est également un impératif. Là aussi, un accord-cadre avec les opérateurs a été publié, qui doit être adapté à chaque cas.

Les objectifs portent sur la collecte et la valorisation. Ils sont déterminés par nature de matériau.

Les niveaux de performance atteints devront faire l'objet d'une reddition de comptes annuelle auditée par le gouvernement.

Dans le cas où l'OGD n'atteindrait pas les taux prescrits, il aura l'obligation de soumettre un plan de redressement au ministre de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs et à RECYC-QUÉBEC. Il devra également investir un montant, prévu par le règlement, pour la mise en œuvre des mesures prescrites par ce plan, en vue d'atteindre les taux prévus dans un délai de deux ans.

Source : Mission.

3.2. Indépendamment du système d'incitations, les performances des collectivités territoriales en matière de collecte et de traitement des déchets sont limitées par la saturation du foncier

La création de nouvelles filières opérationnelles par la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire se traduit par la **nécessité de prévoir des emplacements *ad hoc* dans les déchèteries publiques.** À titre illustratif, le bois qui était auparavant collecté en tant que matière, doit maintenant être pris en charge séparément selon qu'il s'agit d'un déchet d'ameublement, du bâtiment, ou hors REP (palette).

De plus, les collectivités ont désormais l'obligation de mettre en place une zone de réemploi : « *les collectivités territoriales et leurs groupements compétents pour la collecte et le traitement des déchets des ménages ont l'obligation de permettre, par contrat ou par convention, aux personnes morales relevant de l'économie sociale, solidaire et circulaire qui en font la demande d'utiliser les déchetteries communales comme lieux de récupération ponctuelle et de retraitement d'objets en bon état ou réparables. Les déchetteries sont tenues de prévoir une zone de dépôt destinée aux produits pouvant être réemployés*[22]*».* En 2023, cette obligation était mise en œuvre dans 30 % des déchèteries[23].

Or, après une période de hausse du nombre de déchèteries entre 1990 et 2005 (de 710 à 4 247 sur le territoire national), cette donnée est stable depuis 2010 (environ 4 600 déchèteries) en raison, selon les représentants des collectivités territoriales rencontrés par la mission, du manque de disponibilité du foncier. Il en résulte une organisation variable d'un territoire à l'autre puisque toutes les déchèteries ne peuvent pas collecter l'ensemble des flux couverts par une filière.

4. La responsabilité élargie du producteur ne tient pas suffisamment compte du besoin de stabilité et de visibilité qui caractérise les opérateurs de gestion des déchets

4.1. Le comportement des opérateurs de gestion de déchets est influencé par les donneurs d'ordres, collectivités et éco-organismes, et le niveau de la demande en matériaux traités

Pour les opérateurs chargés de la gestion des déchets qui interviennent dans le cadre de la responsabilité élargie du producteur (REP), le système d'incitations varie selon que leur activité concerne la collecte et/ou le traitement de déchets.

S'agissant de la collecte, l'incitation à accroître les quantités collectées repose en principe **sur les clauses contractuelles qui lient les opérateurs de gestion de déchets aux collectivités territoriales ou aux éco-organismes**. Ces clauses déterminent à la fois la rentabilité de la collecte et les sanctions encourues par le prestataire en cas de non-respect de ses obligations.

Concernant le traitement des déchets, l'incitation à accroître les quantités de déchets pris en charge repose également, et pour les mêmes raisons, sur les contrats signés avec les collectivités territoriales ou les éco-organismes. Toutefois, quatre autres incitations à traiter les déchets doivent être prises en compte :

- **la recyclabilité des déchets collectés,** qui dépend de leur conception (caractéristiques et mise en œuvre des matériaux utilisés) et de la collecte, qui peut endommager les déchets ;
- **la demande de matière recyclée**, qui procède à la fois de son prix par rapport à la matière vierge et de la réglementation, qui peut imposer l'intégration de matériaux recyclés au moment de la mise en vente de certains produits ;
- la **possibilité, pour l'opérateur chargé de la préparation de la matière recyclée, de la revendre lui-même**. La possibilité de vendre les matériaux triés et préparés incite les opérateurs de gestion des déchets à innover pour augmenter le nombre de déchets traités et permet d'assurer une cohérence entre les caractéristiques du produit préparé et la demande sur le marché de la vente de matériaux ;

[22] Article 57 de la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire.

[23] Source : Entretien avec le Cercle national du recyclage.

- **la stabilité, la lisibilité et la simplicité du cadre normatif et des relations contractuelles**, qui incitent à l'investissement et permettent à l'opérateur de mettre en œuvre une stratégie pluriannuelle.

4.2. Les contrats liant les opérateurs aux donneurs d'ordres comportent des incitations de nature à favoriser l'atteinte des objectifs définis dans les cahiers des charges

Le comportement des opérateurs est influencé par le contenu des clauses contractuelles les liant aux donneurs d'ordres, collectivités territoriales et éco-organismes ou systèmes individuels.

La mission a examiné un échantillon d'appels d'offres et de contrats-types associant ces deux catégories d'acteurs.

L'examen de ces appels d'offres et contrats-types met en évidence l'existence de bonnes pratiques susceptibles d'inciter les opérateurs à participer à l'atteinte des objectifs définis dans les cahiers des charges :

- les opérateurs sont mis en concurrence par le biais d'appels d'offres, conformément à l'article l. 541-10-6 du code de l'environnement ;
- la rémunération des opérateurs dépend des quantités de déchets pris en charge, ce qui incite à la performance et à l'atteinte des objectifs de la filière ;
- le donneur d'ordre met en œuvre une politique d'audits et de contrôle des prestations ;
- l'opérateur peut être sanctionné en cas de non-atteinte des objectifs définis dans le contrat.

4.3. L'incitation des opérateurs à atteindre les objectifs et à investir est limitée par l'instabilité du cadre organisationnel et l'absence d'instrument efficace pour influer sur la demande en matériaux recyclés

4.3.1. Le besoin de planification à long terme qui caractérise les opérateurs peut se heurter aux objectifs de court terme des éco-organismes et à la variabilité du cadre normatif

Selon les opérateurs de gestion des déchets rencontrés par la mission, la stabilité des acteurs, des normes et du cadre contractuel les liant aux donneurs d'ordre est un facteur favorable à l'investissement.

Or, la durée d'agrément des éco-organismes, six années au maximum, est inférieure à la durée d'amortissement d'éventuelles installations nouvelles. Cette discordance est un facteur défavorable à l'investissement.

De plus, les éco organismes ont parfois des enjeux de court terme qui ne permettent pas de prendre le temps nécessaire à une projection à moyen ou long terme. Cela se traduit, en particulier, par **des délais de réponse aux appels d'offres émis par les éco organismes parfois trop réduits pour permettre aux opérateurs de les analyser et de proposer une réponse adaptée**. Ainsi, l'éco organisme Écomaison a lancé le 6 février 2023 deux appels d'offres pour organiser la collecte et le transport des objets usagés. Les prestataires disposaient d'un mois pour analyser les cahiers des charges et déposer leur candidature, le démarrage opérationnel étant prévu au deuxième trimestre 2023.

La forte variabilité du cadre normatif est également une contre-incitation en matière d'investissement (cf. annexe V du présent rapport pour une analyse détaillée de l'instabilité du cadre normatif). Elle procède de trois facteurs principaux :

- la durée moyenne d'agrément, qui est de cinq années pour les éco-organismes et quatre pour les systèmes individuels ;
- l'existence de contentieux (29 en cours au 23 janvier 2024) ;
- les modifications des cahiers des charges en cours d'agrément.

4.3.2. Les relations avec les éco-organismes sont marquées par une forte complexité qui se traduit par des coûts de gestion pour les opérateurs

Le cadre organisationnel de la responsabilité élargie du producteur (REP) est caractérisé par sa complexité, qui accroît les coûts de gestion des opérateurs.

Premièrement, **les systèmes d'information utilisés par les éco-organismes ne sont pas interopérables**. Les opérateurs qui contractualisent avec plusieurs éco-organismes doivent donc saisir plusieurs fois les mêmes informations pour répondre aux appels d'offre. Après avoir été sélectionnés, le suivi de leur activité s'appuie obligatoirement sur la saisine de données dans le système d'informations de chaque éco-organisme.

Deuxièmement, **les schémas de collecte et de traitement des déchets peuvent différer d'un éco-organisme à l'autre, y compris au sein d'une même filière et pour les mêmes matières**. Ainsi, dans la filière des produits et matériaux de construction du secteur du bâtiment (PMCB), quatre éco-organismes sont agréés et chaque éco-organisme propose son propre schéma de gestion des déchets. Ecominero est un éco-organisme uniquement financeur alors que les trois autres éco-organismes (Ecomaison, Valdeldia et Valobat) ont une activité mixte (financière et opérationnelle). De plus, les trois éco-organismes dont l'intervention est mixte proposent chacun leur propre distinction entre l'opérationnalité et le financement. La complexité qui en résulte est, en outre, accrue par le fait que les éco-organismes ne sont pas tous agréés pour l'ensemble des catégories de produits de la filière.

Troisièmement, **le mécanisme d'équilibrage entre éco-organismes d'une même filière, bien que justifié, peut accroître les coûts de gestion des opérateurs**. À titre illustratif, dans la filière des éléments d'ameublement, l'équilibrage détermine les quantités maximales qu'un éco-organisme peut traiter chaque année. Lorsque ce plafond est atteint, il doit mettre les déchets dont il a la responsabilité à la disposition d'un ou plusieurs concurrents. Pour les opérateurs, ce mécanisme se traduit par la signature de nouveaux contrats et par des mouvements de matériels.

4.3.3. Le rôle croissant des éco-organismes sur le marché de la reprise des matériaux suscite des inquiétudes de la part des opérateurs de gestion de déchets

L'expression « marché de la reprise des matériaux » désigne l'ensemble des échanges permettant la vente de déchets traités en vue de leur utilisation dans la confection de nouveaux produits.

Sur ce marché, on constate une intervention croissante des éco-organismes en tant que vendeurs. En effet, dans la mesure où les contrats signés avec les opérateurs font des éco-organismes les propriétaires des déchets, ces derniers ont la possibilité de vendre les matériaux traités par les opérateurs. Cette évolution concerne, au minimum trois filières différentes dont celle des emballages ménagers, l'arrêté du 15 mars 2022 attribuant aux éco-organismes de cette filière une exclusivité pour le recyclage et la reprise de trois flux de déchets en plastique.

L'intervention des éco-organismes sur le marché de la reprise, qui appelle une vigilance accrue du point de vue du droit de la concurrence (cf. annexe IV), suscite également des inquiétudes économiques de la part des opérateurs de gestion de déchets, dont ils ont fait part à la mission.

PUBLIÉ

L'impossibilité, pour l'opérateur, de vendre les matériaux traités le rend dépendant du comportement de l'éco-organisme. Du point de vue de l'efficacité attendue des filières, les risques sont les suivants :

- moindre incitation de l'opérateur à **accroître les quantités de déchets traités** puisqu'il ne bénéficie pas du produit de leur vente ;
- risque de **désengagement de l'opérateur en matière d'investissement en recherche et développemen**t, dans la mesure où l'éco-organisme serait le premier à bénéficier des conséquences positives et l'opérateur le premier à en supporter les risques ;
- risque de **désorganisation des filières** au moment de l'arrivée de l'éco-organisme sur le marché de la reprise.

Ces risques doivent donc être évalués au regard des bénéfices attendus, l'éco-organisme pouvant en particulier disposer d'un pouvoir de structuration du marché de la reprise supérieur à celui des opérateurs.

4.3.4. La mise sur le marché de produits non-recyclables désincite aux investissements sans que l'éco-modulation n'apparaisse comme une solution efficace

Certains produits ou matériaux relevant de la responsabilité élargie du producteur (REP) présentent une recyclabilité nulle ou très limitée. Ces produits et matériaux sont, par exemple, les suivants :

- les produits « multicouches » dont la composition comprend du pastique, du carton et de l'aluminium[24] ;
- les petits emballages (à titre illustratif : dosettes, films plastiques dont la taille est inférieure au standard A5, bouteilles contenant moins de 20 millilitres), qui comportent beaucoup d'impuretés comme des restes alimentaires et sont difficiles à trier[24] ;
- les emballages sombres incorporant du noir de carbone dans la mesure où certains centres de tri s'appuient sur un tri optique qui détecte plus difficilement cette teinte[24].

De plus, les caractéristiques qui permettraient d'assurer la recyclabilité des produits, notamment la limitation du nombre de résines et couleurs[25], ne présentent pas de caractère obligatoire et ne sont donc pas généralisées.

Par conséquent, **une part significative du gisement couvert par la REP n'est pas recyclable. Ainsi, dans la seule filière des emballages ménagers, 35 % du gisement n'est pas recyclable**[25].

Or, la mise sur le marché de produits difficiles ou impossibles à recycler réduit la taille du marché du recyclage et désincite les opérateurs à investir pour améliorer leur performance.

[24] Voir Comité technique pour le recyclage des emballages plastiques, *Recyclabilité des emballages plastiques : écoconcevoir pour mieux recycler*, janvier 2022. Le comité technique pour le recyclage des emballages plastiques a été créé en 2001 par l'éco-organisme Citeo, le syndicat national des régénérateurs de matières plastiques (SRP), l'organisation représentant les producteurs de plastiques vierges et additifs Valorplast et Elipso, qui représente les fabricants d'emballages plastiques.

[25] Voir Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, *Les Notes scientifiques de l'office,* « le recyclage des plastiques », juin 2023.

PUBLIÉ

Compte tenu de son caractère peu incitatif pour les metteurs en marché et les consommateurs, **l'éco-modulation ne parait pas être un instrument suffisant pour développer la recyclabilité des produits mis sur le marché** (voir les première et cinquième parties de la présente annexe). Dès lors, la correction de cette contre-incitation dépend essentiellement de l'efficacité d'instruments extérieurs à la REP, en particulier de la stratégie nationale d'accélération « recyclabilité, recyclage et réincorporation des matériaux »[26].

4.3.5. De la même manière, l'éco-modulation ne suffira pas à accroître la demande en matière recyclée

L'incitation des opérateurs à investir dans le traitement des déchets dépend, entre autres, de la demande prévisionnelle en matériaux recyclés. Cette dernière est **déterminée par le rapport favorable entre le prix de la matière vierge et le prix de la matière recyclée, à défaut par les obligations d'incorporation de matériaux recyclés.** Il est, par exemple, établi que le prix de vente des plastiques vierges n'est pas suffisamment élevé pour accroître la demande en plastiques recyclés[25].

Sur ce plan, l'éco-modulation apparaît également comme un instrument insuffisant, dans la mesure où :

- seule **une minorité de barèmes prévoit une incitation à l'intégration de matériaux recyclés** (cf. tableau 4) ;
- le **caractère instable des barèmes amont** ne constitue pas une incitation susceptible d'ancrer des modifications de comportement à moyen et long terme.

En revanche, les objectifs d'incorporation de matières premières recyclées (MPR), définis par les normes nationales et européennes, représentent un instrument efficace comme l'illustre la hausse de la demande en polyéthylène téréphtalate (PET) consécutive aux obligations d'incorporation introduites en droit européen[25].

5. Pour le consommateur, les leviers d'incitation à une consommation plus responsable, à un meilleur geste de tri, et une participation à la collecte existent et leur mise en œuvre doit être poursuivie

5.1. En tant qu'acheteur et futur détenteur de déchet, le consommateur a un rôle central dans la responsabilité élargie du producteur

Dans le cadre de la responsabilité élargie du producteur (REP), le comportement du consommateur est en principe influencé par les instruments suivants :

- **concernant le respect des règles de tri** : le niveau d'information du consommateur sur les règles de collecte sélective ainsi que leur simplicité. À ce titre, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) précise notamment que « les consommateurs se trouvent au cœur de la collecte des divers produits et flux de déchets. Leur rôle doit donc leur être expliqué clairement et le retour des produits doit être facilité au maximum[27] » ;
- **concernant le choix des produits consommés** :

[26] La stratégie d'accélération « recyclabilité, recyclage et réincorporation des matériaux », qui participe du plan France 2030 et a été annoncée par le Gouvernement le 13 septembre 2021, a pour objectif d'améliorer la recyclabilité.

[27] OCDE, 2017, *La responsabilité élargie du producteur. Une mise à jour des Lignes directrices pour une gestion efficace des déchets.*

- le barème des éco-contributions peut influencer le prix des produits et, partant, le choix du consommateur. En ce sens, le barème doit, en théorie, refléter les externalités produites par les produits et inciter à la consommation de produits ayant le moins d'impact sur l'environnement ;
- l'éco-modulation poursuit le même objectif.

- **concernant l'adhésion au dispositif de la REP dans son ensemble** : la lisibilité des moyens mis en œuvre, la visibilité des résultats et la compensation de la hausse des prix induite par l'éco-contribution (en particulier par une diminution de la fiscalité locale). L'étude d'impact du projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (AGEC), en date du 9 juillet 2019, souligne ainsi que « la refondation des filières REP devrait avoir pour effet de transférer la charge que représentent les déchets issus des produits soumis à ces régimes du contribuable, qui finance le service public de gestion des déchets au travers de la fiscalité locale, vers le producteur. »

5.2. L'effet incitatif de l'éco-contribution sur la consommation est limité par la faiblesse de son montant et le manque d'informations qui l'accompagnent

La mission s'est appuyée sur un échantillon de vingt-deux produits neufs appartenant à quatre filières (ameublement, bâtiment, textile et équipements électriques ou électroniques) pour évaluer l'efficacité de l'éco-contribution en tant qu'instrument d'incitation (cf. tableau 5). La méthode utilisée a consisté à sélectionner des produits puis à comparer leur prix moyen au montant de la contribution.

Bien qu'il n'existe pas d'étude d'impact permettant d'évaluer précisément le rôle de la contribution dans les arbitrages du consommateur, les résultats obtenus permettent de mettre en doute son efficacité. En effet, **l'éco-contribution ne représente qu'une faible proportion du prix du produit neuf : la médiane se situe à 0,6 % et l'éco-contribution représente moins de 1,0 % du prix du neuf dans douze situations sur vingt-deux**. L'éco-contribution est, de plus, inférieure à 1,0 € pour la moitié des produits. Dans ce contexte, sa capacité à influencer l'arbitrage du consommateur est limitée, d'autant que le prix ne représente qu'une des caractéristiques prises en compte par l'acheteur avec la qualité, la disponibilité, la marque, la proximité géographique du distributeur ou encore le service associé[28].

Par conséquent, l'efficacité de l'éco-modulation comme instrument d'incitation en direction du consommateur peut également être remise en question. D'une part, l'éco-modulation n'est pas généralisée à l'ensemble des filières (cf. partie 1.1.3). D'autre part, lorsqu'elle est instaurée, il convient de distinguer deux situations :

- lorsque l'éco-modulation est définie comme un pourcentage de l'éco-contribution inférieur ou égal à 100 %, son effet incitatif est probablement faible compte tenu de la faiblesse de l'éco-contribution par rapport au prix du produit ;
- lorsque l'éco-modulation n'est pas limitée par le montant de la contribution, la probabilité qu'elle soit efficace est plus importante. À titre illustratif, dans la filière du textile, la contribution pour une paire de chaussures de type « baskets » s'élève à 0,5 € par pièce et l'ensemble des primes d'éco-modulation peut atteindre environ 2,0 €. Si ces primes sont intégrées au prix du produit, elles peuvent influencer le choix du consommateur sans qu'il ne s'agisse cependant de l'unique critère pris en compte au moment de l'achat.

Seules trois filières[29] ont mis en place des modulations formulées en tant que primes ou pénalités en valeur absolue. Dans les autres filières, la modulation est un pourcentage de l'éco-contribution et sa valeur est comprise entre une exonération et un doublement de l'éco-contribution.

[28] Voir le modèle proposé par John Howard et Jagdish Sheth dans *The Theory of Buyer Behavior*, 1969.

[29] Emballages ménagers et papiers graphiques, textiles, produits chimiques.

En outre, l'éco-contribution et l'éco-modulation sont d'autant moins aptes à influencer le comportement de l'acheteur qu'elles ne sont **pas systématiquement visibles.**

En effet, **le dispositif de « contribution visible », permettant de rendre l'éco-contribution apparente en la distinguant des autres composantes du prix du produit, ne concerne que trois filières**, les équipements électriques et électroniques[30] (depuis 2006), les éléments d'ameublement[31] (depuis 2013, jusqu'en 2026) et les produits et matériaux de construction du secteur du bâtiment, lorsque l'acheteur est un professionnel[32]. Les producteurs ou distributeurs ont également la possibilité de la mettre en œuvre de manière facultative[33]. La contribution visible repose sur une traçabilité du paiement de l'éco-contribution entre les différents acteurs économiques en prévoyant un marquage obligatoire sur les produits, leur emballage ou la facture. Le consommateur est ainsi informé au moment de l'achat de son bien, que ce soit sur un lieu physique ou sur une place de marché, de la valeur de l'éco-participation qu'il paie.

Il existe, de plus, une obligation pesant sur le metteur en marché d'informer le consommateur des caractéristiques environnementales du produit. Les caractéristiques environnementales concernées sont listées par le décret n° 2022-748 du 29 avril 2022 relatif à l'information du consommateur sur les qualités et caractéristiques environnementales des produits générateurs de déchets. **Elles concernent l'incorporation de matière recyclée, l'emploi de ressources renouvelables, la durabilité, la compostabilité, la réparabilité, les possibilités de réemploi, la recyclabilité et la présence de substances dangereuses, de métaux précieux ou de terres rares.** Cette obligation s'applique de manière différenciée selon les filières (cf. tableau 6). Il n'existe cependant aucun suivi de la mise en œuvre de ce décret pour les produits relevant des filières à responsabilité élargie du producteur.

[30] Article L. 541-10-20 du code de l'environnement.

[31] Article L. 541-10-21 du code de l'environnement.

[32] Article R. 543-290-3 du code de l'environnement.

[33] Cette possibilité a été confirmée par la DGCCRF mais elle n'est pas obligatoire.

Annexe III

Tableau 5 : Part de l'éco-contribution dans le prix du produit neuf (échantillon de 22 produits)

Filière	Produit	Prix neuf (€)	Éco-contribution (€)	Part de l'éco-contribution dans le prix
Équipements électriques ou électroniques	Téléphone portable	306	0,02	0,0 %
	Lave-linge	556	8,00	1,4 %
	Four	699	10,00	1,4 %
	Réfrigérateur	713	15,00	2,1 %
	Aspirateur	219	1,00	0,5 %
	Ordinateur portable	479	0,41	0,1 %
	Machine à café à dosettes	79	0,30	0,4 %
	Téléviseur	649	10,00	1,5 %
Textiles	Chemise	22	0,04	0,2 %
	Pantalon	26	0,07	0,3 %
	Chaussures basses	40	0,13	0,3 %
	Chaussures été	21	0,07	0,3 %
Éléments d'ameublement	Armoire trois portes	149	7,00	4,7 %
	Bibliothèque	49	3,14	6,4 %
	Table à manger	250	3,14	1,3 %
	Chaise	20	0,40	2,0 %
	Canapé	949	23,50	2,5 %
Produits et matériaux de construction du secteur du bâtiment	Plaque de plâtre	4	0,12	2,9 %
	Blocs creux à maçonner	204	1,20	0,6 %
	Fenêtre de toit	410	1,20	0,3 %
	Laine de verre	3	0,02	0,6 %
	Porte intérieure	138	0,25	0,2 %

Source : Mission.

Note : les données sont issues : pour la filière des équipements électriques et électroniques, de l'observatoire CLCV et du barème de contributions d'Ecosystem ; pour la filière des textiles, du groupe Kantar et du barème de contributions de Refashion ; pour la filière de l'ameublement, de l'entreprise Ikea et du barème de contributions d'Ecomaison ; pour la filière du bâtiment, de l'entreprise Point P et du barème de contributions de Valobat.

PUBLIÉ

Annexe III

Tableau 6 : Obligations d'information du consommateur prévues par le décret n° 2022-748 du 29 avril 2022

Filière	Taux incorporation matière recyclée (O/N)	Emploi de ressources renouvelables (O/N)	Réparabilité, durabilité (O/N)	Compostabilité (O/N)	Réemploi (O/N)	Recyclabilité (O/N)	Présence de terres rares ou métaux précieux (O/N)	Traçabilité (O/N)
Emballages ménagers	O	N	N	O	O	O	N	N
Produits et matériaux de construction du secteur du bâtiment	N	O	N	N	N	O	N	N
Équipements électriques et électroniques	O	N	O	N	N	O	O	N
Piles et accumulateurs	O	N	N	N	N	O	N	N
Produits chimiques	O	N	N	N	N	O	N	N
Éléments d'ameublement	O	N	N	N	N	O	N	N
Textile, linge, chaussures	O	N	N	N	N	O	N	O
Jouets	N	N	N	N	N	O	N	N
Articles de sport et de loisir	O	N	N	N	N	O	N	N
Articles de bricolage et de jardin	O	N	N	N	N	O	N	N
Véhicules hors d'usage	O	N	N	N	N	O	O	N

Source : Mission.

PUBLIÉ

5.3. Entre 2012 et 2022, la hausse des éco-contributions (+ 59 %), celle de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (+ 13 %) et de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (+ 16 %), aboutissent à une hausse du coût moyen supporté par le citoyen

Encadré 2 : Le financement du service public de gestion des déchets

En France, les collectivités territoriales peuvent choisir entre trois modes de financement du service public de gestion des déchets (SPGD)[34] :

- la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), assise sur le foncier bâti et perçue par l'administration fiscale, qui la reverse aux collectivités territoriales après prélèvement des frais de gestion (7,9 milliards d'euros en 2022, ménages et entreprises confondus). Les collectivités territoriales peuvent mettre en place une part incitative de la TEOM, qui est alors assise sur la quantité et éventuellement la nature des déchets produits. Aux termes de l'article L. 541-1 du code de l'environnement, 25 millions d'habitants devront être couverts par la tarification incitative à horizon 2025 (contre 6,6 millions en 2021) ;
- la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM), que l'intercommunalité facture directement à l'usager en fonction de l'utilisation effective du service (800 millions d'euros payés par les ménages et les entreprises en 2020, dernière donnée disponible). La TEOM et la REOM ne sont pas cumulables.
- le budget général. Il n'existe pas de donnée permettant d'évaluer la part du budget général affectée au SPGD.

Les collectivités ont également la possibilité d'instaurer une redevance spéciale pour les déchets des professionnels.

En complément de ce financement, les collectivités territoriales peuvent bénéficier d'autres recettes :

- les recettes liées à la valorisation des déchets ;
- les soutiens financiers versés par les éco-organismes ;
- des aides publiques de fonctionnement ou d'investissement versées l'Union européenne, l'État ou les régions.

Source : Mission.

Les citoyens participent au financement de la gestion des déchets en supportant, au moins partiellement, le coût des instruments suivants :

- la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) ou la redevance des ordures ménagères (REOM). Ces deux instruments, qui ne sont pas cumulables dans une même collectivité territoriale (cf. encadré 2), participent au financement du service public de gestion des déchets (SPGD). Les ménages ne sont pas les seuls assujettis à la TEOM, qui est également due par les entreprises. De même, la REOM est due par l'ensemble des usagers, particuliers comme professionnels ;
- l'éco-contribution. En l'absence d'étude sur le comportement de marge des metteurs en marché, il n'est toutefois pas possible d'affirmer que l'ensemble du coût de la contribution est supporté par le consommateur ;
- le budget général des collectivités territoriales, qui peut financer en partie le SPGD.

Dès lors, la mission a pu comparer les trajectoires pluriannuelles de ces instruments de financement.

[34] Voir Intercommunalités de France, janvier 2024, *Financer le service public de gestion des déchets. Enjeux et propositions.*

Les résultats de cette comparaison, réalisée pour la période 2012-2022 et en euros constants (base 2012), sont représentées ci-dessous (cf. graphique 1). Les principaux constats sont les suivants :

- les éco-contributions ont connu une augmentation de 59 % entre 2012 et 2022, passant de 1 044 à 1 655 millions d'euros ;
- le produit de la TEOM a augmenté, de 13 %, de 6 100 à 6 923 millions d'euros ;
- le produit de la REOM a connu une hausse de 16 %, de 600 à 698 millions d'euros ;
- les autres instruments (redevance spéciale, part du budget général affectée à la gestion des déchets) connaissent une augmentation de 15 %, de 574 à 658 millions d'euros ;
- la somme de ces leviers de financement de la gestion des déchets est en hausse de 19 % sur la période, passant de 8 318 à 9 934 millions d'euros.

Au sein des éco-contributions, celles reversées par les éco-organismes aux collectivités passent de 626 à 720 millions d'euros (euros 2012) entre 2012 et 2022, soit une hausse de 15 %. Cette évolution est du même ordre de grandeur que celle de la TEOM ou de la REOM. On ne constate donc pas d'effet de transfert du contribuable au consommateur.

Graphique 1 : Évolution des éco-contributions et des principales sources de financement du SPGD entre 2012 et 2022 (millions d'euros constants – base 2012)

Source : Mission, d'après les données transmises par la direction générale des finances publiques et publiées par l'ADEME.
Note : Les données de la catégorie « autres » n'étant pas disponibles à partir de 2017, l'estimation de croissance entre 2017 et 2022 repose sur le rythme annuel moyen constaté entre 2012 et 2016, corrigé de l'inflation. Le produit de la REOM n'étant pas connu à compter de 2021, l'estimation du montant de la REOM en 2021 et 2022 repose sur une hypothèse de stabilité par rapport au montant constaté en 2020, corrigée de l'inflation.

PUBLIÉ

5.4. Si l'amélioration de la signalétique représente une incitation efficace au tri des déchets, l'obligation de reprise pesant sur les distributeurs n'est pas pleinement mise en œuvre

5.4.1. L'incitation à participer à la collecte sélective repose sur une signalétique efficace et le financement de campagnes de communication par les éco-organismes

En premier lieu, l'information du consommateur, futur détenteur de déchet, sur les bonnes pratiques en matière de collecte sélective repose sur une signalétique qui figure sur le produit, son emballage ou, à défaut, les documents fournis avec le produit. Aux termes de l'article L. 541-9-3 du code de l'environnement, cette signalétique est obligatoire pour l'ensemble des produits couverts par la responsabilité élargie du producteur à l'exception des emballages ménagers de boissons en verre. La signalétique doit comporter **le logo dit « Triman**[35] **»** ou une autre signalétique prévue par le droit de l'Union européenne ou d'un État membre[36].

La signalétique doit être accompagnée d'une information sur les modalités de tri ou d'apport du déchet issu du produit (cf. figure 1).

Figure 1 : Exemples de signalétiques informant le consommateur sur les règles de tri

Source : Mission.

La généralisation de la signalétique et de l'information sur les règles de tri a simplifié, selon les consommateurs, la collecte sélective. **Selon une enquête d'opinion commandée par l'éco-organisme Citeo, 82 % des consommateurs considèrent cette information utile et 75 % estiment que la signalétique incite à trier**[37]**.**

En deuxième lieu, l'information du consommateur est une obligation imposée aux éco-organismes agréés par leur cahier des charges. En effet, tous les cahiers des charges imposent aux éco-organismes une obligation de moyens concernant les campagnes d'information à financer durant la période d'agrément (cf. annexe I). L'objectif est de sensibiliser le consommateur aux règles de tri, de promouvoir le réemploi et la réparation et d'alerter sur les conséquences environnementales associées à certains comportements (par exemple, dépôts sauvages). En cas de pluralité d'éco-organismes au sein d'une filière, il revient à l'éco-organisme coordonnateur de la filière d'assurer la cohérence des propositions des éco-organismes. En outre, des campagnes de communication mises en œuvre par les collectivités territoriales, l'État ou l'ADEME complètent le dispositif.

Les filières à responsabilité élargie du producteur (REP) ont ainsi consacré **38 millions d'euros à la communication en 2022, soit 2 % des éco-contributions perçues.** La mise en œuvre du principe de « pollueur-payeur » s'étend donc à la communication pour inciter à l'amélioration des performances environnementales. Néanmoins, **il n'existe pas d'évaluation de l'efficacité des campagnes d'information financées** et certains éco-organismes dépensent moins que ce qui leur est assigné par leurs objectifs sans être sanctionnés (cf. annexes II et V).

---

[35] Article R. 541-12-17 du code de l'environnement.

[36] Article R. 541-12-20 du code de l'environnement.

[37] Étude CLCV réalisée sur trois phases de test de juillet 2020 à juin 2021, auprès de 3000 consommateurs

5.4.2. La reprise sans frais des déchets par le distributeur n'est pas pleinement mise en œuvre

Le système d'incitation à la collecte sélective repose également sur la possibilité de déposer certaines catégories de déchets couverts par la responsabilité élargie du producteur (REP) auprès d'un distributeur[38] de produits, dans le cadre d'une obligation de reprise sans frais.

Les obligations de reprise sans frais prévues à l'article L. 541-10-8 du code de l'environnement sont présentées ci-dessous (cf. tableau 7). **Huit filières ou catégories de produits sont concernées. L'obligation de reprise sans frais peut être conditionnée à l'achat d'un produit de même nature (reprise dite « un pour un ») ou ne pas être subordonnée à un achat (reprise dite « un pour zéro »).**

Bien qu'il n'existe pas de bilan relatif à la mise en œuvre de cette obligation, les informations transmises par la direction générale de la prévention des risques (DGPR) font état d'un objectif non-atteint (dans des proportions non-chiffrées), pour deux principales raisons :

- un non-respect de l'obligation de la part des distributeurs, qui nécessite selon la DGPR des actions de contrôle renforcées ;
- l'absence de définition précise de l'obligation de reprise qui pèse sur les distributeurs de produits en livraison. En particulier, le code de l'environnement dispose que la reprise doit se faire auprès d'un « point de collecte de proximité » lorsque les produits livrés sont transportables sans équipement mais les notions de « point de collecte de proximité » et « produits transportables sans équipement » restent à préciser.

[38] Conformément à l'article R. 541-158, est considérée comme distributeur toute personne physique ou morale qui, quelle que soit la technique de distribution utilisée, y compris par communication à distance, fournit à l'utilisateur final à titre commercial des produits relevant du régime de responsabilité élargie du producteur.

PUBLIÉ

Annexe III

Tableau 7 : Obligations de reprise sans frais prévues aux articles L. 541-10-8 et R. 541-60 du code de l'environnement

Obligation du distributeur	Filières ou produits concernés
Reprise sans frais « un pour un » : reprendre sans frais, ou faire reprendre sans frais, les produits usagés dont l'utilisateur final se défait, dans la limite de la quantité et du type de produit vendu ou des produits qu'il remplace.	▪ Équipements électriques et électroniques : l'obligation s'applique sans seuil de surface de vente ou de chiffre d'affaires ; ▪ Produits chimiques, à l'exception des produits pyrotechniques et des extincteurs : l'obligation s'applique aux distributeurs disposant, dans les magasins de détails, d'une surface de vente consacrée à ces produits d'au moins 200 m^2 ; ▪ Produits pyrotechniques et des extincteurs : sans seuil de surface de vente ou de chiffre d'affaires ; ▪ Éléments d'ameublement : l'obligation s'applique si la surface de vente consacrée à ces produits est au moins égale à 200 m^2, et pour les distributeurs qui proposent ces produits à la vente en livraison, si le chiffre d'affaires associé est supérieur à 100 000 euros ; ▪ Cartouches de gaz combustible à usage unique : l'obligation s'applique aux distributeurs disposant, dans les magasins de détail, d'une surface de vente consacrée à ces produits d'au moins 1 m^2. Absence de seuil si la distribution s'effectue par livraison ; ▪ Jouets, articles de sport et de loisir, articles de bricolage et de jardin : l'obligation s'applique aux distributeurs disposant, dans les magasins de détail, d'une surface de vente consacrée à chacune de ces catégories de produits d'au moins 200 m2 et aux distributeurs qui proposent ces produits à la vente en livraison dont le chiffre d'affaires annuel associé est supérieur à 100 000 euros ; ▪ Pneumatiques : l'obligation s'applique sans seuil.
Reprise sans frais « un pour zéro » : reprendre sans frais, ou faire reprendre sans frais, les produits usagés dont l'utilisateur final se défait, sans obligation d'achat.	▪ Équipements électriques et électroniques : l'obligation s'applique si la surface de vente est d'au moins 400 m^2 ; ▪ Produits chimiques, à l'exception des produits pyrotechniques et des extincteurs : l'obligation s'applique aux distributeurs disposant, dans les magasins de détails, d'une surface de vente consacrée à ces produits d'au moins 200 m^2 ; ▪ Produits pyrotechniques et des extincteurs : sans seuil de surface de vente ou de chiffre d'affaires ; ▪ Éléments d'ameublement : l'obligation s'applique si la surface de vente consacrée à ces produits est d'au moins 1 000 m^2 ; ▪ Cartouches de gaz combustible à usage unique : pour les distributeurs disposant, dans les magasins de détail, d'une surface de vente consacrée à ces produits d'au moins 1 m^2. Absence de seuil si la distribution s'effectue par livraison ; ▪ Jouets, articles de sport et de loisir, articles de bricolage et de jardin : l'obligation s'applique aux distributeurs disposant, dans les magasins de détail, d'une surface de vente consacrée à ces produits d'au moins 400 m^2. Cette obligation est toutefois limitée, pour les magasins de détail dont la surface de vente reste inférieure à 1000 m^2, aux produits usagés dont toutes les dimensions extérieures sont inférieures à 160 cm et dont le transport ne nécessite pas un équipement ; ▪ Produits ou matériaux de construction du secteur du bâtiment : l'obligation s'applique si la surface de vente est supérieure à 4000 m^2 ▪ Pneumatiques : l'obligation s'applique aux distributeurs de pneumatiques destinés aux voitures particulières et camionnettes ainsi qu'aux distributeurs de pneumatiques destinés aux véhicules à moteur à deux ou trois roues disposant, dans les magasins de détail, d'une surface de vente consacrée à ces produits d'au moins 250 m^2.

Source : Mission.

PUBLIÉ

5.5. L'incitation au réemploi, à la réutilisation et à la réparation s'appuie sur la création de fonds dont l'efficacité n'est pas mesurée

5.5.1. L'efficacité des fonds de financement de la réparation, qui représenteront plus de 15 % des éco-contributions à horizon 2027, n'est pas assurée et son déploiement connait un important retard

Les fonds dédiés au financement de la réparation, créés par la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, ont pour objectif d'assurer une participation des éco-organismes au financement des coûts de réparation effectuée par un réparateur labellisé.

Six filières sont concernées[39]:

- articles de bricolage et de jardin ;
- articles de sport et de loisirs ;
- éléments d'ameublement ;
- équipements électriques et électroniques, à l'exception des lampes et des panneaux photovoltaïques ;
- jouets ;
- textile, linge et chaussures.

Cinq de ces six filières ont lancé leur fonds de réparation au 10 avril 2024, la filière de l'ameublement constituant l'exception. Pour ces cinq filières, il existe un unique fonds de réparation par filière même lorsque plusieurs éco-organismes sont agréés.

Le montant à consacrer aux fonds de financement de la réparation est défini dans les cahiers des charges des éco-organismes. **Il est croissant sur la durée de l'agrément et représentera 241 millions d'euros à horizon 2027, soit plus de 15% des éco-contributions collectées** (cf. tableau 8).

Aux termes de l'article R. 541-148 du code de l'environnement, chaque éco-organisme d'une filière concernée par l'obligation de créer un fonds de financement de la réparation établit les « modalités d'emploi des fonds », les « critères de labellisation des réparateurs », ainsi que « la part minimale de financement de la réparation », qui « peut prendre la forme de forfaits établis en fonction du type de produit et de la nature de la réparation ». L'éco-organisme doit élaborer ces éléments dans un délai de six mois à compter de la date de son premier agrément. Il transmet une proposition en ce sens à l'autorité administrative, dont le silence vaut acceptation dans un délai de deux mois.

Les éléments de bilan disponibles mettent en évidence le retard pris dans la mise en œuvre de ces obligations ainsi que le manque d'informations disponibles :

- dans la filière des équipements électriques et électroniques, 467 000 € issus du fonds réparation mutualisé entre Ecologic et Ecosystem ont été dépensés en 2022 alors que la cible annuelle s'établissait à 20,4 M€. Le retard n'a pas été rattrapé en 2023, les dépenses issues du fonds atteignant 2,5 M€ en septembre 2023 pour une cible à 66,8 M€ sur l'ensemble de l'année. Le fonds avait permis de participer au financement de 329 336 réparations au 11 avril 2024[40] ;

[39] Article R. 541-146 du code de l'environnement.

[40] Données publiées par l'éco-organisme Ecosystem.

PUBLIÉ

- dans la filière du textile, le fonds porté par Refashion est opérationnel depuis le 7 novembre 2023. Il finance des actes de réparation de chaussures, avec des niveaux de bonus inférieurs à 10 €. Pour les vêtements, les bonus s'étagent de 7 à 25 € selon la complexité de la réparation. On ne dispose pas encore d'éléments sur le nombre de réparations financées et leur montant global ;
- dans la filière des jouets, les modalités de mises en œuvre du fonds proposées par l'éco-organisme Ecomaison ont été validées en septembre 2023. L'éco-organisme a débuté la campagne de labellisation pour les réparateurs. Le financement de la réparation par le fonds n'était pas opérationnel au 5 avril 2024 alors que le cahier des charges prévoyait un démarrage en 2023 ;
- concernant les articles de sport et de loisir (hors cycles), les modalités de mise en œuvre du fonds par Ecologic ont été validées en juillet 2023. L'éco-organisme a débuté la campagne de labellisation pour les réparateurs. Le financement de la réparation par le fonds n'était pas opérationnel au 5 avril 2024 alors que le cahier des charges prévoyait un démarrage en 2022 ;
- concernant les cycles, le montant et les modalités de fonctionnement du fonds ont évolué à la suite de la demande des producteurs d'intégrer les vélos à assistance électrique dans le fonds. Le financement de la réparation par le fonds n'était pas opérationnel au 5 avril 2024 ;
- dans la filière des articles de bricolage et de jardin, les modalités de mise en œuvre du fonds ont été validées en avril 2023 pour les produits thermiques (fonds porté par Ecologic) et en septembre 2023 pour les autres produits (fonds porté par Ecomaison). Les éco-organismes ont débuté la campagne de labellisation pour les réparateurs. Le financement de la réparation par le fonds n'était pas opérationnel au 5 avril 2024 alors que le cahier des charges prévoyait un démarrage en 2022. Valobat, nouvellement agréé en décembre 2023, dispose d'un délai jusqu'en juin 2024 pour présenter les modalités de son fonds réparation ;
- dans la filière de l'ameublement, le recrutement et la labellisation des réparateurs est en cours depuis mars 2023 par Ecomaison, alors seul éco-organisme agréé. Le financement de la réparation par le fonds aurait dû démarrer début 2024 mais ce n'était pas encore le cas au 5 avril 2024. Deux éco-organismes agréés en décembre 2023 (Valobat et Valdelia) disposent d'un délai jusqu'en juin 2024 pour présenter les modalités de leurs fonds réparation respectifs.

Au-delà du décalage de calendrier, plusieurs caractéristiques du fonds dédié à la réparation limitent son efficacité en tant qu'instrument d'incitation à la réparation.

Premièrement, selon une étude réalisée par l'association Halte à l'Obsolescence Programmée et portant uniquement sur la filière des équipements électriques et électroniques, **la notoriété du dispositif est faible.** En effet, plus de 70 % des personnes interrogées ne connaissent pas l'existence du dispositif, qui est toutefois récent[41].

Deuxièmement, selon la même étude, **le nombre de réparateurs en capacité d'intervenir est limité par le manque de formation à la réparation et par les coûts de la labellisation**. Ainsi, dans la filière des équipements électriques et électroniques, la labellisation QualiRepar représente un coût minimal de 200 € hors taxes pour les artisans et entreprises de moins de dix salariés, jugé par 70 % d'entre eux comme moyennement ou non acceptable. En revanche, dans la filière du textile, la labellisation est gratuite.

[41] Helen Micheaux, Rémi Beulque, Flavie Vonderscher, Laetitia Vasseur, 2024, *Bonus réparation. Retour d'expérience de consommateurs et réparateurs sur le fonds réparation des équipements électriques et électroniques*.

Troisièmement, l'efficience du dispositif n'est pas garantie. D'une part, lorsque le fonds finance de manière forfaitaire un « bonus réparation », il n'existe pas d'instrument permettant de s'assurer que ce forfait ne majore pas la marge du réparateur. Ce risque est pourtant particulièrement important dans la mesure où la concurrence est limitée entre réparateurs labellisés du fait du nombre réduit de labellisations (voir point précédent). Ainsi, l'association « Consommation Logement Cadre de Vie » a réalisé des relevés de prix des réparations au sein de la filière des équipements électriques et électroniques, entre janvier et novembre 2023 pour analyser l'effet sur les prix de la montée en charge du bonus. Or, cette étude conclut à **une hausse des prix de la réparation supérieure à l'inflation (4,9 % en 2023) pour 15 des 21 produits analysés, l'augmentation atteignant 60 % pour un réfrigérateur, 32 % pour un aspirateur et 30 % pour une machine à café avec filtre**[42]. D'autre part, selon la même source, le bonus réparation a constitué une aubaine pour la moitié des consommateurs qui en ont bénéficié.

Quatrièmement, le ciblage du dispositif comprend des produits à faibles coûts pour lesquels les consommateurs tendent à privilégier le rachat à la réparation. Ainsi, dans la filière du textile, une étude réalisée par l'éco-organisme Refashion avec l'aide de cabinets extérieurs[43] montre qu'**il existe un seuil psychologique situé entre 10 % et 50 % du prix du neuf, au-delà duquel le consommateur privilégie le remplacement par un produit neuf à la réparation**. Or, le prix moyen de la réparation est nettement supérieur au seuil psychologique pour les produits d'entrée de gamme de la filière du textile.

Ces difficultés ont entraîné plusieurs évolutions dont il n'est pas encore possible d'évaluer les conséquences. Ainsi, un arrêté du 10 novembre 2023[44] et un décret du 20 février 2024 élargissent le périmètre des réparations soutenues (par exemple, la casse écran pour les smartphones est intégrée), rendent obligatoire le report en année N+1 des sommes non dépensées au titre de l'année N et permettent l'affectation d'une partie du fonds à la formation des réparateurs dans la filière des équipements électriques et électriques. L'efficacité de ces adaptations est incertaine, dans un contexte où la durabilité des produits n'est pas internalisée dans la formation des prix.

[42] Consommation Logement Cadre de Vie, 2024, *Bilan de l'observatoire du fonds réparation des équipements électriques et électroniques*.

[43] Étude Kantar, Junior consulting Sciences po et Opinion Way.

[44] Arrêté du 10 novembre 2023 portant diverses dispositions relatives aux fonds dédiés au financement de la réparation, du réemploi et de la réutilisation des produits relevant du principe de responsabilité élargie du producteur.

PUBLIÉ

Annexe III

Tableau 8 : Montants annuels à consacrer aux fonds de réparation

Filière	Objectif	2022 (M€)	2023 (M€)	2024 (M€)	2025 (M€)	2026 (M€)	2027 (M€)	2028 (M€)	Part des éco-contributions consacrée au fonds réparation lors de l'atteinte du montant cible[45]
Équipements électriques et électroniques	Enveloppe financière	20,4	66,8	92,3	109,6	120,8	129,0	N.A.	21,4 %
	Progression par rapport à 2019	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	Entre +10 % et +45 %	N.A.	
Articles de sport et de loisirs	Enveloppe financière	3,6	7,2	10,8	14,4	18,0	21,6	N.A.	29,2 %
	Progression par rapport à 2019	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	Entre+10 % et +17%	N.A.	
Articles de bricolage et de jardin	Enveloppe financière	1,6	3,2	4,8	6,3	7,9	9,5	N.A.	17,8 %
	Progression par rapport à 2019	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	Entre +10 % et +100%	N.A.	
Jouets	Enveloppe financière	N.A.	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	N.A.	0,4 %
	Progression par rapport à 2019	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	
Eléments d'ameublement	Enveloppe financière	N.A.	6	7,4	14,8	22,2	29,6	37,0	8,1 %
	Progression par rapport à 2019	N.A.	N.A.	+7%	+14%	+21%	+28%	+35%	
Textiles, linge et chaussures	Enveloppe financière	N.A.	7,3	14,7	22,0	29,3	36,7	44,0	12,9 %
	Progression par rapport à 2019	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	+35%	

Source : Mission, d'après l'examen des cahiers des charges.

[45] Pour les filières de l'ameublement et du textile, la dernière colonne concerne l'année 2027 et non l'année 2028

PUBLIÉ

5.5.2. L'efficacité des fonds de réemploi et de réutilisation est limitée par la complexité du dispositif

Les fonds dédiés au financement du réemploi et de la réutilisation ont été créés par la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire. La loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets flèche l'intégralité de ces fonds vers les acteurs de l'économie sociale et solidaire.

Six filières sont concernées :

- articles de bricolage et de jardin ;
- articles de sport et de loisirs ;
- éléments d'ameublement ;
- équipements électriques et électroniques, à l'exception des lampes et des panneaux photovoltaïques ;
- jouets ;
- textile, linge et chaussures.

Cette obligation a donné lieu à la création de huit fonds, les équipements électriques et électroniques et les articles de bricolage et de jardin étant couverts par deux fonds pilotés par deux éco-organismes différents.

Le soutien au réemploi et à la réutilisation prend des formes diverses[46] :

- soutien à l'unité réemployée (Ecologic, filières des équipements électriques et électroniques et des articles de bricolage et de jardin) ;
- soutien à la tonne réemployée (Écomaison, filières de l'ameublement, des jouets, des articles de bricolage et de jardin et des articles de sport et de loisirs)
- soutien à la tonne « rendue » du réemploi, c'est-à-dire à la tonne non réemployable mais renvoyée vers le recyclage (Ecologic, filière des équipements électriques et électroniques)
- soutien à la traçabilité (Refashion, filière du textile)
- soutien à la massification (Ecologic, filière des articles de sport et de loisirs)
- soutien forfaitaire par structure (Écomaison, filières des jouets, des articles de bricolage et de jardin et des articles de sport et de loisirs)
- soutien à la collecte (Écomaison, filière des jouets)
- appels à manifestation d'intérêt gérés en direct (Écomaison, filière de l'ameublement) ;
- financement d'actions de formation ;
- aménagements d'ateliers.

Aux termes de l'article L. 541-10-5 du code de l'environnement, le fonds est doté des ressources permettant l'atteinte des objectifs en matière de réemploi et réutilisation (cf. annexe I), qui ne peuvent être inférieures à 5 % des contributions reçues. Bien qu'il n'existe pas encore de données de retour d'expérience concernant le fonds dédié au financement du réemploi et de la réutilisation, on constate que **les soutiens effectivement financés par les fonds sont inférieurs à 5 % des contributions perçues (cf. tableau 9).**

[46] Source : Union pour le réemploi solidaire.

Tableau 9 : Évaluation du recours au fonds de financement du réemploi et de la réutilisation

Filière ; éco-organisme	Année considérée	Soutiens au réemploi et à la réutilisation dans le cadre du fonds de réemploi et réutilisation	Soutiens au réemploi et à la réutilisation, en proportion des contributions perçues
Équipements électriques et électroniques ; Ecosystem	2022	7 338 635 €	2,70 %
Équipements électriques et électroniques ; Ecologic	2022	567 000 €	0,70 %
Articles de sport et de loisirs ; Ecologic	2023	330 000 €	1,50 %
Ameublement ; Ecomaison	2023	9 000 000 € (sur la base des soutiens historiques à l'économie sociale et solidaire, prolongés faute d'accord sur les modalités d'emploi des fonds)	2,60 %

Source : Mission, d'après la direction générale de la prévention des risques.

De plus, plusieurs caractéristiques des fonds de réemploi et réutilisation limitent leur développement.

Les acteurs de l'économie sociale et solidaire rencontrés par la mission font, tout d'abord, état d'une forte complexité du dispositif. Cette complexité procède, en premier lieu, du volume d'informations demandées par les éco-organismes. À titre illustratif, dans la filière de l'ameublement, l'accès aux appels à manifestation d'intérêt nécessite de compléter un dossier de plus de 20 pages avec annexe financière et justificatifs. Concernant les articles de sport et de loisir, Ecologic demande une traçabilité portant sur 52 catégories de produits. En deuxième lieu, alors que les éco-organismes ont la faculté juridique de se coordonner pour n'établir qu'un fonds par filière, aucune filière n'a mis en œuvre cette possibilité et l'État ne dispose pas de moyen de coercition. On constate donc la coexistence de huit fonds différents, ce qui accroit la charge administrative pour les bénéficiaires.

Il existe également un risque que certains acteurs (régions, établissements publics de coopération intercommunale, ADEME) réduisent leur soutien financier aux acteurs de l'économie sociale et solidaire en raison de l'aide supplémentaire dont ils bénéficient dans le cadre du fonds.

Enfin, les montants des barèmes de soutien, définis par les éco-organismes, ne s'appuient pas sur un référentiel objectif de coût net de réemploi, permettant de rendre plus attractif le réemploi plutôt que le recyclage par exemple. Par conséquent, il n'est pas possible de s'assurer que les barèmes définis permettront d'atteindre les objectifs de réemploi définis aux cahiers des charges. Dans le prolongement, il n'existe pas pour l'instant, sur ce dispositif émergent, d'indicateur fiable permettant de faire le lien entre les dépenses engagées et l'allongement de la durée de vie des produits.

PUBLIÉ

6. Pièce jointe : incitations et contre-incitations à l'atteinte des objectifs fixés par les cahiers des charges, dans les filières à responsabilité élargie du producteur

Tableau 10 : Système d'incitations dans les filières à responsabilité élargie du producteur

Catégorie d'acteurs	Objectifs recherchés	Incitations	Limites et contre-incitations
Metteurs en marché	▪ Inciter à l'internalisation des externalités ▪ Inciter à l'écoconception	▪ Caractère obligatoire de l'éco-contribution ▪ Caractère obligatoire de l'éco-modulation lorsqu'elle est prévue par le barème amont ▪ Rédaction obligatoire d'un plan quinquennal de prévention et d'écoconception ▪ Publicité des adhérents et des résultats des éco-organismes et systèmes individuels : enjeu réputationnel pour les metteurs en marché	▪ Mise en commun des contributions, qui limite la responsabilisation individuelle ▪ Importance des « passagers clandestins », qui limite l'hypothèse d'une réduction des coûts de traitement grâce à l'écoconception ▪ Cas des chaînes de valeur de dimension internationale sur lesquelles les normes françaises ont un effet limité ▪ Risques de limiter la compétitivité prix des entreprises françaises à l'export lorsque la contribution et/ou la modulation ne sont pas mises en œuvre à l'étranger ▪ Barème amont comportant parfois une dimension forfaitaire sans lien avec les quantités et donc les externalités produites ▪ Absence de généralisation de l'éco-modulation à toutes les filières, qui ne joue pas son rôle incitatif lorsqu'elle est calculée en % de l'éco-contribution. ▪ Absence de généralisation des plans de prévention à tous les metteurs en marché

Annexe III

Catégorie d'acteurs	Objectifs recherchés	Incitations	Limites et contre-incitations
Éco-organismes et systèmes individuels	▪ Inciter à l'atteinte des objectifs fixés par le cahier des charges ▪ Inciter à l'efficience : atteinte des objectifs au meilleur coût	▪ Atteinte des objectifs : définition des objectifs par voie réglementaire, agrément par l'État, possibilité de sanction ▪ Efficience : gouvernance assurée par les metteurs en marché, concurrence. ▪ Pour les éco-organismes opérationnels : propriété du gisement et possibilité de vendre les recettes des matériaux collectés, triés voire surtriés	▪ Manque de données ne permettant pas de caractériser la performance ou reflétant la performance avec un décalage calendaire (~ 2 ans) ▪ Absence de concurrence au sein de neuf filières ▪ Concurrence pouvant aboutir à un équilibre non-optimal (exemple de la filière du bâtiment) ▪ Quasi-absence de sanction ▪ Pour les éco-organismes financeurs : les schémas de collecte et de tri sont définis par les collectivités
Collectivités territoriales	▪ Pour les filières financières : inciter à la performance en matière de collecte et de tri ▪ Pour les filières opérationnelles : soutenir la performance par la communication et la mise à disposition du foncier	▪ Filières financières : clauses de performance, risque de sanction, possibilité de bénéficier de « recettes matière » ▪ Ensemble des filières : diminution de la taxe générale sur les activités polluantes, diminution des coûts liés à la prise en charge des dépôts sauvages	▪ Filières financières : soutiens financiers sous-dimensionnés (emballages ménagers) et ne tenant pas compte des spécificités de l'habitant (ensemble des filières financières) ▪ Filières opérationnelles : absence de recettes matière
Opérateurs de gestion de déchets	▪ Inciter à l'accroissement des quantités de déchets collectés et traités ▪ Inciter à l'investissement en recherche et développement	▪ Contrats signés avec les donneurs d'ordre (collectivités territoriales ou éco-organismes) : clauses de performance, incitations financières, système de pénalités	▪ Instabilité du cadre normatif ▪ Complexité de l'organisation et coûts de gestion induits ▪ Absence d'incitation généralisée à l'intégration de matières premières recyclées dans les produits mis sur le marché

Catégorie d'acteurs	Objectifs recherchés	Incitations	Limites et contre-incitations
			▪ Absence d'incitation efficace à la recyclabilité des produits mis sur le marché
Consommateur	▪ Inciter à la consommation de produits écoconçus ▪ Inciter à la collecte sélective des déchets ▪ Inciter à la réparation, au réemploi et à la réutilisation	▪ Signalétique lisible et efficace en matière de tri	▪ Manque de lisibilité et faiblesse de l'éco-contribution et de l'éco-modulation ▪ Déploiement insuffisant de la reprise sans frais auprès du distributeur ▪ Calibrage inefficace des fonds dédiés à la réparation ainsi qu'au réemploi et à la réutilisation

Source : Mission.

ANNEXE IV

Comportements des acteurs sur les marchés des filières à responsabilité élargie du producteur

SOMMAIRE

1. LA NATURE DES FILIÈRES À RESPONSABILITÉ ÉLARGIE DU PRODUCTEUR EST PROPICE À L'ÉMERGENCE DE PRATIQUES ANTI-CONCURRENTIELLES ET, PLUS GÉNÉRALEMENT, À DES COMPORTEMENTS D'ACTEURS CONDUISANT À DES DISTORSIONS DE CONCURRENCE 1

1.1. En matière de responsabilité élargie du producteur, trois grandes catégories de marchés pertinents peuvent être distinguées 2

1.2. En contraignant des acteurs économiques aux intérêts potentiellement divergents à collaborer, la responsabilité élargie du producteur est porteuse de risques concurrentiels 3

1.3. Le droit de la concurrence s'applique aux acteurs économiques intervenant au sein des filières, à l'exception des acteurs publics mettant en œuvre leurs prérogatives de puissance publique 4

1.4. La puissance économique des éco-organismes est une source importante de risques concurrentiels concernant les filières à responsabilité élargie du producteur 6

1.4.1. La DGCCRF mène des contrôles sur le fonctionnement concurrentiel des marchés des filières REP 6

1.4.2. L'Autorité de la concurrence a été amenée à s'intéresser à la régulation des filières à REP depuis leur intégration dans le cadre normatif national, et aux problématiques concurrentielles que ces nouveaux modes d'organisation sont susceptibles de soulever sur les équilibres préexistants 7

1.5. Le phénomène de non-contribution au titre de la REP par les metteurs en marché constitue une distorsion de concurrence sans relever du droit de la concurrence ...29

2. DE MANIÈRE GÉNÉRALE, LA CONCURRENCE AU SEIN DES FILIÈRES EST LIMITÉE PAR LES NOMBREUSES SITUATIONS DE MONOPOLES ET MONOPSONES ET LE PARTAGE DE CERTAINS MARCHÉS ENTRE ÉCO-ORGANISMES 30

2.1. Neuf des dix-huit filières sont caractérisées par une situation de monopole d'un éco-organisme 30

2.2. L'intensité de la concurrence est réduite par la segmentation des marchés 31

3. SUR LES MARCHÉS AMONT, LES MOYENS DE MAÎTRISE DES RISQUES ET DE CONTRÔLE DE LEUR RÉALISATION ÉVENTUELLE SONT INSUFFISANTS AU REGARD DE L'IMPORTANCE DES ENJEUX CONCURRENTIELS 33

3.1. Sur les marchés amont, la concurrence est limitée en raison de l'absence de compétition par les prix dans douze des dix-huit filières examinées 33

3.2. Sur le marché de l'adhésion, les éco-organismes disposent d'instruments d'éviction qui ne sont pas suffisamment encadrés par la puissance publique 34

3.2.1. Les difficultés d'accès aux données constatées par la mission constituent une barrière à l'entrée de nouveaux éco-organismes sur le marché de l'adhésion 35

3.2.2. Le barème des éco-contributions peut constituer un instrument d'éviction sur le marché de l'adhésion et ce risque s'est matérialisé au sein de la filière du bâtiment 35

3.2.3. Les provisions pour charges futures sont insuffisamment encadrées et peuvent conférer un avantage aux éco-organismes disposant d'une antériorité au sein d'une filière ... 36

3.3. Sur le marché des produits, la gestion des risques concurrentiels pourrait être améliorée ... 40

3.3.1. L'ensemble des recommandations de l'Autorité de la concurrence pour limiter les risques de coordination entre metteurs en marché n'a pas été mise en œuvre ... 40

3.3.2. Le barème des contributions peut défavoriser certains metteurs en marché sans justification environnementale, ce qui pourrait être interprété comme une atteinte à la concurrence ... 41

3.4. Lorsque les éco-organismes agissent sur un marché connexe, un principe de séparation des activités doit être respecté pour éviter les financements croisés ...41

4. SUR LES MARCHÉS DE LA COLLECTE SÉLECTIVE ET DU TRI, LE POUVOIR DE STRUCTURATION DES ÉCO-ORGANISMES DOIT ÊTRE MIEUX ENCADRÉ ... 42

4.1. Si la coordination entre éco-organismes d'une même filière est indispensable pour garantir l'efficacité du marché de la collecte et du tri, les conditions d'un partage équilibré entre concurrence et coordination restent à préciser ... 44

4.1.1. Les monopoles détenus par les éco-organismes et l'existence de contrats-types limitent la concurrence sur le marché de la collecte sélective et du tri ... 44

4.1.2. L'accès aux données relatives au marché de la collecte sélective et du tri n'est pas garanti aux éco organismes qui souhaiteraient entrer sur le marché ... 44

4.1.3. La coordination entre éco-organismes d'une même filière repose sur un mécanisme d'équilibrage et sur une structure de coordination dont l'autonomie n'est toutefois pas garantie ... 45

4.2. Dans certaines filières, le pouvoir de structuration des éco-organismes donne lieu à des relations contractuelles déséquilibrées avec les collectivités territoriales ... 48

4.3. Lorsqu'un éco-organisme contractualise avec les gestionnaires de déchets pour organiser la collecte sélective et le tri, les relations contractuelles peuvent être déséquilibrées à son profit ... 49

5. SUR LE MARCHÉ DE LA REPRISE, L'INTERVENTION DES ÉCO-ORGANISMES CONSTITUE UNE ÉVOLUTION RÉCENTE, QUI APPELLE UNE VIGILANCE ACCRUE SUR LE PLAN CONCURRENTIEL ... 50

5.1. Disposant d'un pouvoir de structuration des investissements, l'éco-organisme opérationnel ou mixte a la possibilité d'imposer des relations déséquilibrées aux opérateurs de gestion des déchets ... 50

5.2. L'intervention croissante des éco-organismes comme vendeurs sur le marché de la vente des matériaux crée des risques concurrentiels ... 50

5.2.1. L'intervention des éco-organismes comme vendeurs sur le marché de la vente des matériaux tend à se développer et cette dynamique pourrait s'amplifier ... 50

5.2.2. L'intervention des éco-organismes comme vendeurs sur le marché de la vente des matériaux est porteur de risques concurrentiels 52

5.3. L'intervention des éco-organismes sur le marché de la vente des matériaux n'est pas suffisamment encadrée au regard des risques concurrentiels qui l'accompagnent 55

1. La nature des filières à responsabilité élargie du producteur est propice à l'émergence de pratiques anti-concurrentielles et, plus généralement, à des comportements d'acteurs conduisant à des distorsions de concurrence

Encadré 1 : Définition de plusieurs notions mobilisées dans l'annexe IV

La présente annexe fait référence à plusieurs notions permettant de caractériser un marché au regard des caractéristiques de l'offre et de la demande[1] :

- **monopole** : marché caractérisé par la présence d'un unique offreur ;
- **oligopole** : marché caractérisé par la présence d'un faible nombre d'offreurs ;
- **monopsone** : marché caractérisé par la présence d'un demandeur unique face à un nombre élevé d'offreurs ;
- **oligopsone** : marché caractérisé par la présence d'un faible nombre de demandeurs face à un offreur unique.

Les notions ci-après, issues du droit de la concurrence, sont également mobilisées dans la suite des développements :

- **abus de position dominante**[2] : aux termes de l'article L. 420-2 du code de commerce, l'abus de position dominante désigne « l'exploitation abusive par une entreprise ou un groupe d'entreprises d'une position dominante sur le marché intérieur ou une partie substantielle de celui-ci ». L'abus de position dominante est également une infraction sanctionnée par le droit de l'Union européenne lorsque le commerce entre États membres est susceptible d'être affecté[3]. Plus précisément, trois critères cumulatif doivent être réunis pour caractériser un abus de position dominante. Premièrement, une situation de position dominante, que la Cour de justice de l'Union européenne définit comme « une position de puissance économique détenue par une entreprise qui lui donne le pouvoir de faire obstacle au maintien d'une concurrence effective sur le marché en cause en lui fournissant la possibilité de comportements indépendants dans une mesure appréciable vis-à-vis de ses concurrents, de ses clients et, finalement, des consommateurs[4]». Deuxièmement, l'exploitation abusive de cette position : selon l'Autorité de la concurrence, qui s'appuie sur la jurisprudence de la Cour de justice, « la notion d'abus est une notion objective qui vise les comportements d'une entreprise en position dominante qui sont de nature à influencer la structure d'un marché où, à la suite précisément de la présence de l'entreprise en question, le degré de concurrence est déjà affaibli et qui ont pour effet de faire obstacle, par le recours à des moyens différents de ceux qui gouvernent une compétition normale des produits ou services sur la base des prestations des opérateurs économiques, au maintien du degré de concurrence existant encore sur le marché ou au développement de cette concurrence[5] ». Troisièmement, un effet restrictif sur la concurrence doit être démontré. Dans le cadre du présent rapport, il importe de noter que cet effet restrictif peut concerner un marché autre que celui où l'entreprise occupe une position dominante.

[1] OCDE, 2011, *Manuel pour l'évaluation de la concurrence*, version 2.0.

[2] Direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des fraudes, 2018, *L'Abus de position dominante.*

[3] Article 102 du *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*.

[4] Voir, par exemple, CJCE, 1976, United Brands contre Commission.

[5] Autorité de la concurrence, Décision 21-D-11 du 7 juin 2021 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la publicité sur Internet.

- **abus de dépendance économique**[6] : aux termes du même article L. 420-2 du code de commerce, l'abus de dépendance économique désigne « l'exploitation abusive par une entreprise ou un groupe d'entreprises de l'état de dépendance économique dans lequel se trouve à son égard une entreprise cliente ou fournisseur ». L'abus de dépendance économique relève du droit interne des Etats membres de l'Union européenne. À nouveau, trois critères doivent être cumulativement réunis pour caractériser cette infraction : une situation de dépendance économique, l'exploitation abusive de cette situation et l'existence d'un effet restrictif sur la concurrence (voir définition précédente pour ces deux derniers critères). La jurisprudence de l'Autorité de la concurrence retient quatre critères permettant d'apprécier l'existence d'un état de dépendance économique d'une entreprise par rapport à son partenaire : la part de l'entreprise mise en œuvre dans le chiffre d'affaires de son partenaire, la notoriété de sa marque ou de son enseigne, l'importance des parts de marché de l'entreprise, l'existence ou non de solutions équivalentes.
- **barrière à l'entrée** : instrument faisant obstacle au développement de la concurrence sur un marché.
- **concentration :** regroupement de plusieurs entreprises (fusion, création d'une entreprise commune ou prise de contrôle) pouvant aboutir à la réduction de la concurrence sur un marché.
- **entente** : l'article L. 420-1 du Code de commerce prohibe les ententes anticoncurrentielles, c'est-à-dire, « les actions concertées, conventions, ententes expresses ou tacites ou coalitions, notamment lorsqu'elles tendent à : 1° Limiter l'accès au marché ou le libre exercice de la concurrence par d'autres entreprises ; 2° Faire obstacle à la fixation des prix par le libre jeu du marché en favorisant artificiellement leur hausse ou leur baisse ; 3° Limiter ou contrôler la production, les débouchés, les investissements ou le progrès technique ; 4° Répartir les marchés ou les sources d'approvisionnement ».
- **éviction** : comportement d'une entreprise visant à limiter la possibilité pour un concurrent d'acquérir des parts de marché.
- **marché pertinent ou marché en cause** : périmètre d'un marché à l'intérieur duquel s'exerce la concurrence entre les entreprises[7].
- **pouvoir de structuration du marché** : cette notion, qui n'est pas définie par les textes mais à laquelle l'Autorité de la concurrence fait référence dans sa jurisprudence sur les éco-organismes, désigne la capacité d'une entreprise à influencer le comportement des autres d'acteurs du marché en s'appuyant sur des instruments d'action (notamment : accomplissement d'une mission d'intérêt général, droit de regard sur l'action d'autres acteurs, puissance d'achat, concentration de la demande, définition d'une stratégie pluriannuelle)[8].

Source : Mission.

1.1. En matière de responsabilité élargie du producteur, trois grandes catégories de marchés pertinents peuvent être distinguées

La Commission européenne a distingué trois marchés pertinents liés à l'activité des éco-organismes, dans sa décision Eco-Emballages du 15 juin 2001 :

- **le marché d'adhésion aux éco-organismes** : sur ce marché, les éco-organismes et systèmes individuels proposent un service aux metteurs en marché de produits qui génèrent des déchets. Lorsqu'ils adhèrent à un éco-organisme, les metteurs en marché lui versent une éco-contribution en contrepartie du transfert de la responsabilité qui leur incombe au titre du principe « pollueur-payeur ».

[6] Direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des fraudes, 2023, *L'Abus de dépendance économique.*

[7] Voir : « Communication de la Commission européenne sur la définition du marché en cause aux fins du droit de la concurrence de l'Union », *Journal officiel de l'Union européenne*, 22 février 2024.

[8] Autorité de la concurrence, Avis 12-A-17 du 13 juillet 2012 concernant le secteur de la gestion des déchets couvert par le principe de la responsabilité élargie du producteur.

Dans le cadre de la présente annexe, le marché d'adhésion est examiné dans le cadre plus large des marchés « amont », expression qui regroupe marché d'adhésion, marché des produits des metteurs en marché et marché des services annexes vendus par les éco-organismes à leurs adhérents.

- **le marché de la collecte sélective et du tri des déchets**. Sur ce marché, il faut distinguer les filières où les éco-organismes sont opérationnels et celles où les éco-organismes sont financeurs :
  - les éco-organismes opérationnels interviennent directement auprès de prestataires comme donneur d'ordres. Ainsi, ils passent commande auprès des prestataires chargés de la collecte sélective et du tri et contrôlent leur activité ;
  - les éco-organismes financeurs soutiennent financièrement les collectivités territoriales. Ce sont les collectivités qui interviennent comme donneurs d'ordres auprès des prestataires chargés de la collecte sélective et du tri ;
- **le marché de la reprise des matériaux**. Sur ce marché, les matériaux collectés et triés sont vendus à un repreneur en vue de leur recyclage. Il convient également de distinguer, sur ce marché, la situation des éco-organismes opérationnels et celle des éco-organismes financeurs :
  - lorsque les éco-organismes sont financeurs, ce sont les collectivités territoriales qui vendent les matériaux triés aux repreneurs ;
  - lorsque les éco-organismes sont opérationnels, il existe deux possibilités. Selon un premier schéma, les prestataires de déchets qui ont trié les déchets interviennent en tant que vendeurs auprès d'un repreneur. Selon un second schéma, qui tend à se développer (cf. partie 5 de la présente annexe), l'éco-organisme intervient directement en tant que vendeur des matières triées.

1.2. En contraignant des acteurs économiques aux intérêts potentiellement divergents à collaborer, la responsabilité élargie du producteur est porteuse de risques concurrentiels

Les filières soumises à la responsabilité élargie du producteur (filières REP) sont des filières économiques marchandes dont les modalités d'organisation sont notamment déterminées par des normes qui contraignent la liberté des acteurs. En particulier, le droit national privilégie, pour les metteurs en marché dont les produits relèvent d'une filière REP, le principe de l'organisation collective pour s'acquitter de leurs obligations[9]. Il en résulte trois facteurs de risques principaux.

En premier lieu, **les textes normatifs qui définissent les modalités d'organisation des filières peuvent restreindre la liberté d'entreprendre, principe constitutionnel garanti par l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, et la liberté du commerce et de l'industrie qui en découle**. Lorsqu'elle examine un texte normatif créant des limitations à la liberté d'entreprendre, l'Autorité de la concurrence vérifie que cette norme respecte les trois conditions suivantes :

- être justifiée par un objectif d'intérêt général ;
- être nécessaire et proportionnée à l'objectif d'intérêt général recherché ;

[9] Aux termes de l'article L. 541-10 du code de l'environnement, « les producteurs s'acquittent de leur obligation [de pourvoir ou de contribuer à la prévention et à la gestion des déchets] en mettant en place collectivement des éco-organismes agréés dont ils assurent la gouvernance et auxquels ils transfèrent leur obligation et versent en contrepartie une contribution financière. Il peut être dérogé à ce principe de gouvernance par décret lorsqu'aucun éco-organisme agréé n'a été mis en place par les producteurs. ».

- permettre d'atteindre l'objectif d'intérêt général recherché[10].

En deuxième lieu, **l'association des metteurs en marché au sein d'un éco-organisme peut conduire à la constitution d'un monopole ou d'un oligopole, ou bien d'un monopsone ou d'un oligopsone** (pour la définition de ces notions, cf. encadré 1). Ces différentes modalités d'organisation d'un marché présentent systématiquement des risques concurrentiels dans la mesure où elles confèrent un pouvoir de marché à un ou plusieurs acteurs et limitent la concurrence par les prix. En particulier :

- en tant que donneurs d'ordres auprès des opérateurs de gestion de déchets, l'éco-organisme concentre la demande de multiples acteurs économiques, ce qui aboutit à la constitution d'un monopsone ou d'un oligopsone. À cet égard, l'Autorité de la concurrence note que le « *fort pouvoir de structuration des éco-organismes opérationnels leur vient de leur position de donneur d'ordre qui a concentré une demande auparavant dispersée. La création d'une filière REP opérationnelle a pour effet immédiat de concentrer la demande de 1 500 clients dans les mains d'un seul et même organisme*[11] » ;
- en tant que vendeur de services ou de matériaux, l'éco-organisme concentre l'offre, ce qui aboutit à la constitution d'un monopole ou d'un oligopole.

En troisième lieu, **la coopération d'acteurs économiques (les metteurs en marché) au sein des éco-organismes peut les placer en situation de conflit d'intérêts, leur intérêt économique propre pouvant interférer avec la poursuite d'un objectif d'intérêt général.**

Ainsi, du point de vue du droit de la concurrence, la responsabilité élargie du producteur constitue un périmètre de risques importants, qui appelle un contrôle et une vigilance renforcés.

1.3. Le droit de la concurrence s'applique aux acteurs économiques intervenant au sein des filières, à l'exception des acteurs publics mettant en œuvre leurs prérogatives de puissance publique

Les filières soumises à la responsabilité élargie des producteurs (filières REP) font intervenir plusieurs catégories d'acteurs :

- administration centrale et déconcentrée ;
- metteurs en marché, qui peuvent s'organiser en systèmes individuels s'ils choisissent de ne pas déléguer leur responsabilité ;
- éco-organismes ;
- entreprises du secteur de l'économie circulaire et des déchets (réemploi, réparation, recyclage) ;
- collectivités territoriales ;
- consommateurs.

[10] Voir Autorité de la concurrence, *Guide d'évaluation de l'impact concurrentiel des projets de textes normatifs*.

[11] Autorité de la concurrence, avis 12-A-17 du 13 juillet 2012 concernant le secteur de la gestion des déchets couvert par le principe de la responsabilité élargie du producteur.

Les acteurs qui exercent une activité économique sur des marchés de biens ou de services sont assujettis aux différentes réglementations applicables en matière de commerce et de concurrence, indépendamment de leur statut. En effet, aux termes de l'article L.410-1 du code de commerce : *« [le livre IV du code de commerce s'applique] aux entreprises entendues comme les entités, quelle que soit leur forme juridique et leur mode de financement qui exercent une activité de production, de distribution et de services, y compris celles qui sont le fait de personnes publiques, notamment dans le cadre de conventions de délégation de service public*[12] *».*

Une exception à ce principe concerne les acteurs publics lorsqu'ils interviennent dans le cadre de la mise en œuvre de leurs prérogatives de puissance publique, qui sont alors encadrées par le droit administratif. Cette exception ne s'applique pas aux éco-organismes et aux systèmes individuels. Les autorités françaises de concurrence ont notamment considéré que : *« l'accomplissement d'une mission d'intérêt général telle que la protection de l'environnement ne dispense pas les opérateurs économiques de respecter le droit de la concurrence »* et que *« les éco-organismes agissent selon les mécanismes du marché, tout en étant investis de missions d'intérêt général et dépourvus de but lucratif*[13] *».* En particulier, l'Autorité de la concurrence a indiqué que *« le statut associatif et le caractère non lucratif de [son] activité ne peuvent constituer un obstacle à la qualification d'entreprise de l'éco-organisme*[14]*».* Dans le même sens, la Commission européenne a eu l'occasion d'indiquer, à propos de l'éco-organisme Éco-emballages[15] que *« les accords entre Éco-emballages et des producteurs (...) sont des accords entre entreprises, car toutes ces personnes morales ou physiques exercent une activité économique*[16] *».*

Enfin, la cour d'appel de Paris a précisé la compétence des autorités de concurrence à l'égard des éco-organismes, en soulignant que les règles de la concurrence *« s'appliquent à toutes les activités de production, de distribution et de services, notamment dans le cadre de conventions de délégation de service public et y compris par le biais de contrats administratifs »*, étant rappelé que *« la forme juridique des personnes qui exercent une activité visée par l'article L. 410-1 du Code de commerce, leur éventuel agrément par l'État, ou leur participation à une mission de service public, ne sauraient empêcher l'Autorité d'agir*[17]*».*

Un acteur de l'écosystème des filières REP qui se livrerait à des pratiques anti-concurrentielles serait donc susceptible d'être poursuivi et condamné, soit à l'initiative d'un autre acteur lésé, soit à l'initiative des autorités de concurrence.

---

[12] Article L410-1 du code de commerce.

[13] Avis 99-A-22 du 14 décembre 1999 du Conseil de la concurrence, 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, page 10 et avis 12-A-17 du 13 juillet 2012 de l'Autorité de la concurrence, concernant le secteur de la gestion des déchets couvert par le principe de la responsabilité élargie du producteur, point 28.

[14] Avis 10-A-21 du 19 novembre 2010 relatif à la gestion des déchets d'activités de soins à risques infectieux perforants produits par les patients en auto traitement, point 47.

[15] L'éco-organisme Éco-emballages a pris le nom de Citeo en 2017, après avoir fusionné avec l'éco-organisme Écofolio.

[16] Décisions COMP/34.950 du 15 juin 2001, Eco-Emballages, point 70 et décisions 09-D-22 du 01 juillet 2009 relative à la préparation d'un projet de système d'information géographique pour la collecte et le traitement des déchets par la société Eco-Emballages, et 09-D-26 du 29 juillet 2009 relative à une demande de mesures conservatoires par la société DKT international dans le secteur de la reprise et de la valorisation des déchets d'emballages ménagers plastiques.

[17] Arrêt du 11 septembre 2009, DKT, RG 2009/16626, page 6.

1.4. La puissance économique des éco-organismes est une source importante de risques concurrentiels concernant les filières à responsabilité élargie du producteur

Les éco-organismes disposent de plusieurs instruments d'influence sur les trois marchés en cause, aboutissant à un « pouvoir de structuration » de ces marchés, mis en évidence par l'Autorité de la concurrence dans son avis 12-A-17 du 13 juillet 2012 consacré à la responsabilité élargie du producteur (REP)[18].

Ces instruments sont les suivants :

- le pouvoir d'influence qui procède de la mission d'intérêt général confiée par la puissance publique ;
- la concentration de la demande et la concentration de l'offre (cf. partie 1.3), qui confère une puissance d'achat et un pouvoir de structuration des investissements ;
- le droit de regard sur l'action des opérateurs de gestion de déchets ;
- la détention de données présentant un intérêt stratégique ;
- l'intervention dans les domaines de la normalisation, de la formation et de la recherche et développement.

Ces instruments modifient l'équilibre sur les marchés pertinents et engendrent des risques concurrentiels, en particulier d'abus de position dominante et d'abus de dépendance économique (cf. encadré 1 pour la définition de ces notions). Un risque supplémentaire concerne l'entente entre metteurs en marché, dans la mesure où l'éco-organisme fournit un support pouvant être utilisé pour une négociation dont l'objectif serait anticoncurrentiel.

1.4.1. La DGCCRF mène des contrôles sur le fonctionnement concurrentiel des marchés des filières REP

La DGCCRF a récemment lancé deux enquêtes nationales portant sur le fonctionnement concurrentiel des marchés de deux filières REP dans le cadre de plans de contrôles intégrant le programme national d'enquêtes annuel[19]. Ces enquêtes ont pour objectif de contrôler les pratiques commerciales et la situation concurrentielle dans ces secteurs et de vérifier qu'aucune pratique répréhensible n'est mise en œuvre d'un point de vue concurrentiel (pratiques anti-concurrentielles ou pratiques restrictives de concurrence) :

- lors de la mise en place d'une filière il s'agit de s'assurer qu'il n'y a pas d'affaiblissement de l'intensité concurrentielle du marché en provenance (i) d'une possible évolution à la hausse des prix payés aux collecteurs de déchets ; (ii) d'échanges d'informations anti-concurrentiels entre les éco-organismes ; (iii) de l'éviction de certains acteurs de la filière du fait de barrières à l'entrée ;
- il s'agit également de s'assurer de l'absence de déséquilibre significatif dans les relations commerciales entre les éco-organismes et l'ensemble des acteurs (collecteurs, exploitants d'installation de traitement, collectivités territoriales).

[18] Avis 12-A-17 du 13 juillet 2012 concernant le secteur de la gestion des déchets couvert par le principe de la responsabilité élargie du producteur.

[19] Il n'y avait pas eu d'enquêtes de ce type auparavant.

La DGCCRF mène également des contrôles sur des pratiques particulières d'entreprises (et non pas sur le fonctionnement de la filière dans son ensemble) détectées ou ayant fait l'objet d'une plainte. Ces enquêtes ont pour objet de vérifier l'absence de pratiques pouvant porter atteinte au droit de la concurrence, soit sous l'angle du droit des pratiques commerciales, soit sous l'angle des ententes ou abus de position dominante en droit de la concurrence. L'enquête aboutit à un classement si la pratique n'est pas avérée ou à un approfondissement pouvant déboucher sur une saisine de l'Autorité de la concurrence. Cinq enquêtes sont en cours dans ce cadre :

- une enquête consiste à vérifier l'absence d'ententes entre les entreprises répondant aux appels d'offres de l'éco-organisme ;
- une enquête dans une autre filière porte également sur des suspicions d'ententes entre des sociétés intervenant sur un marché de collecte, les pratiques contrôlées suggérant un potentiel dénigrement par une entreprise avec menaces de possibles pratiques de rétorsions commerciales si les clients ne contractaient pas avec l'entreprise ;
- une enquête concerne des présomptions d'abus de position dominante par un éco-organisme et la vérification de l'absence d'imposition de conditions discriminatoires aux collectivités avec qui il avait signé un contrat ;
- un autre contrôle concerne la possible imposition de conditions contractuelles discriminatoires par un éco-organisme à un opérateur chargé de la collecte avec qui il était en contrat. En l'absence de contrat avec l'éco-organisme, la société ne peut pas bénéficier des soutiens et se trouve en position de dépendance économique vis-à-vis de l'éco-organisme. Ce comportement s'il est avéré, pourrait caractériser une suspicion d'abus de position dominante de l'éco-organisme de la filière ou bien une situation de pratiques commerciales restrictives de concurrence ;
- dans une autre filière, le contrôle porte sur la caractérisation de la pratique selon laquelle l'éco-organisme aurait profité de sa position dominante pour restreindre l'accès ou imposer des barrières à l'entrée au marché pour ses co-contractants et aurait été le lieu de pratiques de concertations entre membres de l'éco-organismes.

1.4.2. L'Autorité de la concurrence a été amenée à s'intéresser à la régulation des filières à REP depuis leur intégration dans le cadre normatif national, et aux problématiques concurrentielles que ces nouveaux modes d'organisation sont susceptibles de soulever sur les équilibres préexistants

L'examen des décisions et avis des autorités de concurrence confirme que la puissance économique des éco-organismes est la source de risques concurrentiels majeurs dans le domaine des filières REP. L'Autorité de la concurrence a rendu quinze avis et décisions dans le domaine de la responsabilité élargie du producteur (cf. tableau 1).

Dans le cadre de sa compétence consultative, l'Autorité de la concurrence a rendu dix avis dans le secteur, examinant les modalités d'organisation et de fonctionnement de cinq filières :

- la filière des déchets d'emballages ménagers en 2016 et 2022 ;
- la filière des déchets d'activités de soins à risque infectieux en 2010 et 2020 ;
- la filière des déchets d'équipements électriques et électroniques en 2005 ;
- la filière des déchets de piles et accumulateurs en 1999 ;
- la filière des huiles usagées en 1994 et 2021.

Dans le cadre de sa compétence contentieuse, l'Autorité de la concurrence a rendu quatre décisions portant sur deux filières à REP : la filière des emballages ménagers et la filière des équipements électriques et électroniques. Parmi ces quatre décisions, une décision a donné lieu à une procédure d'engagements, deux autres décisions ont rejeté des demandes de mesures conservatoires et le fond du dossier, et une a fait l'objet d'un rejet pour défaut d'éléments suffisamment probants.

Dans le cadre de sa compétence en matière de contrôle des concentrations, l'Autorité de la concurrence a rendu une décision relative à la fusion-absorption de l'éco-organisme de la filière des papiers-graphiques, Ecofolio, par Eco-Emballages, éco-organisme en situation de monopole sur la filière des emballages ménagers. Cette décision a abouti à l'autorisation de l'opération sous la condition de respecter un certain nombre d'engagements comportementaux.

Au global, l'examen des quinze décisions et avis de l'Autorité met en évidence les risques associés au pouvoir de structuration des éco-organismes :

- **neuf de ces avis et décisions sont centrés sur le risque d'abus de position dominante ;**
- **sept de ces avis et décisions concernent le risque d'entente anticoncurrentielle**.

De plus, à l'étranger, la pratique décisionnelle et consultative européenne dans le secteur des filières REP témoigne des mêmes préoccupations à l'échelle de l'Union et dans les autres États membres. Ainsi, les dix-huit avis, décisions ou enquêtes examinées sont tous centrés sur un risque lié à la position dominante de l'éco-organisme (cf. tableau 2).

Annexe IV

Tableau 1 : Avis et décisions de l'Autorité de la concurrence dans le domaine de la responsabilité élargie du producteur

Compétence de l'Autorité de la concurrence	Date	Référence	Filière concernée	Risques examinés	Résumé
Consultative	16/6/2022	Avis 22-A-05	Emballages ménagers	▪ Abus de position dominante d'un éco-organisme ▪ Entente anticoncurrentielle entre éco-organismes	L'Autorité est appelée à se prononcer sur le mécanisme d'équilibrage entre éco-organismes prévu par le projet d'arrêté modificatif relatif à la procédure d'agrément et portant cahier des charges des éco-organismes. Ce mécanisme doit permettre d'assurer, entre les éco-organismes, une répartition équitable des obligations relatives à l'organisation de la reprise et du recyclage de flux spécifiques de déchets relevant des standards « flux développement » et « modèle de tri simplifié plastique ». L'Autorité considère que cette mesure constitue une atteinte à la concurrence qui ne paraît pas proportionnée à l'objectif d'intérêt général poursuivi « en ce qu'elle conforte la part de marché très élevée du groupe Citeo dans un contexte de fortes barrières à l'entrée sur les marché concernés ». L'Autorité identifie également « un risque de déséquilibre en faveur du groupe Citeo […] résultant de la définition, par voie de convention entre les éco-organismes, des modalités de mise en œuvre et opérationnelles du mécanisme ». En effet, « la capacité de négociation de Léko ou de nouveaux entrants semble peu crédible face à la position quasi-monopolistique du groupe Citeo sur le marché amont de l'adhésion. »

Compétence de l'Autorité de la concurrence	Date	Référence	Filière concernée	Risques examinés	Résumé
					Par conséquent, l'Autorité recommande de modifier le projet d'arrêté soumis à son examen. D'abord, afin de limiter la durée de l'exclusivité, elle préconise d'examiner l'opportunité de son maintien sur la base d'un audit réalisé en 2025. Ensuite, afin de limiter les effets restrictifs de concurrence induits par le mécanisme d'équilibrage, l'Autorité recommande d'en limiter le bénéfice aux éco-organismes détenant une part de marché amont inférieure à 50 %, d'évaluer les effets du mécanisme sur le marché, d'habiliter l'ADEME à collecter et rendre disponibles des informations optimales, et, enfin, de faire contrôler la convention conclue entre les éco-organismes par un organisme indépendant.
Consultative	11/10/2021	Avis 21-A-13	Huiles usagées	▪ Risque que les restrictions de concurrence ne soient pas efficaces au regard de l'objectif poursuivi	L'Autorité émet un avis défavorable sur les modalités d'allotissement des marchés prévues par le projet d'arrêté portant cahier des charges d'agrément des éco-organismes de la filière à responsabilité élargie du producteur des huiles usagées. Ces critères « imposent au futur éco-organisme, pour l'activité de collecte, d'allotir géographiquement les marchés au niveau départemental en métropole et au niveau de la collectivité en Outre-mer, et, pour les activités de transport, de régénération et de recyclage, d'allotir quantitativement les marchés par l'attribution d'un maximum de 60 % des quantités d'huiles collectées par soumissionnaire. ».

Compétence de l'Autorité de la concurrence	Date	Référence	Filière concernée	Risques examinés	Résumé
					L'Autorité considère que ces critères ne permettent pas d'atteindre le double objectif poursuivi par la réglementation : maintenir la structure historique du marché de la collecte des huiles usagées, organisée autour d'une procédure d'agrément délivrée par l'autorité préfectorale et assurer un approvisionnement minimal aux deux exploitants d'installation de régénération alors actifs en France. L'Autorité constate notamment que le critère géographique d'allotissement « ne permet pas d'éviter tout risque de concentration, un même opérateur pouvant se voir attribuer tous les lots ».
Consultative	13/11/2020	Avis 20-A-10	Dispositifs médicaux perforants utilisés par les patients en autotraitement	▪ Ensemble des risques concurrentiels	L'extension du périmètre de la filière à certains nouveaux types de déchets issus de l'utilisation des dispositifs médicaux n'appelle aucune observation sur le plan de l'analyse concurrentielle.
Consultative	27/12/2016	Avis 16-A-27	Emballages ménagers	▪ Abus de position dominante (barrières à l'entrée)	Le mode d'organisation « financier » de la filière « tend naturellement vers le monopole, seule configuration dans laquelle l'équilibre des recettes et des dépenses est automatiquement assuré ». L'Autorité considère qu'un mécanisme d'équilibrage financier entre organismes est indispensable au fonctionnement d'un système de redistribution dans lequel cohabiteraient plusieurs éco-organismes.

Compétence de l'Autorité de la concurrence	Date	Référence	Filière concernée	Risques examinés	Résumé
					L'Autorité constate « une certaine inefficience en termes de coûts ou de capacités de production, que l'arrivée de nouveaux concurrents ne pourra sans doute pas corriger dans un système de type « financier » au regard de la faiblesse des incitations à une concurrence en prix entre éco-organismes qui ont pour tâche principale de redistribuer aux collectivités les contributions des entreprises ».
Consultative	10/6/2016	Avis 16-A-14	Dispositifs médicaux perforants utilisés par les patients en autotraitement	▪ Ensemble des risques concurrentiels	L'extension du périmètre de la filière des déchets d'activités de soins (DASRI) perforants des patients en auto-traitement, aux DASRI perforants produits par les utilisateurs d'autotests de dépistage de maladies infectieuses transmissibles n'appelle aucune observation sur le plan de l'analyse concurrentielle.
Consultative	13/7/2012	Avis 12-A-17	Toutes les filières	▪ Abus de position dominante des éco-organismes ▪ Ententes anticoncurrentielles ▪ Protection de la concurrence dans son ensemble	La proposition du Gouvernement de faire précéder la création des nouvelles filières de responsabilité élargie du producteur d'une étude d'impact « devrait être aménagée de telle sorte que cette étude d'impact comporte un volet concurrentiel ». L'Autorité estime qu'il faut « limiter le champ de la responsabilité élargie du producteur aux situations dans lesquelles le détenteur final du déchet ne peut pas agir sur le producteur du produit pour lui faire prendre en compte le coût de l'élimination des déchets générés par ses produits ». « En raison du pouvoir d'influence important des éco-organismes nés d'une décision de l'État, la généralisation à tous les éco-organismes du principe de l'agrément par l'État est recommandée.

Compétence de l'Autorité de la concurrence	Date	Référence	Filière concernée	Risques examinés	Résumé
					En raison de ce pouvoir, les éco-organismes doivent observer, dans leurs relations avec les prestataires de service de traitement des déchets, un strict principe de neutralité et d'égalité. ». « En raison de la concentration de la demande sur le marché du traitement des déchets, les éco-organismes opérationnels doivent passer leurs contrats selon le principe de la transparence, en adoptant des procédures d'appels d'offres privés et selon le principe de l'accès du plus grand nombre de prestataires à leurs marchés, en allotissant techniquement et géographiquement leurs marchés. ». « En raison des risques sur la concurrence, les missions statutaires d'un éco-organisme paraissent, en première analyse, incompatibles avec l'exercice d'une activité de prestation de collecte, de tri et de traitement de déchets, au sein d'une même structure. ». « Aucun principe de concurrence ne s'oppose à l'intervention des éco-organismes sur le marché de la vente des matériaux issus des déchets, mais les éco-organismes qui seraient placés en position dominante sur ce marché devraient veiller à ne pas en abuser. ».

Compétence de l'Autorité de la concurrence	Date	Référence	Filière concernée	Risques examinés	Résumé
					« Aucun principe de concurrence ne s'oppose à l'intervention des éco-organismes sur le marché du conseil aux collectivités territoriales, à la condition d'observer un principe d'objectivité et de neutralité dans la délivrance du conseil. Si les données et les informations dont disposent les éco-organismes avaient la caractéristique de ressources essentielles, elles devraient devoir être mises, sous certaines conditions, à la disposition de tous les concurrents souhaitant exercer une activité de conseil. »
Consultative	19/11/2010	Avis 10-A-21	Dispositifs médicaux perforants utilisés par les patients en autotraitement	▪ Abus de position dominante des éco-organismes ▪ Ententes anticoncurrentielles	L'Autorité est invitée à se prononcer sur les dispositions réglementaires relatives aux conditions de collecte, d'élimination et de financement de la filière. Les recommandations de l'Autorité concernant la rédaction du cahier des charges sont les suivantes : ▪ définir l'objet social de l'éco-organisme, en le limitant à l'organisation de la collecte du traitement des déchet ; ▪ préciser des règles de calcul des contributions non discriminatoires et incitatives, ainsi que les critères de sélection des points de collecte ; ▪ prévoir un mécanisme de redistribution du trop-perçu des contributions à l'égard de tous les producteurs contributeurs, et la tenue d'une comptabilité analytique assurant les conditions de transparence nécessaires ;

Compétence de l'Autorité de la concurrence	Date	Référence	Filière concernée	Risques examinés	Résumé
					▪ permettre à tous les producteurs de participer à l'organisation de la filière, grâce à des règles de gouvernance adéquates ; ▪ préconiser la sélection des prestataires chargés de la collecte et du traitement par voie d'appels d'offres privés, différenciés selon la nature du marché (collecte ou traitement), aboutissant à la conclusion de contrats d'une durée limitée ; ▪ inclure, au sein de l'organe délibérant de l'éco-organisme, les représentants des pharmaciens. Les recommandations de l'Autorité concernant les producteurs sont les suivantes : ▪ formuler une mise en garde des comportements tendant à utiliser l'éco-organisme comme lieu de coordination commerciale lors de la délivrance de l'agrément ; ▪ sensibiliser le censeur d'État dont la présence est prévue au sein de l'organe délibérant de l'éco-organisme aux questions de concurrence et à la détection des comportements déviants.
Consultative	31/3/2005	Avis 05-A-07	Déchets d'équipements électriques ou électroniques	▪ Protection de la concurrence dans son ensemble	Le Conseil de la concurrence est appelé à se prononcer sur un projet de décret mettant en œuvre la directive européenne 02/96 du 27 janvier 2003 sur la collecte sélective, le recyclage et le traitement des déchets d'équipements électriques ou électroniques.

Compétence de l'Autorité de la concurrence	Date	Référence	Filière concernée	Risques examinés	Résumé
					Le Conseil considère notamment que « les incertitudes juridiques recensées sur la nature et les modalités de recouvrement du financement obligatoire pour le recyclage des déchets historiques, font que sa répercussion intégrale jusqu'au consommateur final n'apparaît pas assurée. Une entreprise détentrice d'un pouvoir de marché pourrait ainsi être en mesure de modifier à son avantage la répartition des marges entre producteurs et distributeur. ».
Consultative	14/12/1999	Avis 99-A-22	Piles et accumulateurs	▪ Protection de la concurrence dans son ensemble	Le Conseil de la concurrence est appelé à se prononcer sur les conditions d'organisation et de financement de la filière. Le Conseil souligne notamment que « la création de structures communes associant les producteurs ne saurait être condamnée en elle-même, dès lors, notamment, qu'elle peut favoriser la mise en place d'une filière d'élimination qui ne serait pas rentable dans les conditions économiques actuelles. Toutefois, l'autorisation ainsi donnée par le décret et l'existence d'un objectif d'intérêt général consistant en la protection de l'environnement ne sauraient dispenser les fabricants, les importateurs et les distributeurs pour leurs marques de distributeurs ainsi que le ou les organismes ainsi créés de respecter les règles de la concurrence, *a fortiori* dans le cas d'un organisme regroupant un grand nombre des fabricants d'un secteur et disposant de ce fait d'une position forte sur le marché. »

Annexe IV

Compétence de l'Autorité de la concurrence	Date	Référence	Filière concernée	Risques examinés	Résumé
Consultative	6/12/1994	Avis 94-A-31	Huiles usagées	▪ Abus de position dominante ▪ Entente anticoncurrentielle	Le Conseil de la concurrence est appelé à se prononcer sur un projet de décret portant réglementation de la récupération des huiles usagées. Ce décret institue un régime nouveau, « qui donne aux producteurs de lubrifiants la responsabilité directe du fonctionnement technique et financier de la filière ». Le Conseil estime que ce régime comporte un risque grave d'atteinte à la concurrence dans la mesure où « les raffineurs assurent la totalité de la production des huiles de base et 65,6 p. 100 de celle des lubrifiants et que ni eux-mêmes ni tout organisme tel que prévu à l'article 5, qui constitue structurellement l'instrument d'une action concertée entre eux, ne peuvent être intéressés à favoriser la production d'huiles régénérées directement concurrentes de leurs produits ».
Contentieuse	10/2/2016	Décision 16-D-03	Déchets d'équipements électriques ou électroniques	▪ Abus de position dominante de l'éco-organisme (prix prédateurs afin de fidéliser les producteurs)	Il n'existe pas d'éléments suffisamment probants pour étayer l'existence de pratiques de la part de l'éco-organisme Éco-systèmes qui auraient pour objet ou pour effet d'entraver le libre jeu de la concurrence.
Contentieuse	27/12/2010	Décision 10-D-29	Emballages ménagers	▪ Abus de position dominante de l'éco-organisme ▪ Entente anticoncurrentielle entre un éco-organisme est une société représentant des opérateurs de gestion des déchets	Le Conseil de la concurrence a été saisi de pratiques des sociétés Eco-Emballages et Valorplast par la société DKT International (ci-après « DKT »), entreprise créée en 2004 pour exercer une activité de négoce de déchets plastiques en vue de leur recyclage. DKT affirme qu'elle a été, au cours des années 2005 et 2006, au moment du renouvellement de la plupart des contrats passés entre Eco-Emballages et les collectivités territoriales en vue de la reprise des déchets d'emballages pour leur valorisation, victime de pratiques d'éviction sur le marché du négoce des déchets d'emballages plastique.

Compétence de l'Autorité de la concurrence	Date	Référence	Filière concernée	Risques examinés	Résumé
					La procédure a conduit à la prise d'engagements de la part des sociétés Eco-Emballages et Valorplast. L'Autorité de la concurrence considère que, à l'exception de l'un des engagements de Valorplast dont il est simplement pris acte, les engagements tels que proposés par Eco-Emballages et Valorplast au terme de la procédure répondent aux préoccupations de concurrence soulevées et présentent un caractère crédible et vérifiable.
Contentieuse	29/7/2009	Décision 09-D-26	Emballages ménagers	▪ Abus de position dominante de l'éco-organisme ▪ Entente anticoncurrentielle entre un éco-organisme est une société représentant des opérateurs de gestion des déchets	La société DKT international (ci-après « DKT »), créée en 2004 pour exercer une activité de négoce de déchets plastiques en vue de leur recyclage, a saisi aux fins de mesures conservatoires le 25 juin 2008 le Conseil de la concurrence de pratiques des sociétés Eco-Emballages et Valorplast, qu'elle estime anticoncurrentielles. La demande de mesures conservatoires est rejetée, l'instruction est poursuivie au fond.
Contentieuse	1/7/2009	Décision 09-D-22	Emballages ménagers	▪ Abus de position dominante de l'éco-organisme ▪ Entente anticoncurrentielle entre l'éco-organisme et une entreprise spécialisée dans les systèmes d'information	Les sociétés Synoptis et Exeo Solutions, qui exercent des activités de conception, de réalisation et d'exploitation de logiciels informatiques, font grief à la société Eco-Emballages de développer dans des conditions anticoncurrentielles une activité nouvelle de services informatiques principalement destinée aux collectivités locales. Eco-Emballages a choisi en janvier 2006 de développer son projet de système d'information « Mapeos » en partenariat avec les sociétés Esri et Masa, sans retenir la candidature de Synoptis.

Compétence de l'Autorité de la concurrence	Date	Référence	Filière concernée	Risques examinés	Résumé
					Les sociétés saisissantes allèguent que cette collaboration est constitutive d'une entente à leur détriment, dès lors que le projet d'Eco-Emballages n'a pu prospérer qu'à partir des informations fournies par Synoptis à celle-ci et à Esri. Elles estiment qu'Eco-Emballages, dans le cadre de la mise en place et de l'exploitation de « Mapeos », commet un abus de position dominante, en restreignant artificiellement le jeu de la concurrence sur le marché de la fourniture de logiciels de gestion de la collecte de déchets aux collectivités locales. Les requérantes estiment en effet qu'Eco Emballages est en mesure, grâce à l'influence que lui permet son rôle de gestionnaire exclusif des soutiens financiers au tri et à la collecte des déchets, de restreindre la liberté de choix de ces collectivités. L'Autorité de la concurrence juge que la saisine étant pour partie irrecevable et pour partie insuffisamment appuyée d'éléments probants, elle doit être rejetée.
Compétence en matière de contrôle des concentrations	3/4/2017	Décision 17-DCC-42	Emballages ménagers	▪ Concentration	La fusion-absorption d'Ecofolio par Eco-emballages, formalisée par la lettre d'intention signée entre elles le 11 juillet 2016, est autorisée sous réserve des engagements pris par les parties.

Source : Mission, d'après les informations transmises par l'Autorité de la concurrence.

Tableau 2 : La pratique décisionnelle et consultative européenne dans le secteur des filières à REP (hors France)

Autorité	Référence	Date	Filière	Risque identifié	Contenu
Direction générale de la concurrence de la Commission européenne (« DG COMP »)	Décision COMP AT.39759 – ARA Foreclosure	20/09/2016	Emballages ménagers	Risque d'éviction des éco-organismes concurrents en raison du refus d'accès à d'une infrastructure essentielle détenue par l'opérateur historique	Sanction d'ARA, seul éco-organisme actif sur le marché autrichien des emballages ménagers, à une amende de 6 millions d'euros, pour avoir refusé à EVA, concurrent potentiel, l'accès au réseau de collecte qu'il détenait en propre. Ce dernier représentait 5 % du réseau de collecte au niveau national, les 95 % restant étant détenus par des sociétés privées et les communes, en contrats avec ARA. Or, une réglementation nationale conditionnait l'agrément pour exercer une activité de collecte à la démonstration que les opérateurs pouvaient effectivement intervenir sur l'ensemble du territoire national, conduisant en l'espèce à faire du réseau détenu par ARA une infrastructure essentielle. Le refus d'accès global consistait : (i) pour les 95 % du réseau, via ses communes clientes, à imposer à EVA de démontrer région par région le caractère non reproductible de l'infrastructure (ii) pour les 5 % détenus en propre, à concéder à EVA un partage seulement partiel du réseau. Dans le prolongement d'une nouvelle législation en la matière, obligeant l'ensemble des communes à garantir l'accès à leurs infrastructures, la problématique concernait la détention des 5 % du réseau, dont le refus d'accès pouvait empêcher EVA d'obtenir *in fine* ledit agrément.
	Décision COMP D3/35470 – ARA	16/10/2003	Emballages ménagers	Risque de déséquilibre des structures de marché existantes et de forclusion	Analyse des accords conclus entre les branches « recyclage » du système ARA, ARGEV et ARO et des acteurs de la collecte et du tri des Emballages ménagers, susceptibles de revêtir des restrictions de concurrence concernant la durée des contrats de collecte et de tri et l'accès aux infrastructures de collecte. S'agissant des contrats de collecte et de tri : si un prestataire se voyait attribuer un contrat de service d'une durée minimale de trois ans pour chaque région et chaque groupe de matériaux, bloquant l'accès au marché pour les entreprises de recyclage nationales et étrangères, cette exclusivité apparaissait nécessaire et proportionnée, permettant aux entreprises de recyclage de récupérer les investissements réalisés à la mise en place de l'infrastructure de collecte. ARGEV et ARO ont également garanti l'attribution de nouveaux contrats dans le cadre d'une procédure concurrentielle, transparente et objective, après une durée de cinq ans au plus tard. S'agissant de l'accès aux infrastructures de collecte : l'engagement pris par ARGEV de ne pas empêcher les entreprises de recyclage de conclure des contrats avec des concurrents du système ARA concernant le partage des conteneurs et d'autres arrangements pour la collecte et le tri des Emballages ménagers, garantissait l'accès à l'infrastructure d'élimination.

Autorité	Référence	Date	Filière	Risque identifié	Contenu
	Décision COMP/34.950 – Eco-Emballages	15/06/2001	Emballages ménagers	Risque de restriction à l'accès des producteurs à un éco-organisme et à l'accès d'autres éco-organismes sur le marché	Analyse de plusieurs accords (contrats avec les metteurs en marché, les collectivités territoriales, les repreneurs et les opérateurs de la valorisation) constituant le système de collecte sélective et de valorisation d'Eco-Emballages (nouvellement Citeo), éco-organisme actif dans le secteur des déchets d'emballages ménagers. La DG COMP s'est notamment prononcée sur la durée et l'étendue de ces accords en estimant que l'absence de clause de résiliation annuelle et le défaut de choix d'adhérer à un éco-organisme, pour tout ou partie seulement des matériaux ou d'emballages pour chaque matériau dans les contrats avec les metteurs en marché et les collectivités territoriales, étaient susceptibles de restreindre leur liberté de choix et d'action, tout en limitant la capacité d'autres éco-organismes de s'imposer sur le marché de l'adhésion. Elle a, par ailleurs, souligné que les contrats filières conclus avec les opérateurs de la reprise ne devaient pas dépasser la durée d'agrément de l'éco-organisme et que l'intervention de ce dernier dans la détermination d'un prix de reprise apparaissait nécessaire pour permettre aux collectivités locales de faire face aux aléas du marché, à la condition que le prix ainsi déterminé demeure un prix minimum et qu'il soit effectivement indexé sur la situation de marché. Enfin, elle a considéré que le fait pour Eco-Emballages d'accorder des sous-licences d'exploitation du « Point Vert » à d'autres éco-organismes sur le marché, moyennant une répartition des coûts et la non-affectation des éco-contributions au paiement de cette obligation, ne pouvait constituer une exclusivité et un abus de position dominante contraire au droit de la concurrence.
	Décision COMP D3/34493 – DSD	20/04/2001	Emballages ménagers	Risque de restriction à l'accès d'autres éco-organismes sur le marché	Analyse du système de collecte et de valorisation proposé par DSD, éco-organisme sur le marché de la récupération des emballages, aux metteurs en marché à travers un contrat d'utilisation du logo « Point Vert », par lequel l'entreprise adhérente acquiert le droit, moyennant versement d'une redevance, d'apposer ledit logo sur la totalité des emballages distribués et se voit également libérée de l'obligation de reprise pour ses emballages de vente. La DG COMP a estimé que ce système soulevait des préoccupations de concurrence dans la mesure où : (i) le versement de la redevance n'était pas affecté à la prise en charge des déchets au titre du principe de REP mais à l'apposition du logo et (ii) les metteurs en marché étaient tenus de s'acquitter de cette redevance pour la totalité de leurs emballages, alors mêmes qu'ils pouvaient avoir recours en partie seulement, au service proposé par DSD ; et qu'en l'absence des engagements proposés, ce dispositif conduisait à élever une importante barrière à l'entrée sur le marché, en raison du caractère économiquement peu rentable, pour les metteurs en marché, de l'adhésion à un système collectif concurrent ou à un système individuel.
Italie –	Décision A545 – Polieco	13/09/2022	Emballages ménagers	Risque de barrières à l'entrée	L'AGCM a constaté que Polieco, éco-organisme dans le secteur des Emballages ménagers plastique, abusait de sa position dominante sur le marché de l'adhésion en mettant en

Autorité	Référence	Date	Filière	Risque identifié	Contenu
Autorita Garante della Concorrenza e del Mercato (« AGCM »)				restreignant l'accès à d'autres éco-organismes	œuvre une stratégie d'exclusion unique visant à augmenter les coûts d'entrée sur le marché d'Ecopolietilene, un éco-organisme concurrent, affectant sa capacité à acquérir et retenir de nouveaux membres. L'AGCM a relevé que, dans un contexte où les contributions impayées étaient très répandues, Polieco avait : (i) proposé à ses adhérents, désirant intégrer le système mis en place par Ecopolietilene, de renoncer à des actions civiles engagées an préalable à leur encontre en vue de régulariser le recouvrement des contributions, d'y renoncer à la condition qu'ils s'engagent à demeurer en son sein ; (ii) proposé aux adhérents d'Ecopolietilene ou à de nouveaux metteurs en marché, une clause du meilleur prix consistant à des réductions financières sur le montant des éco-contributions à condition que ces derniers s'engagent à devenir membres. L'affaire s'est achevée par des engagements pris par Polieco, lequel a accepté : (i) d'autoriser le recouvrement des contributions passées dues par tous les metteurs en marché pour une période de trois ans sans intérêts ni pénalités, à tous les systèmes collectifs autonomes, (ii) de régler les litiges juridiques engagés à leur encontre et de recouvrer les coûts générés, et (iii) de créer un fonds distinct, assuré par des tiers, qui gérerait les contributions perçues pour les années passées par Polieco et les autres systèmes collectifs autonomes.
	Avis AS1859 – Création d'un éco-organisme autonome Erion Packaging	15/07/2022	Emballages ménagers	Risque de barrières à l'entrée restreignant l'accès à d'autres éco-organismes et risque inhérents à la diversification des activités d'un éco-organisme	L'AGCM a examiné le projet de création d'un éco-organisme autonome (c'est-à-dire un système n'étant pas pris en charge par le système légal Conai), Erion Packaging, filiale du système Erion, et en particulier : (i) l'impact que pourrait avoir l'agrément de ce dernier sur la concurrence, étant donné le niveau potentiellement élevé de sa future part de marché résultant de l'adhésion probable dans le système mis en place par Erion Packaging, de producteurs déjà membres d'Erion WEEE, éco-organisme prenant en charge la gestion des déchets d'équipements électriques et électroniques, également filiale du système général Erion ; et (ii) les effets sur la concurrence qu'un système multi-matériaux autonome (recyclage des emballages en papier, en plastique et en bois) pourrait avoir sur le modèle italien de filière à REP dans le secteur de l'emballage, actuellement réglementé et organisé pour des éco-organismes mono-matériaux (cf. le système Conai). L'AGCM a indiqué être généralement favorable à la présence d'une pluralité d'éco-organismes en raison de leur aptitude à améliorer le service rendu. Elle a néanmoins formulé un certain nombre de mises en garde afin de garantir les synergies et les gains d'efficacité découlant du projet en invitant le ministère, s'il autorisait Erion Packaging à exercer sur les différents marchés, à s'assurer que ce système : (i) mette en place des modalités de gestion pour la poursuite des objectifs de recyclage et de valorisation par matériau, (ii) mette en place des modalités de gestion clairement séparée pour chaque matériau d'emballages, et (iii) intègre des mécanismes permettant

Autorité	Référence	Date	Filière	Risque identifié	Contenu
					d'éviter les risques de subventions croisées, y compris par le biais d'une comptabilité séparée pour chaque matériau.
	Décision A544 – Erion WEEE	27/04/2022	Equipements électriques ou électroniques	Risque de barrières à l'entrée restreignant l'accès à d'autres éco-organismes	L'AGCM a considéré que l'éco-organisme Erion WEEE, précité, actif sur le secteur de la gestion des déchets électriques et électroniques, pouvait avoir abusé de sa position dominante. Elle a constaté qu'Erion WEEE poursuivait une stratégie d'exclusion matérialisée par : (i) l'insertion d'une clause du meilleur prix dans les contrats conclus avec les centres de tri, comprenant l'obligation de ne pas appliquer aux éco-organismes concurrents des conditions économiques plus favorables, entrainant une augmentation artificielle, permanente et systématique des coûts supportés par ces derniers ; (ii) la fixation des éco-contributions à un niveau inférieur au coût en utilisant les réserves accumulés au cours des années précédentes, en contradiction avec les obligations de financement des éco-organismes, ceci afin de fidéliser les producteurs et d'empêcher tout concurrence de pénétrer ou de se maintenir sur le marché ; et (iii) l'insertion dans les statuts-types d'une clause d'exclusivité en vertu de laquelle les producteurs adhérant à Erion WEEE ne pourraient pas, en même temps, adhérer à d'autres éco-organismes pour différentes catégories de déchets électriques et électroniques, renforçant les effets d'exclusion des deux comportements précédents. L'affaire s'est achevée par des engagements pris par Erion WEEE, lequel s'est engagé à : (i) abroger la clause du meilleur prix et s'abstenir d'insérer une clause avec un objet ou un effet similaire ; (ii) éviter d'utiliser les réserves à des fins d'exclusion en publiant en ligne le nombre d'éco-contributions reçues par ses adhérents et en précisant dans ses statuts que tout excédent d'exploitation d'un exercice donné devrait être utilisé pour réduire le montant des contributions dues l'année suivante par les membres ayant contribué à les générer uniquement ; et (iii) abroger la clause d'exclusivité et ne pas imposer de charges additionnelles aux adhérents qui mandateraient d'autres éco-organismes pour certaines catégories de déchets électriques et électroniques.
	Avis AS1803 – Accord de programme et de mise en œuvre des obligations REP	16/11/2021	Equipements électriques ou électroniques	Risque d'alignement ou d'exclusion pour les metteurs en marché dans le cadre de l'établissement et le fonctionnement d'un éco-organisme et risque de barrières à l'entrée	L'AGCM a analysé un accord conclu entre Erion WEEE et Amazon en novembre 2021 pour la gestion des emballages d'équipements électriques et électroniques vendus sur la plate-forme Amazon et destinés au marché intérieur italien. L'AGCM a accueilli favorablement cette initiative du ministère de l'Environnement qui permet de résoudre le problème des « passagers clandestins » dans le secteur des déchets, particulièrement présent dans les ventes en ligne. L'objectif de cet accord était de s'assurer que les produits commercialisés sur des places de marché en ligne, et en particulier sur celle détenue par Amazon, soient déclarés et soumis au paiement de l'éco-contribution. Selon l'AGCM, l'accord présentait des bénéfices tangibles pour le système de recyclage des déchets dans son ensemble, en : (i) prenant correctement en compte la part du marché

Autorité	Référence	Date	Filière	Risque identifié	Contenu
				restreignant l'accès à d'autres éco organismes	de consommation représentée par les vendeurs à distance ; (ii) distribuant de manière équitable et efficace les coûts globaux de la chaîne de valorisation des déchets, répartis entre un plus grand nombre de producteurs (qui incluent pour la première fois tous les vendeurs à distance d'une plateforme en ligne) ; et (iii) permettant aux éco-organismes de réduire le niveau de la contribution environnementale exigée des producteurs, et ces derniers pourront à leur tour répercuter cette baisse des coûts sur les consommateurs qui achètent leurs produits. D'un point de vue concurrentiel, l'AGCM a considéré que l'accord était ouvert à la participation d'autres éco-organismes et d'autres plateformes de vente en ligne, et n'affectait pas la dynamique de la concurrence entre les producteurs, dans la mesure où leur participation à l'accord demeurait libre.
	Décision A531 – Corepla	27/10/2020	Emballages ménagers (plastique)	Risque de barrières à l'entrée restreignant l'accès à d'autres éco-organismes	L'AGCM a sanctionné Corepla, éco-organisme mono-matériau, chargé de la collecte et du recyclage des déchets d'emballages plastique, filiale du consortium légal des emballages, Conai, d'une amende de 27 millions d'euros pour avoir abusé de sa position dominante en entravant l'entrée sur le marché de son concurrent potentiel, Coripet. Les comportements abusifs relevés ont consisté à : (i) entraver la conclusion d'un accord entre Coripet et l'ANCI (Association nationale des municipalités italienne) par l'insertion et l'application de clauses d'exclusivité dans les contrats conclus avec des entreprises de collecte locales ; (ii) refuser de conclure un accord transitoire avec Coripet, qui était devenu nécessaire en raison de l'impossibilité de signer un accord directement avec l'ANCI ; (iii) fixer des tarifs inférieurs aux coûts de la gestion des déchets proposés aux membres adhérant à Coripet ; et (iv) continuer d'assurer, même à perte, le traitement des emballages plastiques qui auraient dû être affecté au Coripet.
	Avis IC49 – Secteur des déchets urbains	21/01/2016	Emballages ménagers	Risque de défaut d'animation du jeu concurrentiel par l'éco-organisme et risque d'inefficience de la filière en raison de ses modalités de fonctionnement	L'AGCM propose de réformer les modalités d'attribution des marchés de la collecte des déchets en privilégiant l'usage de procédures d'appel d'offres, limitant la durée de sélection à un maximum de cinq ans et conditionnant les désignations intra-groupe à une évaluation comparative de leur efficacité par rapport aux soumissionnaires extérieurs. Aussi, l'AGCM estime nécessaire de redéfinir les zones de collecte, dans le but de les différencier et de les élargir pour faciliter le traitement final des déchets. Enfin, l'AGCM recommande fortement de réformer le système de consortium, dont le mérite est d'avoir joué un rôle fondamental dans le lancement de la collecte sélective, mais qui devrait maintenant évoluer vers un modèle de concurrence entre les producteurs d'emballages afin de garantir le respect du principe du « pollueur payeur ».
	Décision I730 – Comieco	16/03/2011	Emballages ménagers (papier)	Risque d'exclusion pour les metteurs en marché dans le cadre de	L'AGCM a analysé un système de fixation de quotas d'attribution de matières premières de papiers par Comieco, éco-organisme chargé de la prise en charge des déchets d'emballages papiers sur le territoire italien, aux papeteries adhérentes, susceptibles d'empêcher, de restreindre ou de fausser la concurrence entre ces dernières. Les quotas

Autorité	Référence	Date	Filière	Risque identifié	Contenu
				l'établissement et le fonctionnement d'un éco-organisme	étaient établis sur la base d'un calcul proportionnel tenant compte de la quantité d'emballages à base de cellulose mis sur le marché. Le système prévoyait ensuite un mécanisme de correction qui réattribuait les quotas proportionnellement à l'accès des papeteries à la matière première chaque année. Néanmoins, les prix payés par les papeteries pour le papier brut obtenu après un premier processus de réduction en pâte étaient fixés par l'éco-organisme et n'incluaient pas les frais des services de collecte des déchets de papier. L'AGCM a relevé que ce comportement conduisait à cristalliser la part de marché des papeteries et à fixer les prix payés par ces dernières pour obtenir les matières premières. Elle a, en outre, relevé que tous les metteurs en marché n'étaient pas représentés au conseil d'administration du Comieco et que les metteurs actionnaires avaient accès à une série de données et d'informations concernant les membres du consortium et leurs concurrents. De fait, les metteurs en marché actionnaires avaient la possibilité de décider des quotas de déchets de papier qui leur étaient attribués ainsi qu'à leurs concurrents, simples adhérents. La procédure s'est toutefois achevée par des engagements pris par Comieco consistant à : (i) ne réserver que 60 % de la quantité annuelle d'emballages et de déchets à base de cellulose à l'administration gérée par le consortium ; et (ii) d'attribuer les 40 % restants à travers une procédure d'appel d'offres.
	Décision I697 – Cobat	29/04/2009	Batteries	Risque d'alignement des opérateurs du recyclage et risque de barrière à l'entrée restreignant l'accès à d'autres éco-organismes	L'AGCM a sanctionné l'éco-organisme Cobat, consortium exclusif pour la collecte des batteries au plomb usagées sur le territoire italien, à une amende de 13 millions d'euros pour avoir : (i) accordé une exclusivité locale aux collecteurs de batteries usagées qui ne pouvaient vendre les déchets qu'à ce dernier, et (ii) imposé une clause de récupération consistant à répercuter négativement l'approvisionnement par les opérateurs du recyclage en batteries usagées auprès de collecteurs autres que ceux sous contrat exclusifs avec Cobat, sur le niveau de quotas des déchets versés proportionnellement à leur capacité de production historique provenant de ces mêmes collecteurs exclusifs. Elle a estimé que l'exclusivité territoriale pour les collecteurs et la clause de récupération pour les opérateurs du recyclage n'étaient pas des mesures proportionnées par rapport aux obligations légales de la Cobat, la loi ne lui reconnaissant pas le droit de promouvoir le partage du marché entre les collecteurs, ni d'interdire aux collecteurs de vendre directement aux opérateurs du recyclage. Cette pratique restreignait la concurrence en empêchant la mise en place d'autres systèmes de collecte et en bloquant les activités de recyclage indépendantes du système Cobat. Elle a également considéré que l'éco-organisme constituait un support de coordination sur le marché du recyclage des batteries au plomb usagées, les opérateurs du recyclage échangeaient régulièrement des informations sur les quantités de batteries usagées

Autorité	Référence	Date	Filière	Risque identifié	Contenu
					qu'elles recevaient de Cobat et concluaient des accords concernant l'attribution de ces batteries. Elles entravaient aussi toute tentative de créer une activité de recyclage indépendante du système Cobat, si bien que les fabricants de batteries ne pouvaient pas disposer d'une alternative moins coûteuse.
	Enquête sectorielle IC26 – Filière des déchets d'emballages	14/08/2008	Emballages ménagers	Risque de défaut d'animation du jeu concurrentiel par l'éco-organisme	Enquête sectorielle sur le secteur des Emballages ménagers par laquelle, l'AGCM a analysé le fonctionnement des différents consortiums créés en Italie à partir de 1998 dans le but d'augmenter les niveaux de recyclage des déchets d'emballages. Elle a relevé en particulier que l'éco-organisme Coreve, agréé pour la prise en charge des Emballages ménagers en verre, répartissait ce matériau valorisé entre les utilisateurs en fonction de leur part de marché historique à un prix fixé directement et unilatéralement. Cette méthode de répartition arbitraire ne permettait pas à de nouveaux utilisateurs d'avoir accès à ce marché et d'y modifier les équilibres existants. Elle soulignait également que le prix ainsi fixé ne reflétait pas le prix du marché. Coreve s'est alors engagé à modifier sa méthode de répartition et à adopter un mécanisme de marché à travers le lancement d'appels d'offres.
Allemagne – Bundeskartellamt (« BKartA »)	Décision B4-21/19 – Remondis/DSD	11/07/2019	Emballages ménagers	Risque de barrières à l'entrée, risque de défaut d'animation du jeu concurrentiel par l'éco-organisme et risques inhérents à la diversification des activités d'un éco-organisme	Le BKartA a interdit le projet d'acquisition de DSD, éco-organisme chargé des Emballages ménagers, par Remondis, opérateur de gestion des déchets d'emballages, considérant que cette fusion donnerait la capacité à la nouvelle entité active sur les deux marchés : (i) du fait de la position de Remondis, de facturer aux concurrents de DSD des prix supérieurs à ceux facteurs avant la concentration pour les services de collecte, de tri et de retraitement, afin de les désavantager ; (ii) du fait de la position de DSD, d'utiliser le niveau de la demande qu'elle concentrerait pour évincer les concurrents de Remondis, en raison de sa part de marché élevée, ce dernier aurait également disposé d'un accès privilégié aux quantités d'emballages de vente mises sur le marché par les producteurs adhérents à DSD ; (iii) de détourner ces quantités de déchets vers les usines appartenant à Remondis en vue d'un traitement ultérieur et de sous-traiter stratégiquement les quantités restantes à des concurrents en vue d'un retraitement ; et (iv) de disposer d'une position dominante sur le marché de la commercialisation de verre recyclé.
	Enquête sectorielle B4-62/12 – Dual Systems	03/12/2012	Emballages ménagers	Risque d'inefficience de la filière ; risque de défaut d'animation du jeu concurrentiel par l'éco-organisme	Enquête sectorielle sur les Emballages ménagers sur la période 1993-2011 : système, qui était au départ un monopole détenu par DSD, puis s'est progressivement transformé en un système concurrentiel. Le principal moteur de la concurrence a été le découplage de la gestion des déchets autour de trois activités : la collecte, le tri et la valorisation/traitement. En outre, la nouvelle procédure d'appel d'offres, définie et élaborée en coopération avec le BKartA, garantit qu'une réduction des distorsions de concurrence. Le système d'appel d'offres prévoyait des incitations financières par le

Autorité	Référence	Date	Filière	Risque identifié	Contenu
					biais de l'attribution de la responsabilité financière principale. Ces incitations garantissaient à leur tour la concurrence entre les différentes entreprises qui proposent des services de collecte pour les différentes zones.
Pays-Bas – Autoriteit Consument & Markt (« ACM »)	Décision 51/3142 – Stibat	18/12/1998	Batteries	Risque d'alignement pour les metteurs en marché dans le cadre de l'établissement et le fonctionnement d'un éco-organisme	L'ACM a constaté que les dispositions prévoyant de répercuter le prix du recyclage des piles sous forme d'une rubrique distincte sur la facture n'étaient ni nécessaires ni profitables au consommateur. L'obligation de recycler les piles a amené l'association des fabricants et importateurs néerlandais de piles à créer l'éco-organisme Stibat. Les fabricants et importateurs de piles devaient verser à ce dernier une redevance afin de couvrir les coûts estimés du système. Cependant, le plan proposé comportait aussi l'obligation de répercuter la redevance au stade suivant de la distribution et de la faire apparaître sur la facture. Ces dernières dispositions ont été considérées comme non nécessaires dans le cadre de ce système et non profitables au consommateur. L'ACM avait accordé une exemption du système mis en place par Stibat parce qu'il contribuait à la protection de l'environnement et que son caractère collectif apportait des avantages économiques mais n'exempta pas l'obligation pour les participants de répercuter la taxe sur le maillon aval de la chaîne de valeur, dans la mesure où, pour les produits polluants, le point de départ de la REP est la responsabilité du pollueur. Par ailleurs, le fait d'imposer une répercussion collective des coûts sur le maillon aval ne présente pas non plus d'avantages justifiant une restriction de la concurrence.
Espagne – Comision Nacional de los Mercados y la Competencia (« CNMC »)	Décision S/0021/21 – Ecoembes	13/12/2023	Emballages ménagers (plastique)	Risque de défaut d'animation du jeu concurrentiel par l'éco-organisme	La CNMC a rendu une décision d'engagements par laquelle Ecoembes, éco-organisme en charge des déchets d'emballages plastique, s'engageait à modifier les modalités d'organisation d'une procédure d'appel d'offres menée depuis 2004 par laquelle elle sélectionnait les entreprises de recyclage des déchets. Elle a estimé qu'en sélectionnant de manière arbitraire (modification de critères, prolongation des délais, etc.) et non transparente les recycleurs, et en élevant des barrières à l'entrée de ces derniers sur le marché (à travers une procédure d'homologation et l'obligation de disposer de garanties financières) non justifiées par des considérations techniques, économiques ou environnementales, Ecoembes était susceptible d'abuser de sa position dominante sur le marché. La procédure d'infraction a été clôturée par l'acceptation de plusieurs engagements proposés par Ecoembes, de nature à faire cesser les préoccupations de concurrence. Ce dernier s'engageait notamment à : (i) une nouvelle procédure électronique de passation de marchés entièrement gérée par un prestataire externe et indépendant ; (ii) réduire substantiellement les délais de traitement ; (iii) garantir la possibilité pour les entreprises d'améliorer leurs offres initiales lors d'un second tour ; (iv) garantir que le nombre maximum de zones pouvant être attribuées à un seul recycleur dans les contrats de déchets soit plafonné à 40 % ; (v) améliorer les conditions

Autorité	Référence	Date	Filière	Risque identifié	Contenu
					d'adjudication en incluant les dernières estimations connues des stocks d'usines ; (vi) établir un seuil de 15 % pour les quantités excédentaires attribuées, au-delà duquel le recycleur peut choisir de ne pas remplir le contrat pour les quantités excédentaires ; (vii) améliorer les conditions d'acceptation des alternatives à la garantie de participation et affinement des critères techniques et économiques d'approbation ; et (viii) mettre en œuvre de registres transparents pour les pénalités, les garanties et les approbations.
	Décision S/0065/08 – Ecovidrio	29/07/2010	Emballages ménagers (verre)	Risque de défaut d'animation du jeu concurrentiel par l'éco-organisme	La CNMC a sanctionné Ecovidrio, éco-organisme en charge des déchets d'emballages en verre, d'une amende de 1 million d'euros, pour avoir organisé une procédure d'appel d'offres ne reposant pas sur des critères objectifs, transparents et non discriminatoires. Ce dernier avait truqué les offres de services de collecte et de traitement en favorisant des entreprises affiliées et en parvenant à écarter au moins un concurrent du marché de la collecte du verre d'emballage.

Source : Autorité de la concurrence.

1.5. Le phénomène de non-contribution au titre de la REP par les metteurs en marché constitue une distorsion de concurrence sans relever du droit de la concurrence

Deux grandes catégories de pratiques ne relevant pas nécessairement du droit de la concurrence peuvent également constituer des distorsions de concurrence.

En premier lieu, un acteur peut se livrer à une concurrence considérée comme déloyale au sens des articles 1240 et 1241 du code civil et de leur jurisprudence, du fait d'une faute contraire aux usages du commerce et à l'honnêteté professionnelle causant un préjudice commercial à l'acteur lésé.

Les pratiques de **concurrence déloyale** peuvent être commises dans un cadre de pratiques anti-concurrentielles au sens du droit de la concurrence, mais elles peuvent également être commises de manière indépendante. La jurisprudence inclut notamment dans la catégorie des pratiques de concurrence déloyale les actes de dénigrement, de confusion, de désorganisation ou de parasitisme économique d'un concurrent. Les analyses de la mission n'ont pas porté sur ce type de pratique.

En deuxième lieu, la **pratique dite du « passager clandestin » (non contribution)** - consistant pour un metteur en marché à ne pas s'acquitter de tout ou partie de l'éco-contribution due à l'éco-organisme - génère une distorsion de concurrence par rapport aux concurrents qui s'acquittent de la totalité de leurs obligations. Différents acteurs sont habilités à poursuivre et sanctionner les auteurs de ce type de fraude :

- le ministre chargé de l'environnement, au travers des agents de la direction générale de la prévention des risques (DGPR), peut constater des infractions et prononcer des amendes administratives sur le fondement de l'article L. 541-9-5 du code de l'environnement[20];
- l'Agence de la transition écologique (ADEME), au travers des agents habilités à cet effet par le ministre chargé de l'environnement, peut constater des infractions et prononcer des amendes administratives dans les mêmes conditions que le ministre chargé de l'environnement[21];
- chaque éco-organisme est tenu de mettre en place des procédures visant à identifier les passagers clandestins et, en l'absence de régularisation de la part de ces derniers, d'effectuer un signalement auprès du ministre chargé de l'environnement[22].

En outre, un metteur sur le marché qui s'estimerait concurrencé par un passager clandestin serait en principe libre d'engager une action en concurrence déloyale contre ce dernier. Les fraudes relevant de comportements de « passagers clandestins » sont analysées dans l'annexe V du présent rapport. Par conséquent, la présente annexe concentre ses développements sur les risques relevant du droit de la concurrence.

---

[20] L'article L. 541-9-5 du code de l'environnement prévoit une amende maximale par unité ou par tonne de 1 500 € pour une personne physique et 7 500 € pour une personne morale, ainsi qu'une astreinte journalière maximale de 20 000 €. Le montant de l'amende doit être déterminé en tenant compte, d'une part, de la quantité annuelle moyenne estimée de produits mis sur le marché par le producteur rapportée à la durée du manquement et, d'autre part, de la contribution financière unitaire maximale établie par les éco-organismes agréés de la filière concernée et, le cas échéant, des coûts de gestion des déchets supportés par les systèmes individuels agréés sur la même filière. En outre, la non-inscription ou une déclaration erronée sur le registre numérique SYDEREP de l'ADEME expose le contrevenant à une amende administrative d'un montant maximal de 30.000 €

[21] Cf. article L. 541-9-7 du code de l'environnement.

[22] Cf. article R. 541-120-1 du code de l'environnement.

2. De manière générale, la concurrence au sein des filières est limitée par les nombreuses situations de monopoles et monopsones et le partage de certains marchés entre éco-organismes

2.1. Neuf des dix-huit filières sont caractérisées par une situation de monopole d'un éco-organisme

Dans le cas français, le phénomène de concentration de l'offre et de la demande propre à la constitution d'un éco-organisme est accentué par la faible intensité de la concurrence entre éco-organismes.

En effet, on constate que le nombre d'éco-organismes agréés au sein d'une filière est compris entre un et quatre (cf. tableau 3). **Parmi les dix-huit filières où un éco-organisme est agréé, neuf présentent une situation de monopole d'un éco-organisme** :

- Cyclamed, dans la filière des médicaments non-utilisés ;
- Dastri, dans la filière des dispositifs médicaux perforants ;
- Refashion, dans la filière du textile, du linge et des chaussures ;
- Ecomaison, dans la filière des jouets ;
- Ecologic, dans la filière des articles de sport et de loisirs ;
- Cyclevia, dans la filière des huiles et lubrifiants ;
- Aper, dans la filière des bateaux de plaisance et de sport ;
- Alcome, dans la filière du tabac ;
- Citeo pro dans la filière des emballages industriels et commerciaux, pour les emballages de la restauration.

En outre, la filière des emballages ménagers et papiers graphiques est caractérisée par une situation de quasi-monopole : l'éco-organisme Citeo perçoit la quasi-totalité des éco-contributions de la filière.

On note, enfin, une tendance au développement des situations où un même éco-organisme est agréé pour plusieurs filières, ce qui renforce l'influence de l'éco-organisme et donc son pouvoir de structuration :

- Ecomaison est agréé pour quatre filières ;
- Valobat est agréé pour trois filières ;
- Citeo est agréé, avec sa filiale Citeo pro, pour deux filières ;
- Ecologic est agréé pour deux filières ;
- Ecosystem est agréé pour deux filières ;
- Valdelia est agréé pour deux filières.

2.2. L'intensité de la concurrence est réduite par la segmentation des marchés

En outre, lorsqu'elle existe, la concurrence entre éco-organismes peut être limitée par la segmentation des marchés, qui aboutit à la création de situation de monopoles pour certains produits.

L'éco-organisme ayant la possibilité de n'être agréé que pour certaines catégories de produits, on constate dans trois filières l'existence de produits non-soumis à la concurrence entre les éco-organismes de la filière. Ainsi :

- Soren est le seul éco-organisme agréé pour la catégorie 7 de la filière des équipements électriques et électroniques ;
- au sein de la filière des produits chimiques, trois éco-organismes sont agréés mais il n'existe aucune concurrence entre eux : Pyreo est le seul éco-organisme agréé pour la catégorie 1, Ecosystem est le seul éco-organisme agréé pour la catégorie 2 et Ecodds est le seul éco-organisme agréé pour les catégories 3 à 10 ;
- au sein de la filière des articles de bricolage et de jardin, Ecodds est le seul éco-organisme agréé pour la catégorie 1 et Ecologic est le seul éco-organisme agréé pour la catégorie 2.

De plus, quatre éco-organismes sont agréés au sein de la filière des produits et matériaux de construction du secteur du bâtiment mais seuls deux d'entre eux sont agréés pour la catégorie 1 et trois d'entre eux pour la catégorie 2.

Tableau 3 : Panorama des filières REP mises en œuvre en France en avril 2024 et de la filière emballages industriels et commerciaux.

Filière	Éco-organismes agréés	Catégories[23] de produits pour lesquelles l'éco-organisme est agréé
Emballages ménagers et papiers graphiques : catégorie « emballages ménagers »	Citeo et sa filiale Adelphe	Toutes
	Leko	
Emballages industriels et commerciaux (emballages de la restauration)	Citeo Pro	Toutes
Emballages ménagers et papiers graphiques : catégorie « papiers graphiques »	Citeo	Toutes
Produits et matériaux de construction du secteur du bâtiment	Écominéro	1
	Valobat	1 et 2
	Valdelia	2
	Ecomaison	2
Équipements électriques et électroniques	Soren	7 (M)[24]
	Ecologic	1, 2, 4, 5, 6, 8 (M/P)
	Ecosystem	1-6,8 (M)
	Ecosystem	1-6 (P)
Piles et accumulateurs	Corepile	Portable
	Screlec	
	Systèmes individuels	Automobile
	Systèmes individuels	Industriel
Produits chimiques	PYRéO	1
	Ecosystem	2
	EcoDDS	3-10
Médicaments non-utilisés	Cyclamed	Toutes
Dispositifs médicaux	Dastri	Toutes
Éléments d'ameublement	Ecomaison	Toutes
	Valdelia	
	Valobat	
Textile, linge et chaussures	Refashion	Toutes
Jouets	Ecomaison	Toutes
Articles de sport et de loisirs	Ecologic	Toutes
Articles de bricolage et de jardin	EcoDDS	1
	Ecologic	2
	Ecomaison	3 et 4
	Valobat	
Véhicules	Systèmes individuels	Toutes
Pneumatiques	Aliapur	Toutes
	GIE FRP	
	Tyval	
Huiles et lubrifiants	Cyclevia	Toutes
Bateaux de plaisance et de sport	Aper	Toutes
Tabac	Alcome	Toutes

Source : Mission.

[23] Voir annexe I pour la définition des produits par catégorie.

[24] M et P précisent si les catégories considérées couvrent les produits ménagers et/ou professionnels.

3. Sur les marchés amont, les moyens de maîtrise des risques et de contrôle de leur réalisation éventuelle sont insuffisants au regard de l'importance des enjeux concurrentiels

Les marchés amont à considérer sont :

- le marché de l'adhésion des metteurs en marché aux éco-organismes ;
- le marché des produits soumis à la responsabilité élargie du producteur ;
- les marchés des « activités connexes » des éco-organismes. Cette expression désigne les services rémunérés rendus par les éco-organismes à leurs adhérents, à l'exclusion des obligations qui figurent dans les cahiers des charges des filières[25]. Il s'agit, en particulier, du marché du conseil aux metteurs en marché.

3.1. Sur les marchés amont, la concurrence est limitée en raison de l'absence de compétition par les prix dans douze des dix-huit filières examinées

Lorsque plusieurs éco-organismes sont agréés au sein d'une même filière, le barème amont est un instrument de différenciation auprès des metteurs en marché. Cependant, cet instrument n'existe pas dans dix filières en raison de l'absence de concurrence entre éco-organismes (pour neuf filières) ou d'une différenciation par catégories de produits (pour la filière des produits chimiques, cf. partie 2.2).

La mission a examiné les barèmes lorsque plusieurs éco-organismes sont agréés pour une même catégorie de produits. En s'appuyant sur un échantillon de produits, la mission constate, pour deux filières (emballages ménagers et articles de bricolage et de jardin) que les barèmes ne présentent aucune différenciation par les prix (cf. tableau 4). Ainsi, la concurrence par le barème amont ne s'applique pas pour deux filières supplémentaires.

Au global, il n'existe une concurrence par le montant des contributions que dans six filières parmi les dix-huit qui comptent au moins un éco-organisme agréé.

Tableau 4 : Différenciation des barèmes au sein d'une même filière REP

Filière	Éco-organismes agréés	Catégories de produits pour lesquelles il existe une concurrence entre éco-organismes	Différenciation des barèmes pour un échantillon de produits
Emballages ménagers et papiers graphiques : catégorie « emballages ménagers »	Citeo et sa filiale Adelphe	Toutes	Barèmes 2023, déclaration détaillée : aucune différence entre les deux barèmes (échantillon de 20 matériaux).
	Leko		
Produits et matériaux de construction du secteur du bâtiment	Écominéro	Catégorie 1 : Ecominero et Valobat. Catégorie 2 : Ecomaison et Valdelia.	Catégorie 1 (barèmes 2023) : barème différencié par les prix (échantillon de 6 produits). Catégorie 2 (barèmes 2024) :
	Valobat		
	Valdelia		

[25] Les éco-organismes sont chargés d'une mission d'intérêt général pour leurs seules activités agréées (article L. 541-10 du code de l'environnement).

Filière	Éco-organismes agréés	Catégories de produits pour lesquelles il existe une concurrence entre éco-organismes	Différenciation des barèmes pour un échantillon de produits
	Ecomaison		barème différencié par les prix (échantillon de 6 produits).
Équipements électriques et électroniques	Soren	Catégories 6 et 8 (équipements ménagers) : Ecosystem et Ecologic	Barèmes 2024 : faible degré de différenciation. Ainsi, pour un échantillon de 9 produits, le barème est identique pour 6 produits.
	Ecologic		
	Ecosystem		
Piles et accumulateurs	Corepile	Piles et accumulateurs portables : Corepile et Screlec.	Barèmes standard 2023 : différenciation systématique par les prix (échantillon de 7 produits).
	Screlec		
	Systèmes individuels (automobiles)		
	Systèmes individuels (industriels hors secteur automobile)		
Éléments d'ameublement	Ecomaison	Toutes	La comparaison n'est pas possible, chaque éco-organisme s'appuyant une nomenclature différente.
	Valdelia		
	Valobat		
Articles de bricolage et de jardin	EcoDDS	Catégories 3 et 4 : Ecomaison et Valobat	Barèmes standards 2024 : aucune différenciation par les prix pour un échantillon de 5 produits.
	Ecologic		
	Ecomaison		
	Valobat		
Pneumatiques	Aliapur	Toutes	Barèmes de Tyval et du GIE FRP non-disponibles
	GIE FRP		
	Tyval		

Source : Mission.

3.2. Sur le marché de l'adhésion, les éco-organismes disposent d'instruments d'éviction qui ne sont pas suffisamment encadrés par la puissance publique

Les éco-organismes agréés ont la possibilité de mettre en place des barrières à l'entrée d'un nouvel éco-organisme ou au développement d'un éco-organisme déjà agréé sur un segment du marché de l'adhésion. Selon l'Autorité de la concurrence, ces barrières peuvent notamment procéder[26] :

- de difficultés d'accès aux données ;
- de pratiques tarifaires relatives aux éco-contributions (prix d'éviction) ;
- du refus de transferts de provisions pour charges futures.

[26] Autorité de la concurrence, avis 99-A-22, 16-A-27, 17-DCC-42 et 22-A-05.

3.2.1. Les difficultés d'accès aux données constatées par la mission constituent une barrière à l'entrée de nouveaux éco-organismes sur le marché de l'adhésion

Comme l'indique l'Autorité de la concurrence, dans son avis 16-A-27 du 27 décembre 2016[27], *« dans le cadre d'une ouverture de marché à la concurrence, la détention par un opérateur historique de données indispensables à l'accès au marché de nouveaux entrants peut poser un problème sérieux de concurrence, si ce dernier refuse l'accès à ces données[28] ».* Au regard de cet impératif, l'Autorité estime, dans son avis 22-A-05 du 16 juin 2022[29], que les données publiées par l'Agence de la transition écologique (ADEME) sur les filières à responsabilité élargie du producteur présentent deux limites :

- ces données ne sont pas « suffisamment actualisées » puisque les données rendues disponibles par l'ADEME l'année N se rapportent à l'année N-2, « ce qui ne permet pas à un nouvel entrant de disposer de données réelles sur le marché[30] » ;
- ces données ne sont pas « suffisamment précises » compte tenu de leur caractère « agrég[é] et anonymis[é] » et de l'absence d'informations sur les produits mis en marché au-delà de leur masse (par exemple, les types de matériaux et le poids de la matière).

Au regard de ces éléments, les données mises à disposition par l'ADEME demeurent, au 10 avril 2024, insuffisamment actualisées et précises et constituent une barrière à l'entrée pour les éco-organismes qui souhaiteraient pénétrer le marché de l'adhésion et faire concurrence à un éco-organisme historique. La mission note plus particulièrement que les données publiées concernent, majoritairement, l'année N-2 (les données N-1 devraient en théorie être disponibles à l'automne de l'année N sur le site de l'ADEME) et que les informations devant être mises à la disposition du public ne sont pas toutes publiées (cf. annexe V pour l'analyse du respect des obligations de l'ADEME en matière de mise à disposition de données).

3.2.2. Le barème des éco-contributions peut constituer un instrument d'éviction sur le marché de l'adhésion et ce risque s'est matérialisé au sein de la filière du bâtiment

Sur le marché de l'adhésion, le deuxième risque identifié par l'Autorité de la concurrence concerne les pratiques d'éviction « *en particulier par le biais d'une politique de prix empêchant l'émergence de nouveaux opérateurs*[31] ».

Le contrôle exercé par l'administration permet, en principe, de limiter le risque d'adoption d'un barème d'éco-contributions (« barèmes amont ») visant à évincer un ou plusieurs concurrents sur le marché de l'adhésion :

- les barèmes amont sont examinés dans le cadre du dossier d'agrément ;
- les censeurs d'État issus du service du contrôle général économique et financier (CGEFi) ont pour mission de veiller à ce que les éco-organismes établissent un barème amont leur permettant de respecter les objectifs du cahier des charges de la filière[32].

---

[27] Avis 16-A-27 du 27 décembre 2016 concernant l'ouverture de la filière de traitement des emballages ménagers à plusieurs éco-organismes.

[28] Point 118.

[29] Avis 22-A-05 du 16 juin 2022 relatif au mécanisme d'équilibrage prévu par le projet d'arrêté modificatif relatif à la procédure d'agrément et portant cahier des charges des éco-organismes de la filière des emballages ménagers.

[30] Point 85.

[31] Page 12.

[32] Articles L. 541-10, R. 541-107, R. 541-125, R. 541-129 du code de l'environnement.

Toutefois, un exemple intervenu en 2022 démontre que ce risque n'est pas pleinement maîtrisé. Au sein de la filière des produits et matériaux de construction du secteur du bâtiment (PMCB), un éco-organisme a publié un barème ne permettant pas d'atteindre les objectifs du cahier des charges. Les autres éco-organismes agréés au sein de cette filière ont, par conséquent, été contraints de revoir leur barème à la baisse pour conserver leurs adhérents.

En outre, au sein de la filière des « textiles, linges et chaussures », l'année 2022 a constitué une année blanche en l'absence de perception des éco-contributions. Si l'objectif était, conformément au cahier des charges[33], d'assurer la contemporanéité des mises en marché et de la perception des éco-contributions, cette mesure a garanti à l'éco-organisme Refashion le maintien de sa situation monopolistique en excluant tout risque de voir émerger une offre concurrente sur le marché de l'adhésion.

3.2.3. Les provisions pour charges futures sont insuffisamment encadrées et peuvent conférer un avantage aux éco-organismes disposant d'une antériorité au sein d'une filière

Le troisième risque identifié par l'Autorité de la concurrence tient à la constitution de provisions pour charges futures par les éco-organismes agréés au sein d'une ou plusieurs filières à responsabilité élargie du producteur.

Dans son avis 16-A-27[34], l'Autorité estime que le provisionnement pour charges futures constitue une *« garantie contre les aléas économiques et financiers »,* qui *« paraît très largement justifiée par les objectifs environnementaux poursuivis par la loi »*. L'Autorité relève cependant que l'absence de *« modalités contractuelles de restitution »* des provisions pour charges futures versées par les metteurs en marché pourrait *« donner un avantage financier à l'opérateur historique qui les détient et alourdir le coût d'entrée des nouveaux concurrents »*. Dès lors, l'Autorité recommande :

- de *« prévoir une traçabilité de ces provisions, une modalité de restitution simple et rapide et, à tout le moins, un mécanisme d'arbitrage pour éviter des retards ou des manœuvres dilatoires préjudiciables à la concurrence »* ;
- de conférer *« un pouvoir de contrôle de ces provisions pour charges futures à l'organe qui sera chargé du respect de l'équilibre financier du dispositif[35] »* ;
- de créer *« une structure de coordination autonome »* chargée notamment *« du contrôle de la gestion des provisions pour charges futures des éco-organismes concurrents afin qu'elles ne constituent pas un obstacle à l'entrée de nouveaux concurrents sur le marché ou au changement d'opérateurs à plus long terme[36] ».*

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) souligne également que « *la non-portabilité des réserves financières a été identifiée par certains comme un obstacle à la concurrence des éco-organismes pour les producteurs. Un certain niveau de réserves financières est nécessaire pour garantir que les services obligés pourront être payés[37]* ».

---

[33] Arrêté du 23 novembre 2022 portant cahiers des charges des éco-organismes et des systèmes individuels de la filière à responsabilité élargie du producteur des textiles, chaussures et linge de maison.

[34] Avis 16-A-27 du 27 décembre 2016 concernant l'ouverture de la filière de traitement des emballages ménagers à plusieurs éco-organismes.

[35] Point 137.

[36] Point 99.

[37] OCDE, 2017, *La responsabilité élargie du producteur : Une mise à jour des lignes directrices pour une gestion efficace des déchets,* Éditions OCDE, Paris.

Or, le montant des provisions pour charges futures atteignait au minimum 1 Md € au titre de l'exercice 2022[38], soit la moitié des éco-contributions perçues en 2022. Lorsque la donnée est disponible, le provisionnement pour charges futures représente en moyenne 8,2 mois de charges de l'année 2021. La médiane se situe à 6,8 mois et les provisions sont comprises entre 2,2 et 15,9 mois de charges de l'année 2021.

En outre, les conditions actuelles dans lesquelles les provisions pour charges et futures sont constituées et contrôlées démontre qu'elles peuvent toujours constituer une barrière à l'entrée. Certes, l'article L. 541-10 du code de l'environnement dispose que les éco-organismes sont « *tenues de transférer [aux producteurs] la part de leurs contributions qui n'a pas été employée en cas de changement d'éco-organism*e ». Toutefois, s'agissant des modalités précises de mise en œuvre de cette mesure, le cahier des charges des éco-organismes de la filière des batteries est le seul à mentionner le provisionnement pour charges futures et à l'encadrer (cf. tableau 5). De plus, les cahiers des charges des éco-organismes coordonnateurs ne mentionnent pas le provisionnement pour charges futures.

[38] Les données, issues des rapports du censeur d'État, sont disponibles dans 18 situations (une situation étant définie comme la comptabilité d'un éco-organisme au sein d'une seule filière).

Tableau 5 : Règles relatives aux provisions pour charges futures établies par les cahiers des charges des filières à responsabilité élargie du producteur

Filière	Date du cahier des charges en vigueur	Arrêtés modificatifs	Présence d'une mention relative au provisionnement pour charges futures dans le cahier des charges (O/N)	Contenu
Piles et accumulateurs	20/08/2015 (JO du 29/08/2015)	AM 29/10/2019	O	Méthode de calcul de la dotation aux provisions pour charges futures (PCF) ; plancher et plafond (la PCF représente entre trois et douze mois de l'ensemble des charges du titulaire associées aux missions du périmètre de l'agrément, calculées sur la base des comptes de l'exercice social de l'année précédente) ; information et action corrective en cas de dépassement du plafond ou de déficit.
Bateaux de plaisance ou de sport	06/12/2023 (JO du 07/12/2023)	Non-applicable (N.A.)	N	N.A.
Déchets d'activités de soins à risques infectieux	02/11/2022 (JO du 11/11/2022)	N.A.	N	N.A.
Déchets diffus spécifiques	01/10/2021 (JO du 28/10/2021)	N.A.	N	N.A.
Éléments d'ameublement	12/10/2023 (JO du 18/10/2023)	N.A.	N	N.A.
Équipements électriques et électroniques ménagers et professionnels	27/10/2021 (JO du 31/10/2021)	AM du 10/11/2023	N	N.A.
Emballages ménagers	07/12/2023 (JO du 10/12/2023)	N.A.	N	N.A.
Médicaments non utilisés	27/10/2021 (JO du 07/11/2021)	N.A.	N	N.A.
Pneumatiques	27/06/2023 (JO du 07/07/2023)	N.A.	N	N.A.

Annexe IV

Filière	Date du cahier des charges en vigueur	Arrêtés modificatifs	Présence d'une mention relative au provisionnement pour charges futures dans le cahier des charges (O/N)	Contenu
Textiles	23/11/2022 (JO du 25/11/2022)	AM du 01/03/2023	N	N.A.
Véhicules hors d'usage	20/11/2023 (JO du 26/11/2023)	N.A.		
Produits de l'agrofourniture	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
Articles de bricolage et de jardin	27/10/2021 (JO du 31/10/2023)	AM du 14/12/2021 AM du 23/11/2023 AM du 10/11/2023	N	N.A.
Articles de sport et de loisir	27/10/2021 (JO du 31/10/2023)	AM du 14/12/2021 AM du 10/11/2023	N	N.A.
Emballages industriels et commerciaux	20/07/2023 (JO du 30/07/2023) (CHR uniquement)	N.A.	N.A.	N.A.
Huiles minérales	27/10/2021 (JO du 13/11/2021)	AM du 28/07/2022	N	N.A.
Jouets	27/10/2021 (JO du 31/10/2023)	AM du 14/12/2021	N	N.A.
Produits et matériaux de construction et du bâtiment	10/06/2022 (JO du 21/06/2022)	AM 28/02/2023 AM du 20/02/2024	N	N.A.
Tabac	23/11/2022 (JO du 07/12/2022)	N.A.	N	N.A.
Gommes à mâcher	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
Textiles sanitaires à usage unique	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
Engins de pêche contenant du plastique	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
Aides techniques médicales	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.

Source : Mission, d'après l'examen des cahiers des charges.

3.3. Sur le marché des produits, la gestion des risques concurrentiels pourrait être améliorée

3.3.1. L'ensemble des recommandations de l'Autorité de la concurrence pour limiter les risques de coordination entre metteurs en marché n'a pas été mise en œuvre

Comme indiqué *supra,* la constitution d'un éco-organisme est porteuse d'un risque d'entente entre metteurs en marché. Ces derniers peuvent, en effet, s'appuyer sur la structure de l'éco-organisme pour dissimuler une coordination dont l'objet est anti-concurrentiel.

Dans ses avis 99-A-22 du 14 décembre 1999[39] et 10-A-21 du 19 novembre 2010[40], l'Autorité de la concurrence souligne que « *les producteurs pourraient utiliser le biais de l'éco-organisme pour orienter de manière concertée leur politique commerciale* ». L'Autorité émet trois propositions permettant de réduire ce risque :

- la définition précise par le cahier des charges de l'objet social de l'éco-organisme ;
- la mise en garde ministérielle préalable à l'agrément ;
- le contrôle du comportement des producteurs par le censeur d'État.

L'ensemble des cahiers des charges en vigueur au 10 avril 2024 définissent l'objet social de l'éco-organisme de manière précise par le biais de leur article liminaire, qui comprend des « orientations générales ».

En revanche, il n'existe pas de mise en garde ministérielle concernant le risque d'entente en amont de l'agrément des éco-organismes.

Enfin, le comportement des éco-organismes et des éco-organismes coordonnateurs est contrôlé par le censeur d'État sur le plan concurrentiel, dans le cadre de sa mission *« de surveillance des capacités financières[41] »* de ces organismes. Le censeur d'État assiste aux réunions des instances de gouvernance et *« peut faire procéder à tout audit en rapport avec sa mission, aux frais de l'organisme concerné[42] ».* Ce contrôle peut donner lieu à l'identification de potentielles atteintes au droit de la concurrence, à l'exemple des développements consacrés par les censeurs d'État, dans leur rapport annuel, aux barèmes d'éco-contributions de la filière du bâtiment (cf. partie 3.2.2). Il existe toutefois deux principales limites au contrôle exercé par le censeur de l'État :

- à la lecture des textes qui l'encadrent, la mission du censeur de l'État ne comprend pas explicitement le contrôle anticoncurrentiel[43] ;
- les moyens humains dont dispose le contrôle général économique et financier s'élèvent à 3,4 équivalents temps plein pour assurer la mission de censeur d'État auprès de l'ensemble des éco-organismes, ce qui rend difficile l'exercice d'un contrôle concurrentiel précis et exhaustif.

---

[39] Avis 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.

[40] Avis 10-A-21 du 19 novembre 2010 relatif à la gestion des déchets d'activités de soins à risques infectieux perforants produits par les patients en auto traitement.

[41] Article R. 541-125 du code de l'environnement.

[42] Article R. 541-125 du code de l'environnement.

[43] Articles L. 541-10, R. 541-107, R. 541-125, R. 541-129 du code de l'environnement.

3.3.2. Le barème des contributions peut défavoriser certains metteurs en marché sans justification environnementale, ce qui pourrait être interprété comme une atteinte à la concurrence

Concernant les conséquences de la responsabilité élargie du producteur (REP) sur le marché des produits, l'Autorité de la concurrence a mis en évidence, dans son avis 99-A-22 du 14 décembre 1999[44], la nécessité de garantir une juste différenciation de la contribution au regard des objectifs environnementaux et d'éviter « *des transferts injustifiés de charges* ».

En effet, un ou plusieurs metteurs en marché pourraient utiliser le barème amont pour défavoriser certains produits concurrents de ceux qu'ils commercialisent sans raison objective du point de vue des objectifs poursuivis par la REP.

Plusieurs instruments sont mis en œuvre pour limiter ce risque :

- la présence des barèmes amont dans le dossier d'agrément déposé par l'éco-organisme, ce qui permet à la puissance publique d'engager une discussion sur ce fondement et, le cas échéant, de ne pas agréer un éco-organisme dont le barème défavoriserait manifestement une catégorie de metteurs en marché ;
- l'avis public du comité des parties prenantes de l'éco-organisme, composé notamment de producteurs et d'associations de protection de l'environnement, sur le barème amont (article L. 541-10 du code de l'environnement) ;
- lorsqu'elle existe, la concurrence au sein d'une même catégorie de produits, qui permet à un metteur en marché de sélectionner le barème de contributions le plus favorable et limite donc le risque de discrimination.

L'examen des barèmes démontre que les règles de calcul des contributions peuvent défavoriser certains produits sans justification environnementale (cf. annexe III pour une présentation détaillée du fonctionnement des barèmes), ce qui pourrait être interprété comme un « *transfert injustifié de charges* » et donc une atteinte à la concurrence. À titre illustratif, dans la filière du tabac, le barème de l'éco-organisme Alcome prévoit un montant forfaitaire entre 0 et 50 millions d'unités mises sur le marché et un autre montant forfaitaire, plus élevé, au-delà de 50 millions d'unités mises sur le marché. Ce barème favorise donc les metteurs en marché dont les mises sur le marché sont, en volume, les plus faibles.

3.4. Lorsque les éco-organismes agissent sur un marché connexe, un principe de séparation des activités doit être respecté pour éviter les financements croisés

Les éco-organismes peuvent proposer des services qui ne relèvent pas des missions définies par les cahiers des charges. Cette diversification peut comporter des risques concurrentiels si elle s'appuie sur les avantages que l'éco-organisme retire de sa mission d'intérêt général ou d'une position monopolistique ou dominante, par exemple sur les ressources financières ou des informations stratégiques sensibles.

La mise en place d'activités hors agrément est encadrée par l'article R. 541-121 du code de l'environnement, qui dispose que « les contributions perçues par les éco-organismes sont utilisées dans leur intégralité pour les missions agréées et pour les frais de fonctionnement afférents à ces missions », **ce qui suppose la mise en place d'une comptabilité analytique pour garantir l'absence de financements croisés.** L'article R. 541-125 du même code confie la responsabilité du contrôle de l'application de cette disposition au censeur d'État.

---

[44] Avis 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.

La mission a identifié trois filières concernées par des activités hors agrément mises en œuvre par les éco-organismes :

- au sein de la filière des emballages ménagers, l'éco-organisme Citeo a développé depuis 2021 une activité de conseil. Cette offre est baptisée Citeo +. Cet éco-organisme a mis en place, pour son activité Citeo + une comptabilité analytique séparée validée par le comité d'audit et qui exerce ses activités en principe en compliance avec les règles de concurrence ;
- l'éco-organisme Valdelia, agréé sur les filières des éléments d'ameublement et du bâtiment, a développé une activité relative à l'évacuation de véhicules hors d'usage à Saint-Pierre-et-Miquelon ;
- l'éco-organisme Dastri, agréé au sein de la filière des dispositifs médicaux, exerce, hors agrément, une activité de collecte des déchets d'activités de soins à risques infectieux issus de la vaccination. Cet éco-organisme a d'abord refusé de transmettre la convention encadrant cette activité à la direction générale de la prévention des risques et à la direction générale de la santé en arguant du fait qu'il s'agissait d'une convention hors agrément, entre deux acteurs privés. Un audit indépendant a ensuite été réalisé pour vérifier la conformité de la comptabilité analytique de Dastri sur le plan de la séparation entre les activités sous et hors agrément. Le rapport d'audit, en date du 5 avril 2024, conclut à l'absence d'erreurs significatives d'affectation analytique. Cet exemple démontre que le contrôle des activités connexes est postérieur à leur démarrage.

Ces deux derniers exemples illustrent la nécessité de mieux surveiller les activités connexes réalisées par les éco-organismes afin de veiller à la séparation des activités sous et hors agrément.

4. Sur les marchés de la collecte sélective et du tri, le pouvoir de structuration des éco-organismes doit être mieux encadré

Trois grandes relations peuvent être examinées au sein des marchés de la collecte sélective et du tri :

- les relations entre éco-organismes d'une même filière ;
- les relations entre éco-organismes et collectivités territoriales ;
- les relations entre éco-organismes et opérateurs de gestion de déchets.

Sur ces marchés, il importe également de distinguer les situations où l'éco-organisme est dit « financeur » des situations où il est « opérationnel ». Comme indiqué précédemment (cf. annexe I), lorsque l'éco-organisme est opérationnel, il prend en charge la collecte et le traitement des déchets en contractualisant avec les opérateurs de gestion des déchets ; lorsque l'éco-organisme est financeur, il n'intervient que pour apporter des financements (ou « soutiens ») aux collectivités territoriales, qui agissent en régie ou en contractualisant avec des opérateurs.

Au regard de ces caractéristiques, on peut proposer un classement en attribuant à chaque éco-organisme agréé une nature : financière, opérationnelle ou mixte (cf. tableau 6).

Tableau 6 : Nature des filières REP effectives[45] et des éco-organismes (sauf coordonnateurs) associés

Filière	Éco-organisme	Nature	Part financière de la filière : activités des collectivités faisant l'objet d'un soutien de la part des éco-organismes
Emballages ménagers et papiers graphiques	Citeo+Adelphe	Mixte, dominante financière et part opérationnelle sur le flux développement[46]	Collecte sélective, tri, recyclage, valorisation
	Leko		
Produits et matériaux de construction du secteur du bâtiment	Écominéro	Mixte	Collecte
	Valobat		
	Valdelia		
	Ecomaison		
Équipements électriques et électroniques	Soren	Mixte, dominante opérationnelle	Dans le cas des DEEE ménagers uniquement, collecte
	Ecologic		
	ecosystem		
Piles et accumulateurs	Corepile	Mixte, dominante opérationnelle	Collecte (mise à disposition gratuite des contenants de stockage et de transport), communication
	Screlec		
Produits chimiques	PYRéO	Mixte, dominante opérationnelle	Collecte
	Ecosystem		
	EcoDDS		
Médicaments non-utilisés	Cyclamed	Opérationnelle	N.A.
Dispositifs médicaux	Dastri	Mixte, dominante opérationnelle (financement de la collecte en pharmacie)	N.A.
Éléments d'ameublement	Ecomaison	Mixte, dominante opérationnelle	Collecte, et, dans le cas d'une collecte en mélange, traitement
	Valdelia		
	Valobat		
Textile, linge et chaussures	Refashion	Mixte, dominante financière	Collecte
Jouets	Ecomaison	Mixte, dominante opérationnelle	Collecte, et, dans le cas d'une collecte en mélange, traitement
Articles de sport et de loisirs	Ecologic	Mixte, dominante opérationnelle	Collecte séparée, et, dans le cas d'une collecte en mélange, traitement
Articles de bricolage et de jardin	EcoDDS	Mixte, dominante opérationnelle	Collecte séparée, et, dans le cas d'une collecte en mélange, traitement
	Ecologic		
	Ecomaison		
	Valobat		
Pneumatiques	Aliapur	Opérationnelle	N.A.
	GIE FRP		
	Tyval		
Huiles et lubrifiants	Cyclevia	Mixte, dominante financière	Collecte
Bateaux de plaisance et de sport	Aper	Mixte, dominante opérationnelle	Soutien aux coûts liés à la résorption d'un dépôt illégal de déchets abandonnés situés sur le domaine public ou liés à la gestion des déchets de bateaux de plaisance ou de sport issus de catastrophes naturelles

[45] Hors filière des produits de l'agrofourniture.

[46] Ce flux a été mis en place suite à la simplification du geste de tri pour intégrer les nouveaux emballages.

Filière	Éco-organisme	Nature	Part financière de la filière : activités des collectivités faisant l'objet d'un soutien de la part des éco-organismes
Tabac	Alcome	Mixte, dominante financière	Nettoiement (y compris coûts de gestion des mégots)
Véhicules hors d'usage	Recycler mon véhicule	Dominante opérationnelle	Collecte des véhicules abandonnés

Source : Mission, d'après l'étude des cahiers des charges des filières et les données transmises par la direction générale de la prévention des risques.

4.1. Si la coordination entre éco-organismes d'une même filière est indispensable pour garantir l'efficacité du marché de la collecte et du tri, les conditions d'un partage équilibré entre concurrence et coordination restent à préciser

4.1.1. Les monopoles détenus par les éco-organismes et l'existence de contrats-types limitent la concurrence sur le marché de la collecte sélective et du tri

Sur le marché de la collecte sélective et du tri comme sur les marchés amont, la concurrence entre éco-organismes est limitée par la présence, dans neuf filières, d'un unique éco-organisme agréé (cf. partie 2 de la présente annexe). Ce constat concerne aussi bien les activités pour lesquelles l'éco-organisme finance les collectivités territoriales que celles où il pourvoit, de manière opérationnelle, à la collecte et au traitement.

De plus, un facteur propre à ce marché, valable uniquement lorsque l'éco-organisme finance les collectivités territoriales, limite la concurrence entre éco-organismes d'une même filière. En effet, chaque éco-organisme doit, lorsqu'il finance les collectivités territoriales, contractualiser avec les collectivités sur la base d'un contrat-type unique. Ce contrat est élaboré par l'éco-organisme coordonnateur de la filière. **La majorité des modalités contractuelles et notamment le montant des soutiens financiers sont définies dans ce contrat-type, si bien qu'elles ne constituent pas des instruments de différenciation des éco-organismes auprès des collectivités territoriales**.

Toutefois, le contrat-type n'encadre pas l'ensemble des relations entre collectivités territoriales et éco-organismes. L'Autorité de la concurrence note ainsi, à propos des emballages ménagers, que les « mesures d'accompagnement » des collectivités territoriales (par exemple, des soutiens à l'investissement) « *[ne] sont pas précisément définies [dans le contrat-type] et peuvent faire l'objet d'une adaptation spécifique à chaque contrat. Il s'ensuit que chaque éco-organisme peut proposer des offres différenciées sur ces mesures et ainsi assurer un début de concurrence par la qualité des services rendus*[47] *».*

4.1.2. L'accès aux données relatives au marché de la collecte sélective et du tri n'est pas garanti aux éco organismes qui souhaiteraient entrer sur le marché

Un éco-organisme peut créer des barrières à l'entrée du marché de la collecte sélective et du tri en refusant à de nouveaux concurrents l'accès aux données qu'il détient et qui sont indispensables pour pénétrer ce marché.

[47] Avis 16-A-27 du 27 décembre 2016 concernant l'ouverture de la filière de traitement des emballages ménagers à plusieurs éco-organismes, point 93.

Ainsi, dans sa décision 09-D-22 du 1er juillet 2009 , l'Autorité de la concurrence indique que « les situations dans lesquelles [un éco-organisme] refuse sans motif légitime l'accès à des données, à des produits ou à des infrastructures indispensables pour que ses concurrents sur le marché concurrentiel puissent exercer leur activité ou n'accorde cet accès qu'à des conditions ne leur permettant pas de proposer un prix compétitif sur ledit marché », pouvaient conduire à enfreindre les règles de concurrence.

Or, en France, il existe un doute sur l'accessibilité des informations indispensables aux nouveaux entrants sur le marché de la collecte sélective et du tri. En particulier, dans sa décision 17-DCC-42 du 3 avril 2017 consacré aux emballages ménagers, l'Autorité de la concurrence constate une asymétrie d'informations entre éco organismes historiques et nouveaux entrants. L'Autorité note qu'il existe des informations disponibles publiquement, notamment le montant des soutiens financiers versés aux collectivités territoriales, les volumes globaux de déchets mis en marché par les producteurs et les charges des éco organismes agréés. Toutefois, certaines informations indispensables à la définition de la stratégie financière ou opérationnelle du nouvel entrant n'étaient pas disponibles au moment de la rédaction de la décision et ne le sont toujours pas. Les catégories de données suivantes, qui ne sont pas disponibles pour l'ensemble des filières (cf. annexe V) peuvent notamment être mentionnées :

- volumes des mises sur le marché par producteur et selon les catégories de produits ;
- quantités de déchets collectés ;
- procédure de sélection des opérateurs de gestion de déchets.

4.1.3. La coordination entre éco-organismes d'une même filière repose sur un mécanisme d'équilibrage et sur une structure de coordination dont l'autonomie n'est toutefois pas garantie

Le mécanisme d'équilibrage vise à répartir les obligations de collecte entre éco-organismes d'une même filière afin d'assurer une présence en aval aux éco-organismes détenant une faible part de marché en amont. Chaque éco-organisme est ainsi censé arriver à un équilibre financier entre la somme des éco-contributions qu'il reçoit de ses adhérents et la somme des coûts avals de prévention et de gestion des déchets.

Dans son avis 16-A-27[48], l'Autorité de la concurrence juge l'instauration d'un mécanisme d'équilibrage *« indispensable »* entre éco-organismes d'une même filière à responsabilité élargie du producteur (filière REP). Ce mécanisme doit, selon l'Autorité, « *permettre de garantir à chaque éco-organisme un équilibre financier entre le montant des contributions reçues de ses adhérents et la somme des soutiens versés aux collectivités* » et *« garantir que chacun des éco-organismes contribue équitablement aux coûts de collecte sélective, de tri et de traitement des déchets d'emballages ménagers ».* Ainsi, l'objectif est que *« les recettes des uns [viennent] compenser les charges des autres afin de garantir de manière pérenne un équilibre financier de tous[49] ».*

Du point de vue du droit de la concurrence, ce mécanisme présente l'avantage de permettre à un nouvel entrant de contractualiser avec un nombre important de collectivités même si son nombre d'adhérents est peu élevé, le solde négatif entre les contributions perçues et les soutiens à verser aux collectivités étant compensé par le mécanisme d'équilibrage.

[48] Avis 16-A-27 du 27 décembre 2016 concernant l'ouverture de la filière de traitement des emballages ménagers à plusieurs éco-organismes.

[49] Point 54.

Conformément à l'avis de l'Autorité, les cahiers des charges de l'ensemble des filières au sein desquelles plusieurs éco-organismes sont en concurrence pour une même catégorie de produits[50] prévoient bien un mécanisme d'équilibrage dont les modalités de définition sont proposées par l'éco-organisme coordonnateur dans le cadre de son dossier d'agrément. L'agrément permet à l'autorité administrative de se prononcer sur les conditions de mise en œuvre de l'équilibrage et d'exiger, si nécessaire, des modifications (cf. encadré 2).

[50] Il s'agit des six filières suivantes : déchets d'éléments d'ameublement, déchets d'équipements électriques et électroniques, emballages ménagers et papiers graphiques, pneumatiques, produits et matériaux de construction du secteur du bâtiment et véhicules hors d'usage.

Encadré 2 : mécanismes d'équilibrage prévus dans les filières où plusieurs éco-organismes sont en concurrence pour une même catégorie de produits

Dans les filières des déchets d'éléments d'ameublement, déchets d'équipements électriques et électroniques, produits et matériaux de construction du secteur du bâtiment et pneumatiques[51], les cahiers des charges prévoient que l'organisme coordonnateur répartit, pour la filière concernée :

- les obligations de collecte des déchets dans le cadre du service public de gestion des déchets (SGPD) alternativement selon une des deux modalités suivantes :
  - un équilibrage financier entre les éco-organismes dans le cas où chaque collectivité choisit quel éco-organisme assure la prise en charge des coûts de collecte ainsi que la reprise des déchets ainsi collectés ;
  - une répartition des zones géographiques du territoire national sur lesquelles chacun des éco-organismes est tenu d'assurer la prise en charge des coûts de collecte des déchets supportés par les collectivités ainsi que la reprise des déchets ainsi collectés par les collectivités. Cette répartition est complétée par un équilibrage financier, dans la limite de 5 % des quantités de déchets collectés par le SGPD, afin de procéder aux ajustements périodiques nécessaires à l'exercice d'équilibrage ;
- les obligation de collecte des déchets collectés hors SGPD, selon un équilibrage financier.

Dans la filière des véhicules hors d'usage, l'organisme coordonnateur répartit les obligations de collecte des éco-organismes selon un équilibrage financier.

Dans ces cinq filières, l'organisme coordonnateur propose pour accord aux ministres chargés de l'environnement et de l'économie, le résultat provisoire de l'équilibrage. L'accord est réputé acquis en l'absence d'opposition de l'un des deux ministres dans un délai de deux mois suivant la réception de la proposition. En cas de désaccord motivé, l'équilibrage est arrêté par les ministres.

Dans la filière des emballages ménagers et papiers graphiques, l'organisme coordonnateur met en place :

- un mécanisme qui permet que soit assurée une juste répartition des recettes et des dépenses des différents éco-organismes au regard de leurs obligations, suivant les dispositions réglementaires en vigueur. Ce mécanisme garantit notamment que chacun des éco-organismes contribue équitablement aux coûts liés à la collecte, au tri et au traitement des déchets encourus par les collectivités territoriales, à la prise en charge des déchets abandonnés, à la compensation des coûts résultant de la gestion des emballages mixtes alimentaires collectés auprès des professionnels de la restauration et des montants alloués dans le cadre de la généralisation de la collecte des déchets d'emballages ménagers issus de la consommation hors foyer et collectés par le service de propreté de la gestion des déchets (SPGD) ou par le service propreté des collectivités territoriales et assure à cet égard le respect du principe d'équité dans le traitement des metteurs sur marché et des différentes catégories d'emballages. Le mécanisme d'équilibrage financier permet de répartir les coûts sur la base des parts de marché amont et aval des éco-organismes ;
- un mécanisme spécifique d'équilibrage pour que soit assurée une juste répartition entre les éco-organismes entre eux des obligations relatives à l'organisation de la reprise en vue du recyclage des flux correspondant au standard matériaux flux développement et au standard matériau plastique simplifié.

Dans cette filière, l'équilibrage est arrêté par le ministre chargé de l'environnement chaque année, sur la base des données transmises par les éco-organismes à l'ADEME, qui réalise le calcul d'équilibrage selon la formule proposée par l'organisme coordonnateur dans son dossier de demande d'agrément.

Cependant, l'existence d'un éco-organisme coordonnateur chargé, entre autres, de la mise en œuvre de l'équilibrage comporte deux risques concurrentiels dont la maîtrise est aujourd'hui insuffisante.

[51] Pour cette filière, dans le cadre des déchets collectés hors du SGPD, l'organisme coordonnateur procède également à une répartition géographique des obligations de collecte des déchets des éco-organismes, afin que, pour une même catégorie d'agrément, un seul éco-organisme soit chargé de mettre en place le point de reprise des déchets prévu par le maillage territorial, si nécessaire en lien avec un éco-organisme agréé sur l'autre catégorie d'agrément.

Premièrement, l'éco-organisme coordonnateur peut favoriser une concertation entre éco-organismes aux effets anticoncurrentiels (par exemple, un accord sur le montant des éco-contributions). Par conséquent, dans l'avis susmentionné, l'Autorité estime que les pouvoirs publics doivent occuper un rôle prépondérant dans la définition des conditions de mise en œuvre de l'équilibrage. La solution d'une « *structure de coordination autonome* » doit être privilégiée et la direction devrait en revenir *« aux services de l'État qui pourraient jouer, en tant que de besoin, un rôle d'arbitre en cas de conflit entre éco-organismes* ».

Or, contrairement au modèle de structure de coordination préconisé par l'Autorité de la concurrence, l'éco-organisme coordonnateur dépend des éco-organismes. À titre illustratif, la gouvernance de l'éco-organisme coordonnateur de la filière du bâtiment repose sur une présidence tournante confiée aux éco-organismes de la filière. De même, Ecologic et Ecosystem sont les deux actionnaires de l'éco-organisme coordonnateur de la filière des équipements électriques et électroniques. Il en résulte un risque accru d'entente au sein de cette structure.

Deuxièmement, le mécanisme d'équilibrage risque de créer une distorsion de concurrence s'il est surévalué ou sous-évalué.

4.2. Dans certaines filières, le pouvoir de structuration des éco-organismes donne lieu à des relations contractuelles déséquilibrées avec les collectivités territoriales

Comme indiqué *supra* (cf. partie 1), les missions confiées aux éco-organismes leur confère un « *pouvoir d'influence auprès des collectivités territoriales* », qu'ils agissent en tant que financeurs ou selon des modalités opérationnelles :

- lorsqu'ils financent les collectivités territoriales, les éco-organismes disposent d'un pouvoir de négociation renforcé par la concentration de la demande qu'ils opèrent et l'absence ou la quasi-absence de concurrence. Dans sa décision 10-D-29 du 27 septembre 2010, l'Autorité de la concurrence a ainsi pu décrire « *un contexte où les collectivités sont dans une relation de forte dépendance vis-à-vis d'Eco-Emballages, qui les finance et les contrôle* » ;
- lorsqu'ils agissent de manière opérationnelle, les éco-organismes sont également amenés à contractualiser avec les collectivités territoriales, notamment pour régir la collecte des déchets déposés dans les déchèteries publiques.

Dans ce contexte, le risque concurrentiel principal relève de l'abus de position dominante (cf. encadré 1). S'il appartient aux autorités de contrôle de la concurrence de se prononcer sur la qualification des faits, la mission a relevé plusieurs exemples démontrant que les collectivités territoriales ne sont pas en position de force vis-à-vis des éco-organismes, ce qui incite à mieux encadrer ce risque. Ainsi :

- dans la filière des emballages ménagers, la couverture des coûts supportés par les collectivités territoriales doit atteindre 80% du coût net optimisé aux termes du cahier des charges mais demeure en deçà de 60% ;
- dans la filière des produits chimiques, l'éco-organisme Ecodds a, pour contester les clauses du cahier des charges, suspendu son activité. Les déchèteries publiques ont dû faire face à des hausses des déchets dangereux.

4.3. Lorsqu'un éco-organisme contractualise avec les gestionnaires de déchets pour organiser la collecte sélective et le tri, les relations contractuelles peuvent être déséquilibrées à son profit

S'il appartient aux autorités de concurrence de caractériser un abus de position dominante ou un abus de dépendance économique**,** la mission constate que les relations contractuelles entre éco-organismes opérationnels ou mixtes et entreprises de gestion de déchets peuvent être déséquilibrées. Ce constat concerne les relations entre éco-organisme et gestionnaires de déchets pour la collecte, le transport, le tri et le traitement des déchets, dans trois filières.

Dans la filière des équipements électriques ou électroniques, pour le traitement des flux « petits appareils en mélange et petits équipements professionnels », le modèle de contrat entre un gestionnaire de déchets et un éco-organisme opérationnel prévoit que « le gestionnaire de déchets supporte seul l'ensemble des « risques et responsabilités de toutes natures liés à chaque appareil remis ».

De plus, dans une autre filière, un éco-prévoit, dans un contrat-type « contrôle et enlèvements » le liant à un gestionnaire de déchets, que ce dernier réalise des prestations « non décrites ou partiellement mentionnées dans le présent contrat » mais « nécessaires à sa finalité et sa bonne exécution ». Le prestataire doit ainsi, s'il veut remporter le marché, accepter de supporter des coûts et des risques dont il ne connait pas la nature au moment de la signature du contrat. En outre, le prestataire doit s'engager à mettre en œuvre « l'imputation prioritaire des déchets [de l'éco-organisme] en sortie pour traitement final », ce qui implique que « les quantités de déchets de même nature que ceux de [l'éco-organisme] subissant un traitement final de déchets s'imputent prioritairement sur les quantités de déchets gérées pour le compte de l'éco-organisme et entrées sur le site du prestataire, de telle manière que les quantités de déchets gérées pour le compte de l'éco-organisme présents sur le site du prestataire soient toujours le plus faible possible ». Le contrat prévoit donc un traitement prioritaire des déchets gérés pour le compte de cet éco-organisme.

Dans une troisième filière, un éco-organisme a rédigé un « contrat-type » pour encadrer ses relations avec les gestionnaires de déchets. L'éco-organisme peut émettre des bons de commande au cours de l'exécution du contrat. Un article précise qu'un bon de commande peut notamment « active[r] ou désactive[r] des bennes présentes sur des points d'enlèvement, ou active[r] ou désactive[r] en les ordonnançant, une ou plusieurs des prestations prévues au contrat ». Le prestataire s'engage « à exécuter un bon de commande dans un délai maximal de trente jours à compter de son émission ». Ainsi, le donneur d'ordre a la possibilité de modifier, en cours de contrat, les prestations prévues au contrat, le gestionnaire de déchets devant adapter les modalités de son organisation dans un délai d'un mois. Ce point est facteur de complexité pour le prestataire et créateur de risques économiques, dans la mesure où le prestataire est rémunéré en fonction du nombre de prestations assurées.

En outre, ce même contrat-type comprend un article consacré aux opérations de caractérisations[52]. Aux termes de cet article, le prestataire doit accepter de ne recevoir aucune compensation financière en contrepartie de la mise à disposition de moyens humains et matériels supplémentaires nécessaires à cette caractérisation. La caractérisation du gisement est pourtant une obligation que doit supporter l'éco-organisme conformément à son cahier des charges d'agrément.

[52] La caractérisation est une opération visant à déterminer, par sondage, la composition d'un gisement de déchets.

5. Sur le marché de la reprise, l'intervention des éco-organismes constitue une évolution récente, qui appelle une vigilance accrue sur le plan concurrentiel

5.1. Disposant d'un pouvoir de structuration des investissements, l'éco-organisme opérationnel ou mixte a la possibilité d'imposer des relations déséquilibrées aux opérateurs de gestion des déchets

Contrairement aux éco-organismes financeurs, les éco-organismes opérationnels et mixtes pourvoient à la collecte et au traitement des déchets en contractualisant directement avec les opérateurs de gestion des déchets (cf. annexe I pour une présentation des différentes catégories d'éco-organismes). Du point de vue des entreprises chargées de la gestion des déchets, l'agrément d'un éco-organisme opérationnel se traduit donc par une concentration de la demande, l'éco-organisme collectant des déchets auprès de différentes parties prenantes avant de contractualiser avec l'entreprise gestionnaire de déchets pour leur traitement.

Dans leurs relations contractuelles avec les gestionnaires de déchets, les éco-organismes opérationnels disposent d'un pouvoir de négociation important du fait de ce phénomène de concentration de la demande. Cette caractéristique, associée au pouvoir d'influence dont dispose l'éco-organisme du fait de la mission d'intérêt général qui lui est confiée et à la détention d'informations confidentielles (cf. annexe V pour une présentation des données transmises aux éco-organismes) confèrent aux éco-organismes opérationnels, dans leurs relations avec les opérateurs de déchets, un pouvoir identifié par l'Autorité de la concurrence comme un « *pouvoir de structuration des investissements*[53] ».

Du point de vue du droit de la concurrence, le risque est alors que l'éco-organisme tire profit de cette position dominante en imposant des conditions abusives aux gestionnaires de déchets. Ce risque existe notamment lorsque l'éco-organisme se positionne en tant que vendeur de matériaux.

5.2. L'intervention croissante des éco-organismes comme vendeurs sur le marché de la vente des matériaux crée des risques concurrentiels

5.2.1. L'intervention des éco-organismes comme vendeurs sur le marché de la vente des matériaux tend à se développer et cette dynamique pourrait s'amplifier

Dans son avis 12-A-17 du 13 juillet 2012, l'Autorité de la concurrence soulignait l'absence des éco-organismes sur le marché de la vente des matériaux : *« il semble qu'aujourd'hui, les éco-organismes n'interviennent pas comme vendeurs sur le marché de la vente des matériaux. Cette absence sur le marché résulte plus des pratiques actuelles que d'une impossibilité juridique ».* La situation a toutefois évolué dans au moins trois filières.

En premier lieu, l'arrêté du 15 mars 2022 emportant modification du cahier des charges de la filière des déchets d'emballages ménagers confère aux éco-organismes agréés dans cette filière **une exclusivité pour le recyclage et la reprise du flux dit « développement », qui comporte les films souples ainsi que le PET foncé et les pots et barquettes en diverses résines. Selon les capacités de tri des centres de tri des collectivités, ces flux sont collectés selon différents standards (cf. encadré 3) :**

[53] Avis 12-A-17 de l'Autorité de la concurrence.

- le standard « flux développement », depuis le 1er janvier 2023 : les emballages correspondant au flux développement sont triés au niveau du centre de tri entre emballages souples et rigides. La reprise par l'éco-organisme est alors gratuite pour les collectivités ;
- le standard « modèle de tri simplifié plastique », depuis le 1er janvier 2023 : les emballages plastiques ne sont triés qu'en deux flux, que sont les plastiques souples et les plastiques rigides. Le surtri est réalisé par l'éco-organisme et facturé à la collectivité ;
- les modèles transitoires de tri (modèle à deux standards et modèles à un standard), depuis le 17 mars 2022 : les emballages plastiques sont triés en respectivement 3 et 2 flux dans l'attente de la modernisation du centre de tri concerné. Ce flux n'est autorisé que de 2023 à 2025 et l'éco-organisme en assure la reprise gratuitement.

Encadré 3 : Modalités de reprise des « flux développement, modèle de tri plastique simplifié et modèles transitoires de tri » prévues par le cahier des charges de la filière des emballages ménagers

Modalités de la reprise et du recyclage par l'éco-organisme des flux correspondants au standard matériau flux développement

L'éco-organisme organise la reprise des déchets d'emballages ménagers plastiques conformes au standard flux développement auprès de toute collectivité en garantissant à cette dernière une reprise en toute circonstances et sans frais. Il organise également le recyclage des déchets ainsi repris. A cet effet, l'éco-organisme passe les marchés de surtri et de recyclage ainsi requis.

Modalités de la reprise et du recyclage par l'éco-organisme du standard matériau plastique simplifié

L'éco-organisme organise la reprise des déchets d'emballages ménagers plastiques conformes au standard matériau plastique simplifié auprès de toute collectivité, en garantissant à cette dernière une reprise en toute circonstances et sans frais. Il organise également le recyclage des déchets ainsi repris.

Le coût correspondant à la prise en charge par l'éco-organisme de ces tonnages vient pour partie en déduction du soutien à la tonne versée à la collectivité par l'éco-organisme ; cette déduction est inférieure à 15 % du montant de ce soutien.

Modalités de la reprise et du recyclage par l'éco-organisme des flux correspondants au standard matériau plastique transitoire

Afin de finaliser la mise en œuvre de l'extension des consignes de tri, l'éco-organisme propose aux collectivités, d'organiser de manière transitoire la reprise des déchets d'emballages ménagers plastiques conformes aux standards du modèle transitoire de tri, à l'exception du flux PET clair.

L'éco-organisme organise dans ce cas la reprise en toute circonstances et sans frais auprès de la collectivité de ces déchets d'emballages pour toute la durée durant laquelle la collectivité produit les standards du modèle transitoire de tri des plastiques. Il organise également le recyclage des déchets ainsi repris.

Ainsi, les entreprises de la gestion des déchets ne peuvent plus proposer aux collectivités territoriales d'offres de reprise ou de recyclage pour les matériaux concernés par le flux développement. Les éco-organismes sont les seuls acteurs autorisés à vendre ces flux de déchets après une première phase de tri et traitement.

L'arrêté du 7 décembre 2023 portant cahier des charges des éco-organismes et des systèmes individuels de la filière prévoit également un mécanisme d'équilibrage pour que les obligations qui incombent aux éco-organismes relativement à ces trois flux soient justement répartis entre eux. Le principe retenu consiste à déterminer la répartition de ces flux entre les éco-organismes en fonction de leurs parts de marchés amont.

En deuxième lieu, sans qu'il soit possible d'identifier les facteurs les ayant conduits à modifier leur comportement, **les éco-organismes ont fait évoluer leurs pratiques en investissant de manière spontanée le marché de la vente de matériaux, dans au moins deux filières (éléments d'ameublement, pneumatiques).**

L'intervention des éco-organismes sur le marché de la vente des matériaux pourrait, en outre, se développer avec l'augmentation du nombre de filières à responsabilité élargie du producteur (REP) dont les éco-organismes sont opérationnels ou mixtes. En effet, comme l'indique l'Autorité de la concurrence dans son avis 12-A-17 mentionné *supra*, si « les éco-organismes financeurs ne peuvent pas être considérés comme des vendeurs de matériaux, car dans les filières financières, ce sont les collectivités territoriales qui vendent les matériaux », « les éco-organismes opérationnels sont responsables du traitement des déchets jusqu'à la phase finale, le stade ultime. L'article L. 541-10-6 II du code de l'environnement encadre les passations de marché relatifs à la prévention ou à la gestion des déchets par les éco-organismes et prévoit notamment que « dans le cas où l'éco-organisme est détenteur du déchet, le contrat entre l'éco-organisme et l'opérateur économique organise le partage du risque et de la valeur concernant les variations des prix des matières issues du traitement ». Ce sont donc les contrats passés entre les éco-organismes et les opérateurs qui encadrent le sujet de la propriété de la matière. Du fait de leur position dominante, les éco-organismes peuvent se positionner comme vendeurs sur le marché de la reprise et de la valorisation et vendre les matériaux triés aux opérateurs du recyclage. Par conséquent, **la création de quatre nouvelles filières REP à dominante opérationnelle (en 2022 : articles de sport et de loisir, articles de bricolage et de jardin, jouets ; en 2023 : produits et matériaux de construction du secteur du bâtiment) pourrait se traduire par de nouvelles interventions des éco-organismes sur le marché de la vente des matériaux**.

5.2.2. L'intervention des éco-organismes comme vendeurs sur le marché de la vente des matériaux est porteur de risques concurrentiels

5.2.2.1. Dans la filière des emballages ménagers, les risques associés à l'exclusivité ont été examinés par l'Autorité de la concurrence, dont les recommandations n'ont pas toutes été mises en œuvre

Dans son avis 22-A-05 du 16 juin 2022, l'Autorité de la concurrence a examiné l'exclusivité accordée aux éco-organismes de la filière emballages ménagers pour le recyclage et la reprise de trois flux de déchets en plastique.

L'Autorité de la concurrence a estimé que la mesure comportait des risques concurrentiels : « cette exclusivité est susceptible de restreindre la concurrence entre les opérateurs de la reprise, de limiter le choix des collectivités territoriales dans leurs options de reprise et de priver ces dernières du profit généré par la commercialisation de ces déchets[54] ». **L'Autorité a ensuite examiné le principe de l'exclusivité au regard de l'objectif d'intérêt général poursuivi et estimé que la mesure était :**

- **nécessaire en raison du « pouvoir de structuration des investissements des éco-organismes »,** qui leur permet de « constituer et de structurer, à court-moyen terme, une véritable filière industrielle du recyclage portant sur l'ensemble des déchets d'emballages ménagers plastiques et, en particulier, sur des déchets non encore valorisables dans les conditions techniques et économiques du moment[55] » ;

[54] Point 60.

[55] Point 63.

- **proportionnée,** en ce qu'elle ne concerne « qu'une part du gisement global des déchets d'emballages ménagers plastiques actuellement collectés sur le territoire métropolitain[56] » ;
- **mais insuffisamment encadrée dans le temps** : l'Autorité recommandait que l'exclusivité n'aille pas au-delà de la fin d'année 2029 (fin de la future période d'agrément). Au 10 avril 2024, cette recommandation n'a pas été mise en œuvre. En effet, l'arrêté du 7 décembre 2023 portant cahier des charges des éco-organismes et des systèmes individuels de la filière à responsabilité élargie des producteurs des emballages ménagers, des imprimés papiers et des papiers à usage graphique ne prévoit pas de limite temporelle au principe de l'exclusivité.

L'Autorité a également examiné le mécanisme d'équilibrage évoqué ci-dessus qui ne parait pas proportionné, dans la mesure où il « aura, pour effet, de dupliquer la très forte part de marché historique du groupe Citeo sur le marché de l'adhésion sur le nouveau marché de la reprise et du recyclage des déchets d'emballages ménagers plastiques[57] ». Ainsi, « le mécanisme d'équilibrage assure au groupe Citeo un quasi-monopole sur le nouveau marché de la reprise et du recyclage des déchets d'emballages ménagers plastiques, à l'instar de celle qu'il détient sur le marché amont de l'adhésion[58] ». L'Autorité recommandait, dans cet avis, de modifier le projet d'arrêté qui l'instaurait, afin[59] :

- de limiter le bénéfice du mécanisme aux éco-organismes détenant une part de marché amont inférieure à 50 % ;
- de prévoir une clause de revoyure afin de permettre l'évaluation des effets du dispositif sur le marché et d'éventuellement le réajuster ;
- d'habiliter l'ADEME à collecter davantage d'informations optimales auprès des acteurs du secteur en lui permettant l'accès rapide aux informations, puis en les mettant à disposition de tous les éco-organismes dans les plus brefs délais.

Sur ces trois points, l'arrêté du 7 décembre portant cahier des charges de la filière prévoit effectivement qu'un bilan de l'équilibrage soit réalisé par l'éco-organisme coordonnateur mais n'en précise pas la fréquence[60]. L'ADEME a effectivement été habilitée à collecter davantage d'informations par l'arrêté du 7 septembre 2023 modifiant l'arrêté du 12 décembre 2022 relatif aux données des filières REP (dit « arrêté données »). En revanche, le bénéfice du mécanisme n'a pas été limité aux éco-organismes détenant une part de marché amont inférieure à 50 %.

De plus, l'Autorité a émis, dans le même avis, des réserves sur les modalités de mise en œuvre de ce mécanisme d'équilibrage. Les conditions de sa mise en œuvre devaient, aux termes du projet d'arrêté, être définies dans une convention conclue entre les éco-organismes de la filière, ce qui présentait deux principaux risques selon l'Autorité[61] :

- risque que la convention serve de support à une coordination entre éco-organismes ;

---

[56] Point 69.

[57] Point 76.

[58] Point 78.

[59] Recommandation n°2.

[60] Partie 3.2. « mécanisme d'équilibrage » : « l'organisme coordonnateur réalise le bilan des exercices d'équilibrage réalisés et formule, le cas échéant, une proposition d'évolution de la formule d'équilibrage financier ou de nouvelles modalités de calcul pour la mise en œuvre de cet équilibrage. »

[61] Point 89 et suivants.

- risque d'un déséquilibre en faveur de Citeo au moment de la négociation sur les termes de la convention en raison de la position quasi-monopolistique de cet éco-organisme et de l'absence de cadrage, par l'arrêté, concernant les modalités de reprise des tonnages excédentaires.

Dans son avis, l'Autorité recommandait donc de modifier le projet d'arrêté relatif à la procédure d'agrément et portant cahier des charges de la filière afin[62] :

- de réintroduire des conditions de mise en œuvre du mécanisme et notamment de la reprise de tonnages excédentaire ;
- de confier la gestion du contrôle de la convention entre éco-organismes à une structure de coordination autonome qui pourrait prendre la forme d'un organisme indépendant (c'est-à-dire non financé au prorata des parts de marché des éco-organismes).

Ces recommandations n'ont pas été mises en œuvre à la lecture de l'arrêté du 7 décembre 2023 portant cahier des charges des éco-organismes et systèmes individuels de la filière[63] :

- l'arrêté ne définit pas les conditions de mise en œuvre du mécanisme, notamment pour la reprise de tonnages excédentaire ;
- les conditions de définition et de mise en œuvre du mécanisme d'équilibrage sont arrêtées par le ministre chargé de l'environnement chaque année, sur la base d'une formule proposée par l'éco-organisme coordonnateur. Or, l'éco-organisme coordonnateur n'est certes pas financé au prorata des parts de marché des éco-organismes mais il n'est pas « autonome » vis-à-vis des éco-organismes puisqu'il est mis en place par les producteurs[64], qui ont adhéré à l'éco-organisme Citeo à plus de 95 %.

5.2.2.2. Dans les filières à dominante opérationnelle, l'intervention croissante des éco-organismes comme vendeurs de matériaux augmente les risques de concurrence déloyale tout en limitant les effets bénéfiques de la concurrence

L'intervention croissante des éco-organismes sur le marché de la vente des matériaux en tant que vendeurs de matériaux est porteuse de trois risques principaux.

Premièrement, les éco-organismes risquent d'exercer une concurrence déloyale vis-à-vis des opérateurs de la gestion en raison des informations stratégiques dont ils disposent sur ces opérateurs du fait de leur mission d'intérêt général. À ce titre, il importe notamment de souligner les pouvoirs d'audit et de contrôle des opérateurs de gestion que possèdent les éco-organismes. Sur ce point, l'Autorité de la concurrence estime que ces pouvoirs « se justifient par la vérification du système de traçabilité du circuit des déchets et des obligations contractuelles des prestataires » mais qu'ils devraient se limiter à « ce qui est nécessaire à l'exercice de leurs missions statutaires » et se contraindre à « une stricte égalité[65] ».

---

[62] Recommandation n°3.

[63] Partie 3.2. « mécanisme d'équilibrage » : « l'équilibrage est arrêté par le ministre chargé de l'environnement chaque année, sur la base des données transmises par les éco-organismes à l'ADEME, qui réalise le calcul d'équilibrage selon la formule proposée par l'organisme coordonnateur dans son dossier de demande d'agrément. »

[64] Article L. 541-10 du code de l'environnement : « lorsque plusieurs éco-organismes sont agréés pour une même catégorie de produits, il peut être imposé aux producteurs de mettre en place un organisme coordonnateur agréé ».

[65] Avis 12-A-17 du 13 juillet 2012.

Deuxièmement, comme indiqué *supra,* l'éco-organisme opérationnel tend à concentrer la demande adressée aux industriels acheteurs de ces matériaux (par exemple, les plasturgistes ou les panneautiers). Ce phénomène peut transformer certains segments du marché concurrentiel de la vente de matériaux en marchés oligopolistiques voire monopolistiques. Cette évolution peut donner lieu à **une augmentation des prix au détriment des acheteurs, voire des consommateurs** si elle aboutit à une hausse des prix supportés par ces derniers.

Troisièmement, il existe un risque de moindre incitation à l'innovation :

- pour les éco-organismes qui vendent les matériaux : la diminution voire la suppression de la concurrence désincite les éco-organismes à innover pour gagner en attractivité auprès des acheteurs ;
- pour les industriels qui interviennent en amont de la vente pour préparer la matière mais ne peuvent plus tirer eux-mêmes profit des produits qu'ils traitent. À ce titre, **plusieurs acteurs industriels rencontrés par la mission ont estimé que l'intervention des éco-organismes opérationnels comme vendeurs de matériaux les assimilaient à des industriels « à façon »** chargés de réaliser une prestation pour le compte d'un autre acteur. Le risque est alors que les industriels investissent moins ou n'investissent plus dans ces filières.

5.3. L'intervention des éco-organismes sur le marché de la vente des matériaux n'est pas suffisamment encadrée au regard des risques concurrentiels qui l'accompagnent

Les développements précédents ont mis en évidence les risques concurrentiels qui accompagnent l'intervention des éco-organismes sur le troisième marché. Cependant, plusieurs éléments conduisent la mission à estimer que ces risques ne sont pas suffisamment maîtrisés.

S'agissant de l'ensemble des risques :

- les études de préfiguration, publiées par l'Agence de la transition écologique en amont de la création des filières à responsabilité élargie du producteur, ne comprennent pas de volet concurrentiel, y compris en cas de création d'une filière opérationnelle ou à dominante opérationnelle ;
- il n'existe pas de lignes directrices permettant d'encadrer les relations contractuelles entre gestionnaires de déchets et éco-organismes.

Concernant l'intervention des éco-organismes comme vendeurs de matières :

- l'Autorité de la concurrence n'a pas été saisie pour avis sur l'arrêté du 15 mars 2022 qui confère aux éco-organismes de la filière des emballages ménagers une exclusivité pour l'organisation de la reprise et du recyclage de certains flux. Ce n'est que parce que l'Autorité était saisie du projet de décret instituant le mécanisme d'équilibrage qui en découle directement, qu'elle a pu se prononcer à ce sujet et mettre en évidence les risques concurrentiels associés ;
- les recommandations formulées par l'Autorité de la concurrence dans son avis 22-A-05 relatif à l'intervention des éco-organismes de la filière des emballages ménagers sur le troisième marché n'ont pas toutes été mises en œuvre (cf. partie 5.2.2.1) ;
- aucun mécanisme n'est prévu pour s'assurer qu'un éco-organisme n'utilise indûment les informations confidentielles dont il dispose, du fait de sa mission d'intérêt général, sur les opérateurs de gestion, pour les concurrencer sur le marché de la reprise des matériaux.

ANNEXE V

Encadrement des filières à responsabilité élargie du producteur par les pouvoirs publics

SOMMAIRE

1. LE CADRE LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE DE LA RESPONSABILITÉ ÉLARGIE DU PRODUCTEUR ENGENDRE UN BESOIN DE PILOTAGE DE LA PERFORMANCE ENVIRONNEMENTALE ET DE RÉGULATION ÉCONOMIQUE 1

2. L'INTERVENTION DES POUVOIRS PUBLICS SUR LES FILIÈRES REP SE CARACTÉRISE DEPUIS LA LOI AGEC PAR UNE FORTE PRODUCTION NORMATIVE AU DÉTRIMENT DU PILOTAGE ET DE LA RÉGULATION, MALGRÉ DES MOYENS MAJORITAIREMENT ALLOUÉS AUX FONCTIONS DE SUPERVISION. 3

2.1. Les étapes de mise en place des filières mobilisent cinq services administratifs et impliquent un lourd travail technique et normatif dans des délais contraints qui ne laissent pas suffisamment de place aux études d'impact 3

2.1.1. L'élaboration du cadre législatif et règlementaire des REP relève à titre principal de la direction générale de la prévention des risques 3

2.1.2. Les études préalables à la mise en place des filières représentent une faible part du total des études pilotées par la DSREP et présentent des limites quant à la fiabilité des données utilisées, à leur caractère opérationnel, et à la prise en compte des enjeux économiques 4

2.1.3. Les cahiers des charges, qui fixent les objectifs et obligations par filière, relèvent de la DGPR et quinze d'entre eux ont fait l'objet d'au moins une modification depuis 2021 9

2.1.4. La délivrance des agréments aux éco-organismes et aux systèmes individuels fait l'objet d'une instruction interministérielle dans des délais trop courts pour mener une expertise robuste 13

2.2. Les dispositifs de suivi et de contrôle des filières REP sont insuffisamment mobilisés 14

2.2.1. Le système d'information des REP géré par l'ADEME permet une meilleure transparence sur les données mais ne constitue pas encore un outil permettant une supervision de la performance des filières 14

2.2.2. Les pouvoirs de contrôle et de sanction pour faire appliquer les obligations liées au cadre normatif des REP ne sont mobilisés que ponctuellement, et ne remplissent pas leur rôle dissuasif 18

2.3. L'organisation de la concertation entre les acteurs impliqués dans les filières REP par la puissance publique n'épuise pas les terrains d'incompréhension et de conflictualité 25

2.3.1. La CiFREP rassemble les parties prenantes à l'exception des éco-organismes et son activité a, dans les années récentes, reflété l'intensité de l'actualité normative 25

2.3.2. La loi AGEC a également ouvert la gouvernance des éco-organismes pour y insérer des instances de concertation, à travers les comités de parties prenantes 32

2.3.3. L'organisation actuelle de la concertation au sein des filières REP n'empêche pas incompréhensions et contentieux 32

2.3. L'administration publique des filières REP mobilise 57 ETP dont 62 % au sein de l'ADEME pour les missions de supervision et d'analyse des données, qui bénéficient d'un financement *ad hoc* 34

2.3.1. 57 ETP sont mobilisés dans cinq services différents pour les missions liées aux filières REP 34

2.3.2. La redevance due par les éco-organismes et les systèmes individuels à l'ADEME pour ses missions de suivi et d'observation ne sera versée qu'à compter de 2024 et ne couvrira pas l'ensemble des coûts en principe dans le périmètre 38

2.4. Le pilotage des filières REP se caractérise par une dispersion des moyens, un déséquilibre des compétences au détriment de l'expertise économique, et un déficit d'intervention sur certaines activités 40

3. D'AUTRES MODÈLES INSTITUTIONNELS PEUVENT ALIMENTER UNE RÉFLEXION SUR LA GOUVERNANCE DES REP PAR LES POUVOIRS PUBLICS 41

3.1. Les autorités administratives ou publiques indépendantes mettent en œuvre des principes d'indépendance, de transparence, de confiance et de prévisibilité 42

3.2. Le pôle national des CEE délègue à des prestataires privés ses contrôles sur site 53

3.3. Un exemple dans un État européen : la gouvernance partagée de la filière REP des emballages ménagers en Allemagne 56

1. Le cadre législatif et réglementaire de la responsabilité élargie du producteur engendre un besoin de pilotage de la performance environnementale et de régulation économique

La responsabilité élargie du producteur (REP) comme instrument de politique publique environnementale est une réponse à une faille de marché[1] visant à (cf. annexe I, partie 1.2.) :

- créer un marché du recyclage là où il n'en existait pas, notamment pour les produits en fin de vie présentant une faible valeur commerciale, dans un contexte où les capacités de traitement des communes devenaient insuffisantes pour faire face au volume et à la complexité des déchets produits ;
- inciter les producteurs à réduire les coûts environnementaux tout au long du cycle de vie des produits, dès le stade de la conception.

Elle vise par ailleurs à transférer la charge financière de la gestion des produits en fin de vie des contribuables vers les producteurs et les consommateurs[2].

Cette intervention publique se caractérise par l'établissement d'un cadre législatif et réglementaire décrit *infra* qui repose sur :

- des obligations faites aux metteurs en marché de prendre en charge financièrement le coût de la gestion des déchets en aval (collecte, tri, recyclage, valorisation énergétique, élimination) et de leur réduction en amont (prévention, réemploi) ;
- une organisation collective des metteurs en marché au sein des éco-organismes privilégiée par le législateur pour assumer leur responsabilité[3] : dans ce cas, les producteurs transfèrent leur obligation à un éco-organisme agréé, dont ils assurent la gouvernance et auxquels ils versent, en contrepartie, une contribution financière.

Ce cadre crée à son tour un double besoin d'intervention publique :

- **un besoin de pilotage de la performance environnementale** : des objectifs contraignants de prévention et de gestion des déchets sont assignés aux metteurs en marché soumis à REP, qu'ils soient organisés en système individuel ou en éco-organisme, ce qui implique de pouvoir disposer des données physiques (mises sur le marché, quantités traitées notamment) et économiques (connaissance des coûts de collecte et de traitement permettant d'appeler le bon niveau d'éco-contributions pour l'atteinte des objectifs environnementaux) pour suivre l'atteinte des objectifs et documenter d'éventuelles sanctions ;

---

[1] *La responsabilité élargie du producteur : une mise à jour des lignes directrices*, OCDE, 2017.

[2] Voir l'avis 12-A-17 de l'Autorité de la concurrence : « La responsabilité élargie des producteurs pourrait être analysée, finalement, comme une façon de transférer la charge financière du contribuable (allégement des dépenses des collectivités territoriales) au consommateur (répercussion de la contribution environnementale sur le prix d'achat des produits). »

[3] Aux termes de l'article L. 541-10 du code de l'environnement, « les producteurs s'acquittent de leur obligation [de pourvoir ou de contribuer à la prévention et à la gestion des déchets] en mettant en place collectivement des éco-organismes agréés dont ils assurent la gouvernance et auxquels ils transfèrent leur obligation et versent en contrepartie une contribution financière. Il peut être dérogé à ce principe de gouvernance par décret lorsqu'aucun éco-organisme agréé n'a été mis en place par les producteurs. ».

- **un besoin de régulation économique, au sens de la sauvegarde du bon fonctionnement du marché (cf. encadré 1), à plusieurs titres :**
  - les éco-organismes agréés par les pouvoirs publics sont en situation de monopole ou d'oligopole, ce qui entraîne des distorsions de concurrence sur les marchés là où préexistaient des relations contractuelles concurrentielles entre les détenteurs de déchets et les opérateurs de gestion de déchets, qui aujourd'hui sont traitées *ex post* par l'Autorité de la concurrence (cf. annexe IV) ;
  - un besoin de stabilité des règles applicables à un écosystème d'acteurs industriels qui réalisent des investissements de long terme.

Encadré 1 : Les objectifs de la régulation économique

L'objet de la régulation économique est la sauvegarde du bon fonctionnement du marché[4] : au-delà du maintien du fonctionnement concurrentiel du marché[5], d'autres impératifs doivent être pris en compte par les régulateurs. Ils varient d'un secteur à l'autre mais ont tous en commun d'être des « considérations touchant à l'ordre public économique »[6]. En ce sens, la régulation économique constitue une forme de police économique : préventive (police administrative), curative (rétablissement de l'ordre) et répressive (police judiciaire)[7].

La régulation économique se justifie notamment pour des secteurs sur lesquels doivent s'équilibrer une libre concurrence et un autre principe hétérogène, voire contraire[8]. Ce principe hétérogène est souvent la préservation d'un service public, comme rappelé par l'OCDE qui évoque la nécessité de « traiter les obligations de service universel »[9]. L'objectif de la régulation est alors de construire et de maintenir un équilibre dans un secteur donné, ouvert à la concurrence mais non abandonné à elle.

La protection de l'ordre public économique est assurée en France par des régulateurs sectoriels (notamment autorités administratives indépendantes ou autorités publiques indépendantes) et l'Autorité de la concurrence. Tandis que cette dernière a pour objectif principal d'assurer le fonctionnement concurrentiel du marché, les régulateurs sectoriels ont des objectifs autres liés au maintien de l'ordre public économique.

Ils interviennent à des moments différents de l'évolution des marchés. L'Autorité de la concurrence a une action presque exclusivement[10] *ex post* de nature répressive (injonctions, sanctions). Au contraire, le régulateur sectoriel a en sus une action *ex ante* lui permettant de définir le cadre économique et juridique du secteur. À ce titre, ses pouvoirs sont beaucoup plus étendus : il peut notamment agir sur la structure des entreprises (scission verticale ou horizontale) et des marchés (détermination des biens et services offerts, du niveau de qualité, des quantités produites ou du nombre d'acteurs).

La régulation économique se met souvent en place dans des secteurs historiquement construits autour de monopoles d'État en charge des services publics (communications, transports, énergie, etc.). Dans ce cadre, on distingue généralement trois phases de régulation successives :

- la « régulation de l'entrée », qui consiste à définir les variables, essentiellement techniques et juridiques, permettant à de nouveaux acteurs d'entrer sur le marché jusqu'alors occupé exclusivement par l'opérateur historique ;
- la « régulation de la dominance », qui consiste à faire en sorte que les nouveaux entrants puissent intervenir correctement sur le marché malgré la position dominante acquise par l'ex-monopole et qui n'est pas encore remise en cause ;
- la « régulation de concurrence », qui commence lorsque les parts de marché de l'opérateur historique et des nouveaux entrants se banalisent.

[4] Pez, T. « L'ordre public économique ». Les nouveaux cahiers du Conseil Constitutionnel, n° 4, 2015, p. 43-57.

[5] Notamment le contrôle des concentrations par les juges ou prohibition des pratiques anticoncurrentielles.

[6] CA Paris, 24 février 2011, Société LRN c/ Société Mobius.

[7] CE Ass., 21 décembre 2012, Sociétés Groupe Canal Plus et Vivendi Universal, n° 353856, cons. 49.

[8] Sauvé, J.-M. « Intervention au Conseil d'Etat lors des Entretiens du contentieux le 20 novembre 2017 », 2017.

[9] OCDE, *« Relationship between regultors and competition authorities »,* doc. de travail, 1999.

[10] Sauf dans le cas de mouvements de concentration où elle peut être saisie *ex ante* pour autoriser ou non la fusion.

2. L'intervention des pouvoirs publics sur les filières REP se caractérise depuis la loi AGEC par une forte production normative au détriment du pilotage et de la régulation, malgré des moyens majoritairement alloués aux fonctions de supervision.

Le processus de mise en place et de suivi d'une filière REP fait intervenir :

- la direction de la gestion et de la prévention des risques (DGPR) à titre principal et la direction générale des entreprises (DGE), dans un rôle d'élaboration des normes réglementaires, de contrôle, et de dialogue avec les acteurs des filières ;
- la direction de suivi des REP (DSREP) de l'ADEME, dans un rôle d'observatoire, en particulier de collecte et de diffusion des données recueillies auprès des éco-organismes et d'élaboration des études de préfiguration des filières.

Les censeurs de l'État du Contrôle général économique et financier (CGEFi), qui siègent au conseil d'administration des éco-organismes, ont un rôle d'alerte en veillant à ce que les éco-organismes disposent, pendant toute la durée de leur agrément, des capacités financières en adéquation avec leurs missions.

La direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) est amenée à réaliser des enquêtes sur les comportements concurrentiels des éco-organismes ou des autres acteurs intervenant dans le cadre des filières REP et l'Autorité de la concurrence à prononcer, *a posteriori,* des avis à la suite de saisines de parties prenantes ou du ministre chargé de l'économie.

2.1. Les étapes de mise en place des filières mobilisent cinq services administratifs et impliquent un lourd travail technique et normatif dans des délais contraints qui ne laissent pas suffisamment de place aux études d'impact

2.1.1. L'élaboration du cadre législatif et règlementaire des REP relève à titre principal de la direction générale de la prévention des risques

Au titre de la politique de l'environnement, le ministre de la transition écologique, exerce, en liaison avec les ministres intéressés, la politique de réduction et de traitement des déchets, et la politique de transition vers une économie circulaire. Au sein du ministère de la transition écologique, c'est la direction générale de la prévention des risques (DGPR) qui pilote la politique publique de gestion des déchets. La sous-direction déchets et économie circulaire est chargée de l'élaboration, de la coordination et de la mise en œuvre de la politique de prévention et de gestion des déchets : prévention, planification, valorisation et recyclage, organisation administrative et fiscale, filières dédiées, mouvements transfrontaliers, suivi des installations de traitement au titre des installations classées pour la protection de l'environnement. En liaison avec le Commissariat général au développement durable, elle coordonne la politique du ministère relative à l'économie circulaire. La politique publique des filières à responsabilité élargie du producteur est pilotée par le bureau de la prévention et des filières à responsabilité élargie du producteur, qui suit également la politique publique de prévention des risques liés aux déchets hors systèmes REP.

En outre, le ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé de l'industrie et de l'énergie, est associé par le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques en matière de transition vers une économie circulaire. Dans ce cadre, la sous-direction de la chimie, des matériaux et des éco-industries de la direction générale des entreprises (DGE) propose, met en œuvre et évalue les politiques relatives aux secteurs des éco industries, hors énergie, notamment ceux des déchets.

Le travail normatif des filières REP se décompose de la manière suivante :

- s'agissant des filières européennes, participation aux négociations et à l'élaboration des règlements et directives fixant leur cadre commun (cf. annexe I) ;
- élaboration du cadre législatif national, le dernier en date consistant dans la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, dite loi AGEC, fixant les grands objectifs et le socle des obligations ;
- élaboration du cadre réglementaire, avec :
  - des dispositions communes comprises dans le décret n° 2020-1455 du 27 novembre 2020 portant réforme de la responsabilité élargie des producteurs ;
  - des décrets sectoriels établissant le périmètre des produits pris en compte dans chaque filière et, le cas échéant, des avis aux producteurs précisant le champ d'application ;
  - des arrêtés de création du cahier des charges pour chaque filière ;
  - des arrêtés d'agrément d'éco-organismes ou de systèmes individuels.

2.1.2. Les études préalables à la mise en place des filières représentent une faible part du total des études pilotées par la DSREP et présentent des limites quant à la fiabilité des données utilisées, à leur caractère opérationnel, et à la prise en compte des enjeux économiques

L'article 76 de la loi AGEC a confié à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) une mission de suivi et d'observation des filières REP, précisée par l'article R. 131-26-1 du code de l'environnement, lequel prévoit notamment, au titre de l'accompagnement des éco-organismes et systèmes individuels, **la réalisation des études et évaluations préalables à leur agrément ou renouvellement d'agrément.**

Les études de préfiguration des filières REP sont pilotées par la direction de suivi des REP (DSREP) de l'ADEME. Au sein de l'ADEME, ce sont les 21 ingénieurs de filières qui supervisent ces études, dont la réalisation, qui prend entre 6 mois et 1 an, est externalisée auprès de plusieurs bureaux d'étude techniques spécialisés dans l'environnement et l'économie circulaire.

L'examen d'un échantillon de cinq études de préfiguration (cf. tableau 1) portant sur des filières postérieures à la loi AGEC fait ressortir les éléments suivants :

- ces études portent sur une estimation du gisement et des scénarios d'organisation possibles de la REP (modèle financier ou opérationnel) et décrivent les organisations existantes, mais leur format n'est pas harmonisé selon un plan-type. S'agissant de l'estimation du gisement, sa fiabilité est essentielle à l'établissement, dans les cahiers des charges, de trajectoires sincères pour l'atteinte des objectifs. Or, dans le cadre de ces mêmes cahiers des charges, l'administration fixe aux éco-organismes des obligations de moyens qui peuvent porter sur la réalisation d'études relatives à l'évaluation du gisement (cf. annexe II)[11]. Si la pluralité des apports à la connaissance scientifique est la bienvenue, ces obligations sont problématiques à plusieurs égards :
  - elles dénotent un manque de crédibilité des études de préfiguration de l'ADEME et, partant, des cahiers des charges fondés sur ces données ;
  - elles placent les éco-organismes dans une situation de conflit d'intérêt car ils peuvent être incités à sous-estimer le gisement pour minimiser les obligations qui leur incomberont, dans la mesure où ces études peuvent être prises en compte pour l'actualisation des cahiers des charges ;
  - elles ne participent pas d'une répartition claire des responsabilités s'agissant de la production de la connaissance scientifique et technique des REP.
- le chiffrage du coût supplémentaire en matière de gestion de déchets lié à la REP n'est pas systématique ;
- elles ne précisent pas, ou de manière elliptique, l'impact potentiel de la mise en place d'une REP, en termes industriels et concurrentiels, sur les organisations et filières antérieures : à cet égard, dans son avis n° 12-A-17 du 13 juillet 2012 concernant le secteur de la gestion des déchets couvert par le principe de la responsabilité élargie du producteur, l'Autorité de la concurrence demandait la systématisation d'une étude d'impact intégrant un volet concurrentiel avant l'instauration de toute nouvelle filière, ce qui n'a pas été fait ;
- leur présentation en fait des outils peu opérationnels, aucune d'entre elle ne présentant une conclusion synthétique avec l'état initial en termes de gisement et de performance par mode de traitement, et de proposition de trajectoires pluriannuelles pour l'atteinte de différents objectifs, convertis en tonnages à collecter / traiter et en coûts à engager. À titre d'exemple, pour la filière des emballages industriels et commerciaux, l'article L. 541-1 du code de l'environnement fixe des objectifs de réemploi (5 % des mises en marché en 2023, puis 10 % en 2027) en unités de vente ou équivalent d'unité de vente. Or l'étude de préfiguration correspondante présente les projections de réemploi en tonnages[12].

Au-delà des études de préfiguration, la DSREP pilote la réalisation d'autres études au fil de l'eau pour approfondir la connaissance des REP, soit spécifiques à une filière, soit transversales.

---

[11] C'est le cas dans la filière des bateaux de plaisance ou de sport, des déchets d'éléments d'ameublement.

[12] https://librairie.ademe.fr/ged/8523/Prefiguration-Filiere-REP-Emballages-Industriels-Commerciaux-Synthese-2024.pdf

La mission a eu accès au tableau de suivi des études pilotées par la DSREP depuis 2022. **Il en ressort que 3 études de préfiguration ont été lancées** (celle relative à la filière textiles sanitaires à usage unique en 2022 et celles relatives aux filières emballages industriels et commerciaux et aides techniques médicales, en 2023), **sur un total de 63 études** (21 en 2022, 26 en 2023, 16 en 2024). Parmi les études accompagnées par l'ADEME, certaines relèvent de la responsabilité des éco-organismes en vertu de leur cahier des charges : l'ADEME accompagne la réalisation de ces études et plans lorsque le cahier des charges le demande. Ainsi, sur les 16 études programmées pour 2024, 6 le sont à la demande d'un éco-organisme.

Le programme d'études de l'ADEME est, depuis 2022, discuté dans sa globalité dans le cadre d'un groupe de travail rassemblant des représentants de chacun des collèges de la commission inter-filières REP (CiFREP) ainsi que les éco-organismes, et fait l'objet d'un vote en CiFREP[13]. Ce groupe de travail statue sur les études retenues, en distinguant celles portées par l'ADEME, financées ou non par redevance, celles portée par les éco-organismes, et celles reportées ou non retenues. Il apparaît que la DGPR et la DGE sont peu impliquées dans la détermination du programme d'études, aucune des études programmées en 2024 ne l'ayant été à l'initiative de ces administrations.

Enfin, d'autres études sont menées sur l'initiative propre des éco-organismes et systèmes individuels, mais il n'existe pas de suivi global de l'ensemble des études menées dans ce cadre, de leur avancée et de leurs résultats, malgré les demandes formulées par l'ADEME en CiFREP.

[13] Voir à ce sujet le rapport d'activité de la CiFREP pour l'année 2022.

Tableau 1 : Contenu des études de préfiguration de cinq filières issues de la loi AGEC

Filière	Date	Auteurs	Thématiques abordées	Projection des coûts supplémentaires de la REP (O/N)	Etude d'impact économique de la REP sur les filières préexistantes (O/N)
Articles de sport et de loisir (ASL)	Décembre 2020	Terra, Moringa, Philgea, Ressoursys, Ademe	Marché des ASL, périmètre de la REP et gisement des déchets ; réemploi des ASL ; ASL, une REP visant le réemploi (organisations possibles) ; quels objectifs de performances pour ces filières ; quels impacts de la mise en œuvre de ces REP ?	O	O, sous forme de scénarios mais pas étayé
Articles de bricolage et de jardin (ABJ)	Octobre 2020	In Extenso Innovation Croissance, Deloitte développement durable, Mathieu Hestin et Au-De-Vant, Ademe	Eléments caractéristiques de la filière REP des ABJ, proposition de scénarios d'organisation de la filière REP ABJ, éléments de cadrage (éco-modulation, proposition d'objectifs, étude afom)	N, pas de chiffrage	N
Jouets	Décembre 2020	Terra, Moringa, Philgea, Ressoursys, Ademe	Marché du jouet, périmètre de la REP et gisement de déchet ; réemploi des jouets ; une REP visant le réemploi (organisations possibles) ; critères d'écomodulation ; quels objectifs de performances pour ces filières ? ; quels impacts de la mise en œuvre de ces REP ?	O	O, sous forme de scénarios mais pas étayé

Annexe V

Filière	Date	Auteurs	Thématiques abordées	Projection des coûts supplémentaires de la REP (O/N)	Etude d'impact économique de la REP sur les filières préexistantes (O/N)
Produits et matériaux de construction du bâtiment (PMCB)	Mars 2021	Terra, Tbc innovations, Elcimaï environnement, Au-de-vant, E. Parola, Ademe	Marché des PMCB, périmètre de la REP et gisement des déchets ; filières et performances actuelles de collecte et traitement ; rôles et responsabilité des acteurs ; préfiguration des orientations organisationnelles de la REP ; réflexion sur les objectifs de performance ; besoins de financement.	O, mais hypothèses non étayées	N
Emballages industriels et commerciaux (EIC)	Février 2024	Terra, Elcimaï, Alterinnov, Pragmatik, E. Parola, Ademe	Marché des ECI : prévention et réemploi des EIC ; gisement des DEIC ; filières et performances actuelles de collecte et traitement des DEIC ; Benchmark européen ; éléments préalables de réflexion à la préfiguration de la REP et propositions d'orientations ; coûts de gestion des DEIC (état initial et projections) ; besoins de financement.	O	N

Source : Etudes de préfiguration de l'ADEME pour les filières ASL, ABJ, jouets, PMCB, EIC.

2.1.3. Les cahiers des charges, qui fixent les objectifs et obligations par filière, relèvent de la DGPR et quinze d'entre eux ont fait l'objet d'au moins une modification depuis 2021

Chaque filière se voit fixer des exigences, applicables aux éco-organismes et aux systèmes individuels, dans le cadre d'un cahier des charges fixés par arrêté du ministre chargé de l'environnement, après avis de la commission inter-filières (cf. II de l'article L. 541-10 du code de l'environnement).

S'agissant de leur contenu, les cahiers des charges de filière précisent la mise en œuvre des obligations. Ils peuvent fixer des objectifs distincts de réduction des déchets, de réemploi, de réutilisation, de réparation, d'intégration de matière recyclée, de recyclabilité et de recyclage lorsque la nature des produits le justifie. Ils définissent les modalités de reprise gratuite des déchets issus des activités des acteurs du réemploi et de la réutilisation et fixent également des obligations de moyens. Ils fixent également parfois des obligations de moyens en matière de communication, de recherche et développement et de soutiens financiers. L'annexe II présente de manière détaillée leur contenu et comporte des analyses quant à la pertinence des objectifs et indicateurs retenus.

La mission note qu'ils ne sont pas accompagnés d'une étude d'impact portant tant sur les enjeux environnementaux (empreinte carbone des modes de traitement, conséquences sur la biodiversité de la valorisation des déchets) **qu'économiques** (coûts de référence, impacts sur les structures industrielles existantes et sur les déplacements de circuits économiques, étude de la soutenabilité de la trajectoire des éco-contributions).

L'élaboration des arrêtés instituant ou modifiant le cahier des charges relève de la DGPR. Le ministère de l'économie et des finances intervient à titre secondaire, car depuis la loi AGEC du 12 février 2020, le ministre chargé de l'économie n'est plus contresignataire de ces arrêtés. Si la DGE participe aux travaux de manière informelle, la DGCCRF indique être consultée avec un délai de réaction très court. La durée entre le début des discussions avec les parties prenantes sur le cahier des charges et sa publication peut varier d'une filière REP à l'autre, en fonction de plusieurs paramètres :

- lorsqu'une filière REP est nouvelle, qu'elle intervient dans un secteur déjà économiquement et industriellement structuré, les délais de concertation sur le cahier des charges peuvent être supérieurs à une année avant de converger avec les parties prenantes et en interministériel sur une version acceptable, et ce malgré le calendrier de mise en œuvre imposé par la loi AGEC. Par exemple, pour la REP sur les véhicules hors d'usage (VHU) réformée par la loi AGEC, l'élaboration du cahier des charges a pris deux ans[14] ; pour celle du bâtiment, le premier cahier des charges a été élaboré en sept mois[15], ce qui *a posteriori* n'a pas été suffisant puisque deux modifications ont dû être apportées à l'arrêté ;

[14] Lancement de concertations informelles sur une note de cadrage portant cahier des charges en janvier 2022, concertations informelles menées par la DGPR en 2023 avec élaboration de différentes versions intégrant des observations issues d'une consultation publique en CiFREP menée du 27 juillet 2023 au 8 septembre 2023, avis des membres de la CiFREP le 7 septembre 2023, publication du cahier des charges le 20 novembre 2023.

[15] Lancement de concertations informelles par la DGPR le 1er décembre 2021 ; consultations publiques formelles du 25 avril 2022 au 16 mai 2022 ; avis des membres de la CiFREP le 12 mai 2022 et publication au cahier des charges le 10 juin 2022.

- lorsque la filière existe depuis plusieurs années, la durée entre le début des discussions avec les parties prenantes sur le cahier des charges et sa publication peut être plus courte, comme cela a été le cas par exemple dans la REP éléments d'ameublement qui existe depuis 2013, et où 4 mois ont suffi pour publier un nouveau cahier des charges[16]. Cela s'explique aussi par le fait que la filière devait impérativement être opérationnelle au 1er janvier 2024 pour assurer la continuité des soutiens auprès des collectivités.

Les cahiers des charges subissent fréquemment des modifications dans un pas de temps court (cf. tableau 2) :

- parmi les onze filières antérieures à la loi AGEC (hors celle des produits de l'agrofourniture, mise en œuvre par accord volontaire), dix ont vu leur cahier des charges modifié depuis 2021 (dont deux à deux reprises) ;
- parmi les onze filières postérieures à la loi AGEC, sept ont fait l'objet d'un premier cahier des charges, dont cinq ont vu ce cahier des charges modifié entre une et trois fois entre 2021 et 2024. Quatre ne font pas encore l'objet d'un cahier des charges.

Ces modifications, qui traduisent des adaptations nécessaires du fait d'un changement de l'ordre législatif ou de retours de terrain, portent toutefois atteinte à la nécessaire stabilité du cadre dans lequel opère l'ensemble des acteurs concernés par le dispositif de la REP.

[16] Lancement de la concertation auprès des parties prenantes le 18 juillet 2023 et publication du cahier des charges le 18 octobre 2023.

Tableau 2 : Cahier des charges des filières et leurs modifications

Filière	Créée par la loi AGEC (O/N)	Date du cahier des charges en vigueur	Arrêtés modificatifs (AM)	Commentaire
Batteries (ex piles et accumulateurs)	N	20/08/2015 (JO du 29/08/2015)	AM 29/10/2019	-
Bateaux de plaisance	N	06/12/2023 (JO du 07/12/2023)	Non applicable (N.A.)	-
Déchets d'activités de soins à risques infectieux	N	02/11/2022 (JO du 11/11/2022)	N.A.	-
Déchets diffus spécifiques (produits chimiques)	N	01/10/2021 (JO du 28/10/2021)	N.A.	-
Éléments d'ameublement	N	12/10/2023 (JO du 18/10/2023)	N.A.	-
Équipements électriques et électroniques ménagers et professionnels	N	27/10/2021 (JO du 31/10/2021)	AM du 10/11/2023	-
Emballages ménagers	N	07/12/2023 (JO du 10/12/2023)	N.A.	-
Médicaments non utilisés	N	27/10/2021 (JO du 07/11/2021)	N.A.	-
Pneumatiques	N	27/06/2023 (JO du 07/07/2023)	N.A.	-
Textiles	N	23/11/2022 (JO du 25/11/2022)	AM du 01/03/2023	-
Véhicules hors d'usage	N	20/11/2023 (JO du 26/11/2023)	N.A.	-
Produits de l'agrofourniture	N	N.A.	N.A.	Mise en place par accord volontaire
Articles de bricolage et de jardin	O	27/10/2021 (JO du 31/10/2023)	AM du 14/12/2021 AM du 23/11/2023 AM du 10/11/2023	Mise en œuvre opérationnelle retardée par rapport au calendrier initial

Annexe V

Filière	Créée par la loi AGEC (O/N)	Date du cahier des charges en vigueur	Arrêtés modificatifs (AM)	Commentaire
Articles de sport et de loisir	O	27/10/2021 (JO du 31/10/2023)	AM du 14/12/2021 AM du 10/11/2023	Mise en œuvre opérationnelle retardée par rapport au calendrier initial
Emballages industriels et commerciaux	O	20/07/2023 (JO du 30/07/2023) (CHR uniquement)	N.A.	Lancement prévu au 1er janvier 2025 pour la filière hors restauration
Huiles minérales	O	27/10/2021 (JO du 13/11/2021)	AM du 28/07/2022	-
Jouets	O	27/10/2021 (JO du 31/10/2023)	AM du 14/12/2021	Mise en œuvre opérationnelle retardée par rapport au calendrier initial
Produits et matériaux de construction et du bâtiment	O	10/06/2022 (JO du 21/06/2022)	AM 28/02/2023 AM du 20/02/2024	Mise en œuvre opérationnelle retardée par rapport au calendrier initial
Tabac	O	23/11/2022 (JO du 07/12/2022)	N.A.	-
Gommes à mâcher	O	N.A.	N.A.	Filière en retard et non encore opérationnelle
Textiles sanitaires à usage unique	O	N.A.	N.A.	Filière en retard et non encore opérationnelle
Engins de pêche contenant du plastique	O	N.A.	N.A.	Lancement prévu au 1er janvier 2025
Aides techniques médicales	O	N.A.	N.A.	Lancement prévu au 1er janvier 2025

Source : Mission, à partir des données transmises par la DGPR.

2.1.4. La délivrance des agréments aux éco-organismes et aux systèmes individuels fait l'objet d'une instruction interministérielle dans des délais trop courts pour mener une expertise robuste

Les éco-organismes et les systèmes individuels sont agréés pour une durée maximale de six ans renouvelables s'ils établissent qu'ils disposent des capacités techniques, de la gouvernance et des moyens financiers et organisationnels pour répondre aux exigences du cahier des charges de la filière (article L. 541-10 du code de l'environnement).

La procédure à suivre pour solliciter un agrément en vue de la mise en place d'un éco-organisme est précisée aux articles R. 541-86 à R. 541-89 du code de l'environnement. Celle relative à la mise en place d'un système individuel est précisée aux articles R. 541-133 à R. 541-136 du code de l'environnement. Il n'existe pas de format type ou de ligne directrice à destination des candidats pour faciliter le dépôt des demandes d'agrément et systématiser la procédure d'instruction.

Cette phase d'agrément fait en principe l'objet d'une co-instruction par la DGPR et la DGE : en effet, **à la différence des arrêtés de cahier des charges, le ministre chargé de l'économie est contresignataire des arrêtés d'agrément aux côtés du ministre chargé de l'environnement**. La DSREP apporte un regard technique sur les objectifs au regard des études de préfiguration[17], et les censeurs de l'État du contrôle général économique et financier (CGEFi), sur le volet financier. Les dossiers de demande d'agrément sont soumis à l'avis de la commission inter-filières REP (article D. 541-6-1 du code de l'environnement).

En pratique, les retards accumulés pendant la phase d'élaboration des textes réglementaires raccourcissent le temps consacré à la phase d'agrément pour tenir les délais d'entrée en vigueur des filières REP prévus dans la loi AGEC. Ainsi, même si la réglementation donne six mois aux services compétents pour instruire et agréer les demandes des candidats éco-organismes et systèmes individuels à partir du dépôt de leur dossier de demande d'agrément sur une filière, le temps laissé à l'instruction interministérielle ainsi qu'à la consultation des parties prenantes dans le cadre de la CiFREP sur ces demandes d'agrément est d'un mois et demi. **La durée moyenne[18], entre la date d'un dépôt complet de dossier d'agrément et celle de la publication de l'arrêté d'agrément, est de 45 jours, avec une médiane à 20 jours. La mission estime que ces délais ne permettent pas aux services concernés de fournir une instruction robuste de ces dossiers, notamment une expertise économique des trajectoires prévues par les éco-organismes et systèmes individuels.**

Sur l'ensemble des filières, **44 agréments sont en vigueur** dont 38 pour des éco-organismes (un éco-organisme recevant autant d'agréments que de filières auxquelles il postule) et 6 pour des systèmes individuels.

[17] Les fiches de poste des ingénieurs filière de la DSREP précisent, parmi les missions : « Accompagner plus particulièrement la DGPR dans les travaux d'agrément et de réagrément des éco organismes ».

[18] Les données relatives aux arrêtés d'agrément sont issues d'un tableau de suivi, daté du 19 mars 2024, transmis à la mission par la DGPR.

Les arrêtés d'agrément représentent une part significative de l'activité administrative liée aux REP. En 2023, 13 arrêtés d'agrément ont été pris, 18 en 2022, 11 en 2021, soit plus d'un par mois en moyenne sur trois ans. Pour 2024, au 19 mars 2024, 1 arrêté avait été pris, et 20 dossiers de demandes étaient en cours d'instruction (pour des systèmes individuels dans la filière véhicules hors d'usage principalement, ou pour des organismes coordinateurs). Cette activité s'explique non seulement par l'augmentation du nombre de filières entrant en phase opérationnelle à la suite de la loi AGEC et les modifications des cahiers des charges, mais aussi par le fait que les agréments sont octroyés pour une durée limitée ce qui implique de les renouveler à échéance régulière. **Les agréments sont délivrés pour une durée moyenne de cinq ans s'agissant des éco-organismes, quatre s'agissant des systèmes individuels. Plus de la moitié des agréments en vigueur expireront à la fin de l'année 2027, ce qui laisse présager une nouvelle concentration d'instruction administrative de manière cyclique.**

2.2. Les dispositifs de suivi et de contrôle des filières REP sont insuffisamment mobilisés

La directive UE 2018/851 modifie la directive 2008/98/CE et crée un article 8 bis relatif aux exigences générales minimales applicables aux régimes de responsabilité élargie des producteurs, qui prévoit notamment *que « les États membres mettent **en place un cadre approprié de suivi et de contrôle** de l'application pour s'assurer que les producteurs de produits et les organisations mettant en œuvre les obligations de responsabilité élargie des producteurs pour leur compte respectent leurs obligations de responsabilité élargie, y compris en cas de ventes à distance, que les moyens financiers sont utilisés à bon escient et que tous les acteurs intervenant dans la mise en œuvre des régimes de responsabilité élargie des producteurs déclarent des données fiables. Lorsque, sur le territoire d'un État membre, plusieurs organisations mettent en œuvre des obligations de responsabilité élargie des producteurs pour le compte des producteurs de produits, les États membres concernés désignent au **moins un organisme indépendant des intérêts privés ou une autorité publique pour surveiller la mise en œuvre des obligations en matière de responsabilité élargie des producteurs**. »*

2.2.1. Le système d'information des REP géré par l'ADEME permet une meilleure transparence sur les données mais ne constitue pas encore un outil permettant une supervision de la performance des filières

Au titre de sa mission de suivi et d'observation des filières REP, l'article R. 131-26-1 du code de l'environnement confie à l'ADEME la collecte, le traitement et l'analyse des données et informations nécessaires au suivi et à l'observation des filières de responsabilité élargie du producteur. Ces missions sont essentielles :

- au pilotage, par l'autorité administrative, de l'atteinte des objectifs environnementaux fixés dans les cahiers des charges ;
- au maintien de l'équilibre concurrentiel sur le marché des REP puisque :
  - la transparence sur les données physiques et économiques permet un accès équitable au marché, notamment en direction des candidats éco-organismes ou systèmes individuels ;

- la sincérité sur ces données est nécessaire à un juste calcul des règles d'équilibrage financier en cas de pluralité d'éco-organismes agréés, dans le cas où un éco-organisme a plus de metteurs en marché adhérents en proportion de ses parts de marché en aval[19].

Deux ans après la promulgation de la loi AGEC, l'arrêté du 12 décembre 2022 relatif aux données des filières REP (dit « arrêté données »), modifié par un arrêté du 7 septembre 2023, est venu préciser les informations demandées et les modalités de leur transmission, et comporte une partie commune à toutes les filières REP ainsi que seize annexes spécifiques par filière.

La direction de supervision des filières REP (DSREP) de l'ADEME doit collecter auprès des producteurs (soit directement soit par l'intermédiaire de l'éco-organisme) : l'identifiant unique (IDU) relatif à chaque metteur en marché dans chaque filière ; le justificatif de leur adhésion à un éco-organisme ou de la création d'un système individuel ; les données sur les produits mis sur le marché, y compris le taux d'incorporation de matière recyclée dans ces produits ; les données sur la gestion des déchets issus de ces produits en précisant, le cas échéant, les flux de matières ; les données pertinentes pour suivre et déterminer les objectifs quantitatifs et qualitatifs de prévention et de gestion des déchets.

La DSREP doit par ailleurs mettre à la disposition du public, au moins une fois par an, par voie électronique, dans un format ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé, les informations suivantes, recueillies auprès des éco-organismes et systèmes individuels par un téléservice :

- pour chaque éco-organisme et système individuel : les quantités de produits mis sur le marché et le niveau de réalisation des objectifs de prévention et de gestion des déchets, les quantités de déchets collectés et traités ainsi que leur répartition selon les modalités de traitement de ces déchets, les zones géographiques où sont réalisées chacune des étapes de traitement des différents flux de matières réalisées par eux ou pour leur compte en mentionnant, pour chaque zone, la nature et les quantités de déchets ainsi traités ;
- pour chaque éco-organisme : la liste de leurs propriétaires et membres adhérents ; les contributions financières versées par les producteurs par unité vendue ou par tonne de produits mis sur le marché ; la procédure de sélection des opérateurs de gestion de déchets.

Pour mettre en œuvre cette mission, la DSREP de l'ADEME a développé un système d'information spécifique, dénommé SYDEREP (système déclaratif des filières REP). Une première version de SYDEREP avait été développée en 2014. La bascule vers une deuxième version a eu lieu à compter de 2022. Le développement de la version 2 de SYDEREP ayant commencé en amont de la publication de l'arrêté relatif aux données, le choix a été fait d'une application paramétrable, permettant d'accueillir de nouvelles filières ou types de données et de s'adapter aux évolutions réglementaires sans nécessiter de développements lourds.

SYDEREP ne constitue toutefois pas encore un outil de supervision performant des REP, pour au moins cinq raisons.

Premièrement, le rythme d'intégration des données des filières dans SYDEREP est progressif. SYDEREP ne contenait les données N-1 que de cinq filières en 2022, de 13 filières en 2023, et il est prévu qu'il contienne celles des 17 filières effectivement en place en 2024.

[19] Ces mécanismes d'équilibrage sont définis dans les cahiers des charges et mis en œuvre par les organismes coordinateurs lorsqu'ils existent, ou à défaut par arrêté. Ils visent à assurer une répartition équitable entre éco-organismes de leurs obligations, pour assurer une présence à l'aval aux éco-organismes détenant une faible part de marché amont.

Deuxièmement, les données disponibles *via* SYDEREP le sont avec un délai de presque deux ans. Les éco-organismes et systèmes individuels versent des fichiers d'import de données dans SYDEREP qui alimentent un entrepôt de données, entre février et le 30 avril de l'année N pour les données N-1, à partir duquel sont générés **les tableaux de bord de filière accessibles en *open data* sur le site filieres-rep.ademe.fr, à partir d'octobre de l'année N**, à la suite d'une période de fiabilisation des données reçues.

Troisièmement, l'ensemble des données devant être mises à disposition du public à date ne l'est pas. La mission a examiné le respect de ces obligations pour onze filières et pour l'exercice 2022[20]. Au 10 avril 2024, les informations suivantes n'avaient pas été publiées par l'ADEME pour l'exercice 2022 :

- le niveau de réalisation de l'ensemble des objectifs de prévention et de gestion des déchets pour les filières « piles et accumulateurs portables », « équipements électriques ou électroniques », « véhicules hors d'usage » et « produits chimiques »[21] ;
- les quantités de déchets collectés et traités pour les filières « emballages ménagers », « piles et accumulateurs », « véhicules hors d'usage » et « produits chimiques »[22] ;
- la nature et les quantités de déchets traités pour chaque zone géographique concernée par une opération de traitement pour l'ensemble des filières ;
- les contributions financières versées par les producteurs par unité vendue ou par tonne de produits mis sur le marché pour l'ensemble des filières ;
- la procédure de sélection des opérateurs de gestion de déchets pour l'ensemble des filières.

Ce retard est en partie imputable aux éco-organismes. Lors de la réunion de la CiFREP du 23 novembre 2023, l'ADEME a constaté qu'au 30 avril 2023 (date limite de remise des données par les éco-organismes), elle n'avait reçu que 25% de déclarations valides, mais 90% fin juin. Elle a regretté un manque de disponibilité et de réactivité des éco-organismes dans la validation et la transmission des données, bien qu'elle se soit adjoint une équipe extérieure pour assister les éco-organismes[23].

Quatrièmement, les tableaux de bord de filière disponibles en ligne donnent les résultats mais ne les mettent pas systématiquement en regard des objectifs, ce qui ne permet pas de visualiser l'écart de trajectoire restant à accomplir. De ce fait, les consommateurs sont dans l'incapacité de savoir si les objectifs sont atteints alors qu'ils financent le système.

---

[20] Il s'agit des onze filières opérationnelles en 2022 et dont le cahier des charges prévoit des objectifs applicables en 2022 : emballages ménagers, imprimés et papiers à usage graphique, piles et accumulateurs portables , équipements électriques ou électroniques, véhicules hors d'usage, médicaments non utilisés, pneumatiques, textiles d'habillement, linges de maison et chaussures, dispositifs médicaux perforants utilisés par les patients en auto-traitement et les utilisateurs d'autotests, produits chimiques, déchets d'élément d'ameublement et bateaux de plaisance ou de sport.

[21] Les informations manquantes sont les suivantes : pour la filière « piles et accumulateurs portables », les données relatives au recyclage sont manquantes alors que le cahier des charges prévoit un objectif de rendement de recyclage ; pour la filière « véhicules hors d'usage », les données de collecte, le taux de réutilisation et de recyclage et le taux de réutilisation et de valorisation ne sont pas publiées ; pour la filière « produits chimiques », aucune donnée relative aux produits pyrotechniques n'est disponible et le de recyclage des petits extincteurs n'es pas mesuré ; pour la filière « équipements électriques ou électroniques », les taux de valorisation et de réutilisation et de recyclage ne sont pas publiés par catégorie de produits alors que les objectifs sont définis à ce niveau de granularité par le cahier des charges.

[22] Outre les informations manquantes listées au point précédent, les informations relatives à la collecte d'emballages ménagers ne sont pas publiées pour 2022.

[23] Source : rapport d'activité de la CiFREP pour l'année 2023.

Cinquièmement, la DGPR, qui est en charge du contrôle et des sanctions, n'a pas d'accès à SYDEREP autre que ce qui est accessible en ligne, ce qui ne lui permet pas de suivre l'atteinte des objectifs à une maille fine et au fil de l'eau. Elle formule des demandes d'extractions des indicateurs pertinents à l'ADEME, parallèlement à SYDEREP.

En outre, la fiabilité des informations recueillies dans SYDEREP repose sur les déclarations des metteurs en marché et des opérateurs de l'aval par l'intermédiaire du système individuel ou de l'éco-organisme. Il n'existe pas de guide de déclaration des données pour les éco-organismes, qui permettrait d'améliorer la cohérence des données intra et inter filières. Trois dispositifs visent à contribuer à la fiabilité des informations :

- l'arrêté « données » précédemment mentionné prévoit la possibilité de déclarer, en année N, des données N-2 corrigées à la suite d'éventuels résultats de contrôles et d'audit ;
- la phase de fiabilisation des données, entre la campagne déclarative et la publication, réalisée par la DSREP, consiste dans des contrôles de cohérence automatisés par SYDEREP avec déclenchement d'alerte en cas d'anomalie statistique ;
- la DSREP entend par ailleurs diminuer le risque d'erreurs non-intentionnelles dans les informations transmises en développant, courant 2024, des interfaces de programmation d'application entre SYDEREP et les systèmes d'information des éco-organismes[24].

L'équilibre entre transparence sur les données et protection des données confidentielles car protégées par le secret des affaires fait l'objet de controverses. L'article 1 de l'arrêté « données » précise que l'ADEME collecte, traite et analyse les informations qui lui sont transmises dans le respect des secrets protégés par la loi. Ainsi, les indicateurs publiés en ligne ne permettent pas de retracer des données individuelles des metteurs en marché ou éco-organismes. Les éco-organismes et systèmes individuels n'ont accès dans le portail de déclaration de SYDEREP qu'à leurs propres déclarations. Toutefois, ces protections apparaissent insuffisantes pour deux catégories d'acteurs, qui l'ont exprimé en CiFREP[25] :

- les opérateurs de gestion de déchets estiment que les données relatives à la vente des matériaux après tri ne devraient pas être communiquées aux éco-organismes mais transmises à l'ADEME *via* un tiers indépendant ;
- les producteurs estiment quant à eux que les données individuelles relatives aux quantités de produits mises sur le marché ne devraient pas être rendues accessibles au public.

[24] Source : document de présentation de SYDEREP de la DSREP en date du 28/02/2024.

[25] Voir rapports d'activité de la CiFREP pour les années 2022 et 2023. L'État a maintenu les dispositions telles quelles. FEDEREC a engagé un recours contentieux à l'encontre de l'arrêté données.

Les éco-organismes et systèmes individuels sont par ailleurs tenus de transmettre chaque année à la région en tant qu'autorité compétente pour l'élaboration et le suivi des outils de planification des déchets, une liste de données prévue par l'arrêté « données ». Il s'agit pour une part des mêmes données que celles transmises à l'ADEME *via* SYDEREP concernant les données relatives à la collecte et à la gestion des déchets, au réemploi et à la préparation en vue de la réutilisation des produits usagés, à la réparation des produits usagés, mais ne sont pas concernées les données par producteur ni les données relatives aux produits. Des données complémentaires territorialisées sont prévues, notamment une estimation des quantités de produits vendues à l'échelle de la région pour chaque catégorie de produits, les quantités de déchets expédiées pour traitement vers une autre région ou ayant fait l'objet d'un transfert frontalier, ou encore le montant alloué aux acteurs du réemploi et de la réutilisation dans le cadre du fonds dédié au financement du réemploi et de la réutilisation, par région et par catégorie de produits. **Dans une logique de simplification, la DSREP de l'ADEME a proposé aux éco-organismes d'utiliser SYDEREP pour la transmission de ces données aux régions**[26].

2.2.2. Les pouvoirs de contrôle et de sanction pour faire appliquer les obligations liées au cadre normatif des REP ne sont mobilisés que ponctuellement, et ne remplissent pas leur rôle dissuasif

2.2.2.1. Le pouvoir de sanction des éco-organismes et systèmes individuels en cas de non–conformité au cadre normatif ou de non atteinte des objectifs, dans la main de l'administration centrale, n'est mobilisé qu'à la marge par la DGPR

La loi AGEC a renforcé les dispositifs de sanction des systèmes individuels et des éco-organismes en cas de manquement à leurs obligations de moyens[27] ou de résultat[28], par un système permettant de contraindre l'éco-organisme défaillant sur ses objectifs à dépenser les moyens nécessaires à leur atteinte (cf. encadré 2).

[26] Source : document de présentation du groupe de travail stratégique ADEME – éco-organismes en date du 10 avril 2024, transmis à la mission par la DSREP.

[27] I de l'article L.541-9-6 du code de l'environnement.

[28] II de l'article L.541-9-6 du code de l'environnement.

Encadré 2 : Sanctions des obligations de moyen et de résultat

En cas de manquement à une obligation de moyen par un éco-organisme ou un système individuel, le ministre chargé de l'environnement peut, au terme d'une procédure de mise en demeure :

- ordonner le paiement d'une amende administrative ne pouvant excéder soit 10% du montant annuel des charges de gestion des déchets déduction faite des recettes issues de cette gestion, soit 10% du montant annuel du budget prévisionnel pour les systèmes individuels ;
- obliger la personne à consigner entre les mains d'un comptable public une somme correspondant au montant des mesures nécessaires au respect des mesures prescrites ;
- faire procéder d'office en lieu et place de la personne mise en demeure et à ses frais, à l'exécution des mesures prescrites en utilisant les sommes consignées ;
- ordonner le paiement d'une astreinte journalière d'au maximum 20 000€ ;
- suspendre ou retirer l'agrément.

Lorsqu'un éco-organisme ou un système individuel n'atteint pas ses objectifs fixés par la loi ou les dispositions réglementaires du cahier des charges, il en est avisé par le ministre chargé de l'environnement, qui lui propose de prendre des engagements de nature à compenser les écarts constatés et satisfaisant au moins les conditions suivantes :

- un montant financier est alloué à la réalisation des engagements proposés et celui-ci correspond au nombre de points d'écart par rapport à l'objectif fixé multiplié par le coût moyen d'un point d'objectif atteint majoré d'au moins 50 % ;
- les engagements proposés et les dépenses correspondantes font l'objet d'une comptabilité analytique dédiée et sont destinés à être réalisés dans un délai inférieur à dix-huit mois.

Si la personne concernée propose des engagements, le ministre chargé de l'environnement lui indique, dans un délai de deux mois, si ceux-ci peuvent être acceptés. Si les engagements sont acceptés, ils sont rendus publics. Si l'éco-organisme ou le producteur qui a mis en place un système individuel n'a pas proposé d'engagements, que ceux-ci n'ont pas été acceptés ou qu'il ne les a pas respectés, le ministre chargé de l'environnement peut, au terme d'une procédure contradictoire :

- ordonner le paiement d'une amende administrative ne pouvant excéder soit 10% du montant annuel des charges de gestion des déchets déduction faite des recettes issues de cette gestion, soit 10% du montant annuel du budget prévisionnel pour les systèmes individuels ;
- ordonner le paiement d'une astreinte journalière d'au maximum 20 000€ ;
- suspendre ou retirer l'agrément.

Ces pouvoirs de sanctions sont peu ou pas mis en œuvre par la DGPR :

- **seule une sanction pour manquement aux obligations de moyens a été prononcée :**
  - dans la filière des produits du tabac, l'éco-organisme ALCOME n'a pas respecté l'obligation, figurant dans le cahier des charges, de proposer des contrats types de soutien financier au déploiement des dispositifs de collecte des mégots dans l'espace public en alternative à l'obligation de pourvoir au déploiement de ces dispositifs : à l'issue d'une phase de contradictoire, la DGPR a prononcé une astreinte journalière le 15 novembre 2023 sur le fondement du I. de l'article L.541-9-6 du code de l'environnement ;
  - inversement, la mission a eu connaissance de cas où une procédure au titre du I. de L.541-9-6 du code de l'environnement aurait pu être envisagée sans que cela ne soit engagé (exemple d'un éco-organisme contrevenant aux principes du cahier des charges en se reposant sur le mécanisme d'équilibrage et en appelant des éco-contributions en amont sans contractualiser en aval, dont l'agrément a été renouvelé malgré une situation signalée par le censeur d'État) ;
- **aucune sanction pour défaut de résultat n'a été prononcée,** alors, pour de nombreuses filières, tout ou partie des objectifs ne sont pas atteints de manière récurrente depuis plusieurs années (cf. annexe II).

- **plusieurs rappels à la réglementation (courriers préalables à la mise en demeure) ont été émis et des mises en demeure sont en cours**.

Plusieurs facteurs explicatifs peuvent être avancés :

- **depuis l'entrée en vigueur de la loi AGEC, la DGPR a porté ses efforts sur l'élaboration des textes d'application et du retard a été pris dans le lancement opérationnel des nouvelles filières (cf. annexe 1) :** parmi les neuf filières dont la mise en œuvre était prévue entre le 1er janvier 2021 et le 1er janvier 2024 par la loi AGEC, sept ont connu un déploiement différé, du fait d'un premier agrément accordé avec retard (jouets, sport et loisirs, bricolage et jardin, bâtiment et construction) ou non encore accordé au 21 février 2024 (emballages de la restauration, textiles sanitaires à usage unique, gommes à mâcher). Ce retard constitue un frein à la possibilité de constater les trajectoires au regard des objectifs des nouveaux cahiers des charges et donc à sanctionner le manquement aux objectifs de résultat ;
- **dans une filière avec un seul éco-organisme, le retrait d'agrément n'est pas une option envisageable sauf à renoncer au moins temporairement au principe même de la filière REP dans ce secteur**. Dans la filière des bateaux de plaisance et de sport, le ministre de l'environnement a adressé le 27 décembre 2023 un courrier à l'éco-organisme en monopole l'informant de sa décision de prolonger son agrément pour six mois malgré la non atteinte des objectifs et un dossier de demande d'agrément non conforme aux exigences du nouveau cahier des charges publié le 6 décembre 2023.

En tout état de cause, la sanction pour défaut de résultat, même si elle était appliquée, apparaît à la mission longue à mettre en œuvre, et insuffisante. Les résultats de performance de l'année N ne sont connus qu'en fin d'année N+1, et le constat de l'écart donne d'abord lieu à un premier dispositif de type contractuel portant sur des engagements financiers pour combler l'écart avec l'objectif de l'année N. Ce dialogue et la mise en place de ces engagements peuvent prendre au moins six mois. C'est seulement en l'absence de tels engagements ou en cas de non-respect de ceux-ci qu'un contradictoire peut s'enclencher, avant prononcé éventuel d'une amende administrative d'au maximum 10 % des charges de gestion des déchets nettes des recettes issues de la revente des matières, ou d'une astreinte de 20 000 € par jour au maximum. **La sanction pour manquement aux objectifs de résultat de l'année N n'est donc susceptible d'intervenir qu'en fin d'année N+2 et porte sur une assiette plus restreinte que le chiffre d'affaires.**

2.2.2.2. Le suivi économique et financier des éco-organismes relève des censeurs d'État, qui jouent un rôle d'alerte, lequel ne s'étend pas aux systèmes individuels

Dès la mise en œuvre opérationnelle de la filière des emballages ménagers en 1992, des excédents d'exploitation ont été générés par les éco-organismes en raison du décalage structurel entre l'encaissement des contributions des industriels et le versement des soutiens aux collectivités pour le financement du dispositif. Par une lettre de 1997, le ministre de l'économie et des finances a informé les présidents des deux sociétés (Eco-emballages et Adelphe) de son accord sur la non fiscalisation de ces excédents, passés en totalité en provisions pour charges futures. En contrepartie, le ministre a demandé la nomination auprès de ces sociétés d'un contrôleur d'État placé en position de « censeur d'État ».

Les censeurs d'État issus du service du contrôle général économique et financier (CGEFi) ont pour mission[29] de veiller à ce que les éco-organismes disposent des capacités financières suffisantes pour remplir leurs obligations, que les écocontributions d'une filière soient exclusivement utilisées pour les missions agréées et les frais de fonctionnement et au respect de diverses obligations financières[30]. **Notons qu'ils ne siègent pas dans les organes de gouvernance des systèmes individuels.**

Ils assistent, sans être administrateurs, aux organes de gouvernance des éco-organismes et des éco-organismes coordonnateurs (conseils d'administration, comités qui leur sont rattachés, notamment comité des parties prenantes), peuvent demander toutes les informations utiles à leur mission et faire procéder à des audits aux frais de l'organisme.

Cet accès direct à l'information des éco-organismes leur confère un rôle d'alerte auprès des ministères d'agrément (DGPR et DGE) dans le cas où des difficultés apparaissent (projets de barèmes ou budgets insuffisants, non-respect d'obligations financières ou de gouvernance par exemple), tout au long de l'année mais également à travers un rapport au moins annuel transmis à la DGPR et à la DGE sur chaque éco-organisme.

Ce rôle d'alerte peut entraîner une réaction de l'administration. À titre d'exemple, dans une filière, le censeur d'État a alerté la DGPR par courrier électronique du 21 décembre 2023 sur le fait que le niveau de barème présenté par plusieurs éco-organismes était significativement inférieur à ce qui serait nécessaire pour respecter les obligations, en se fondant sur des volumes à collecter inférieurs aux volumes prévus par le cahier des charges. Le DGPR a adressé des courriers à ces deux éco-organismes les invitant, en application de la procédure prévue au I de l'article L. 541-9-6 du code de l'environnement, à transmettre sous un mois une description des moyens financiers prévus et une justification de l'adéquation de ces éléments avec les exigences du cahier des charges.

En vertu de l'article 62 de la loi AGEC, les éco-organismes et les systèmes individuels sont également soumis à un autocontrôle périodique reposant sur des audits indépendants réguliers réalisés au moins tous les deux ans, permettant notamment d'évaluer leur gestion financière, la qualité des données recueillies et communiquées ainsi que la couverture des coûts de gestion des déchets. La synthèse des conclusions de ces audits fait l'objet d'une publication officielle, dans le respect des secrets protégés par la loi (II de l'article L. 541-10 du code de l'environnement). Le censeur peut faire connaître ses observations sur le rapport d'autocontrôle et le projet de plans d'actions qui en découle (article R. 541-129 du code de l'environnement). Les premiers auto-contrôles ont dû avoir lieu en 2022 pour les organismes agréés. **Cette obligation, qui n'est pas systématiquement commentée dans les rapports des censeurs d'État, ne fait pas non plus l'objet d'un suivi consolidé par les censeurs de l'État, ni par la DGPR.**

[29] S'agissant des missions des censeurs de l'État, voir articles L. 541-10, R. 541-107, R. 541-125, R. 541-129 du code de l'environnement.

[30] S'agissant des obligations financières des éco-organismes, voir le III de l'article L. 541-10 et R. 541-122 du code de l'environnement.

2.2.2.3. Les pouvoirs d'identification, de contrôle et de sanction des metteurs en marché contrevenants sont partagés entre les éco-organismes, l'ADEME et la DGPR mais n'ont donné lieu à aucune sanction à ce jour

Les passagers clandestins (« *free riders* »), *i.e.* les entreprises en principe soumises à une filière REP mais n'y contribuant pas ou moins que ce qu'elles devraient, constituent une concurrence déloyale vis-à-vis des metteurs en marché qui se conforment à leurs obligations. Ils bénéficient, sans y contribuer, des dispositifs de gestion de leurs déchets mis en place par les REP. Le manque à gagner, par nature difficile à estimer, fragilise la soutenabilité des filières puisque les barèmes amont sont normalement calibrés sur l'ensemble des mises en marché afin d'atteindre les objectifs du cahier des charges. Les fraudeurs peuvent être :

- des metteurs en marché installés en France ;
- des metteurs en marchés installés à l'étranger, qui vendent directement auprès d'un particulier en France (notamment dans la filière des pneus, du bâtiment, et des engins de pêche) ou par l'intermédiaire d'une place de marché (« *marketplace* »), notamment dans les filières ameublement, textile, équipements électriques et électroniques. La loi AGEC[31] a introduit une disposition qui dispose que les places de marché sont tenues de pourvoir ou de contribuer à la prévention et à la gestion des déchets qui en proviennent conformément aux dispositions des articles L. 541-10 (obligation de REP) et L. 541-10-8 (reprise des produits usagés lors de la distribution) du code de l'environnement, sauf si le vendeur tiers dont elle facilite la vente ou la livraison des produits a déjà rempli ses propres obligations de REP et que la place de marché peut le justifier[32].

Plusieurs difficultés peuvent compliquer le traitement de ce phénomène :

- la difficulté à identifier les passagers clandestins complets (absence de déclaration), soit du fait qu'ils opèrent depuis un autre État, soit du fait que leur non-déclaration est aisément dissimulable vis-à-vis de la filière de REP à laquelle ils devraient contribuer ;
- la difficulté à identifier et traiter les passagers clandestins partiels (sous-déclaration), du fait qu'ils versent une éco-contribution et que ce versement peut faire présumer de leur respect de la réglementation et ne pas inciter la filière ou les pouvoirs publics à investiguer davantage ;
- le caractère parfois diffus du phénomène, lorsqu'il est réparti entre un grand nombre de petits acteurs ou entre un grand nombre de produits.

L'article R. 541-120-1 du code de l'environnement confie aux éco-organismes la mission d'identification des contrevenants et d'accompagnement de ceux-ci dans une démarche de mise en conformité : en cas d'échec de ces mesures, les éco-organismes doivent signaler au ministre chargé de l'environnement ces entreprises en précisant les types et quantités de produits estimés ainsi que l'ensemble des démarches réalisées. Ils n'ont toutefois pas de pouvoir de police.

---

[31] Article L. 541-10-9 du code de l'environnement.

[32] L'Alliance des places de marché auditionnée par la mission fait part des difficultés rencontrée par ses adhérents dans la mise en œuvre de leurs obligations vis-à-vis de leurs vendeurs non conformes (transmission des données aux éco-organismes, vérification des IDU des fournisseurs). Notons que pour faciliter la mise en conformité des metteurs en marché qui vendent depuis l'étranger, la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale visant à réduire l'impact environnemental de l'industrie textile, déposée le jeudi 14 mars 2024, impose à ces metteurs en marchés de désigner une personne physique ou morale établie en France en tant que mandataire chargé d'assurer le respect de ses obligations relatives au régime de REP.

Le dispositif d'identifiant unique (IDU), créé par l'article 62 de la loi AGEC et géré par la DSREP de l'ADEME, vise à permettre à un acheteur de vérifier que son fournisseur est conforme avec la réglementation relative aux REP. Il permet d'identifier les metteurs en marché soumis à REP. Pour le producteur, il s'agit d'une preuve qu'il est enregistré au registre pour une année et une filière donnée (un metteur en marché a autant d'IDU que de filières auxquelles il est soumis). Pour l'ADEME, il sert à identifier les producteurs en système individuel et ceux adhérents à un éco-organisme qui sont éligibles à la redevance annuelle, et à faciliter le suivi et le contrôle du respect des obligations qui leur incombent[33]. Concrètement, dès lors qu'un éco-organisme accepte le transfert de responsabilité d'un metteur en marché, il demande à l'ADEME de lui délivrer un IDU attestant de la conformité du metteur en marché vis-à-vis de la réglementation. L'ADEME laisse le soin aux éco-organismes de vérifier l'exactitude des déclarations du metteur en marché ou le paiement de l'éco-contribution à la suite de l'adhésion, et le cas échéant, de demander un retrait de l'IDU. L'ADEME s'engage à tenir les listes à jour dans SYDEREP et en *open data* avec un délai de traitement de 48h.

Les usages de l'IDU pour l'identification des contrevenants restent pour l'heure limités à des recherches ponctuelles. Il est possible pour un éco-organisme de rechercher un metteur en marché (par son numéro SIREN) dans le registre en ligne, pour vérifier qu'un IDU dans une filière donnée lui est bien assigné, à défaut de quoi il peut être considéré comme passager clandestin.

Des sanctions, à la main de la DGPR, sont prévues par l'article L. 541-9-5 à l'encontre des metteurs en marchés contrevenants :

- le manquement à l'obligation de REP peut entraîner, au terme d'une procédure contradictoire, le prononcé d'une amende administrative par le ministre chargé de l'environnement, d'un montant ne pouvant excéder, par unité ou par tonne de produit concerné, 1 500 € pour une personne physique et 7 500 € pour une personne morale, en tenant compte 1/ de la quantité annuelle moyenne estimée de produits mis sur le marché par le producteur rapportée à la durée du manquement et, 2/ de la contribution financière unitaire maximale établie par les éco-organismes agréés de la filière concernée et, le cas échéant, des coûts de gestion des déchets supportés par les systèmes individuels agréés sur la même filière ;
- lorsqu'une personne soumise au principe de REP n'est pas inscrite sur un registre de suivi mis en place par l'ADEME, qu'elle ne l'a pas renseigné, qu'elle a fourni des données erronées ou qu'elle n'a pas fait apparaître parmi ses mentions obligatoires son identifiant unique, le ministre chargé de l'environnement peut ordonner le paiement d'une amende administrative au plus égale à 30 000 €.

Les données transmises par la DGPR à la mission par l'ensemble des éco-organismes pour 2023 font ressortir que les identifications de contrevenants signalées par les éco-organismes à la DGPR ne font pas l'objet de sanctions :

- 82 dossiers de non contributeurs ont été transmis à la DGPR par des éco-organismes ;
- 36 rappels à la réglementation ont été envoyés par la DGPR, sans mise en demeure à ce stade, l'écart s'expliquant en partie par la transmission de dossiers incomplets, en partie par la hiérarchisation des priorités au sein de la DGPR.

[33] L'article L. 541-9-7du code de l'environnement permet en effet aux agents habilités par le ministre chargé de l'environnement, sur proposition du directeur de l'ADEME, de constater les manquements aux obligations liées aux REP.

2.2.2.4. Les contrôles a posteriori par la DGCCRF et l'Autorité de la concurrence se limitent à l'examen du fonctionnement concurrentiel des marchés des REP

La DGCCRF a récemment lancé deux enquêtes nationales portant sur le fonctionnement concurrentiel des marchés de deux filières REP dans le cadre de plans de contrôles intégrant le programme national d'enquêtes annuel. Ces enquêtes ont pour objectif de contrôler les pratiques commerciales et la situation concurrentielle dans ces secteurs et de vérifier qu'aucune pratique répréhensible n'est mise en œuvre d'un point de vue concurrentiel (pratiques anti-concurrentielles ou pratiques restrictives de concurrence).

La DGCCRF mène également des contrôles sur des pratiques particulières d'entreprises (et non pas sur le fonctionnement de la filière dans son ensemble) détectées ou ayant fait l'objet d'une plainte, cinq enquêtes sont en cours dans ce cadre.

Ces enquêtes peuvent aboutir à un classement si la pratique n'est pas avérée ou à un approfondissement pouvant déboucher sur une saisine de l'Autorité de la concurrence (ADLC).

L'ADLC a été amenée à s'intéresser à la régulation des filières à REP depuis leur intégration dans le cadre normatif national, et aux problématiques concurrentielles que ces nouveaux modes d'organisation sont susceptibles de soulever sur les équilibres préexistants.

Dans le cadre de sa compétence consultative, l'Autorité a rendu dix avis dans le secteur, examinant les modalités d'organisation et de fonctionnement de cinq filières (voir annexe IV s'agissant de leur contenu) :

- la filière des déchets d'emballages ménagers en 2016 et 2022[34] ;
- la filière des déchets d'activités de soins à risque infectieux en 2010 et 2020[35] ;
- la filière des déchets d'équipements électriques et électroniques en 2005[36] ;
- la filière des déchets de piles et accumulateurs en 1999[37] ;
- la filière des huiles usagées en 1994 et 2021[38].

[34] Avis n° 16-A-27 du 27 décembre 2016 concernant l'ouverture de la filière de traitement des emballages ménagers à plusieurs éco-organismes, et n° 22-A-05 du 16 juin 2022 relatif au mécanisme d'équilibrage prévu par le projet d'arrêté modificatif relatif à la procédure d'agrément et portant cahier des charges des éco-organismes de la filière des emballages ménagers.

[35] Avis n° 10-A-21 précité, n° 16-A-14 du 10 juin 2016 relatif à la gestion des déchets d'activités de soins à risques infectieux perforants produits par les autotests de dépistage, et n° 20-A-10 du 13 novembre 2020 concernant un projet de décret relatif à la gestion des déchets issus des dispositifs médicaux perforants utilisés par les patients en autotraitement.

[36] 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.

[37] Avis n° 99-A-22 précité.

[38] Avis n° 94-A-31 du 6 décembre 1994 relatif à une demande d'avis sur un projet de décret portant réglementation d'élimination des huiles usagées, et n° 21-A-13 du 11 octobre 2021 concernant les critères d'allotissement des marchés de collecte, de transport et de régénération des huiles usagées prévus par le projet d'arrêté portant cahier des charges d'agrément des éco-organismes de la filière à responsabilité élargie du producteur des huiles minérales ou synthétiques, lubrifiantes ou industrielles.

2.3. L'organisation de la concertation entre les acteurs impliqués dans les filières REP par la puissance publique n'épuise pas les terrains d'incompréhension et de conflictualité

2.3.1. La CiFREP rassemble les parties prenantes à l'exception des éco-organismes et son activité a, dans les années récentes, reflété l'intensité de l'actualité normative

Le processus de concertation sur les REP fait intervenir les parties prenantes ainsi que l'interministériel. Il s'organise dans un cadre informel de dialogue entre l'administration et les parties prenantes (cf. 2.1.3 et 2.1.4), et se formalise dans le cadre de la commission inter-filières REP (CiFREP) qui est l'instance de gouvernance des filières, créée par la loi AGEC[39], en remplacement de la commission des filières REP qui pouvait se réunir en formation transversale ou en formation de filière (au nombre de treize).

S'agissant des missions de la CiFREP, son avis, non liant, est notamment sollicité sur les projets de cahiers des charges qui fixent le cadre et les objectifs de chacune des filières, les demandes d'agrément des éco-organismes et des systèmes individuels, les projets d'arrêtés relatifs aux modulations des contributions financières versées par les producteurs, les orientations des actions de communication inter-filières mises en œuvre par le ministre chargé de l'environnement. Elle peut également être sollicitée sur tout projet de texte législatif ou réglementaire ayant une incidence sur les REP.

S'agissant de sa composition, la CiFREP comprend un président, actuellement M. Jacques Vernier, et rassemble cinq collèges de cinq membres chacun représentant : les producteurs, les collectivités territoriales, les associations, les opérateurs de gestion des déchets, l'État (cf. tableau 3). Un représentant de l'ADEME et un représentant des censeurs d'État sont invités à participer à titre permanent aux travaux de la commission. Son secrétariat est tenu par la DGPR. Chaque membre de la CiFREP peut exercer son droit de vote sur les points soumis à l'ordre du jour.

Il n'existe pas de collège des éco-organismes et l'article D. 541-6-1 du code de l'environnement précise à cet égard :

- qu'aucun membre de la commission ne peut être salarié ou membre de la direction d'un éco-organisme agréé ou de l'entreprise qui a mis en place un système individuel agréé, ou d'un organisme ou entreprise candidate à un tel agrément ;
- que tout membre de la commission qui est par ailleurs administrateur d'un tel organisme ou d'une telle entreprise ne participe pas aux points de l'ordre du jour des réunions concernant l'agrément d'un éco-organisme ou d'un système individuel de la filière concernée.

Les éco-organismes peuvent toutefois être invités à présenter un point qui les concerne mais doivent sortir de la réunion lors du vote.

[39] II. De l'article L. 541-10 du code de l'environnement, précisé par le décret n° 2020-1249 du 12 octobre 2020.

Tableau 3 : Composition de la CiFREP

Collège	Organisation	Nombre de titulaires
Producteurs	Mouvement des entreprises de France	2
	Confédération des petites et moyennes entreprises	2
	Association française des entreprises privées	1
Collectivités territoriales	Association des maires de France	2
	Assemblée des communautés de France	1
	Association des départements de France	1
	Association des régions de France	1
Associations de protection de l'environnement, associations de défense des consommateurs, associations reconnues d'utilité publique dans le domaine de l'économie sociale et solidaire	France Nature Environnement	1
	Zéro Waste France	1
	Les Amis de la Terre	1
	Union nationale des associations familiales	1
	Chambre française de l'économie sociale et solidaire	1
Opérateurs de la prévention et de la gestion des déchets, y compris de l'insertion ou de l'économie sociale et solidaire	Confédération des métiers de l'environnement	1
	Fédération professionnelle des entreprises du recyclage	1
	Alliance Recyclage	1
	Fédération des entreprises d'insertion	1
	Fédération des acteurs professionnels du réemploi, de la réparation, de la réduction et de la réutilisation	1

Source : Arrêté du 16 novembre 2023 Portant nomination à la commission inter-filières de responsabilité élargie des producteurs.

L'activité de la CiFREP reflète en pratique l'actualité administrative de production normative liée à la mise en œuvre de la loi AGEC, à travers des informations descendantes ou des demandes d'avis, mais n'est pas celle d'une instance de dialogue sur les enjeux stratégiques des filières. Elle s'est réunie à quinze reprises en 2023 et sur 60 points inscrits à l'ordre du jour (cf. tableau 4) :

- 12 ont concerné un avis sur un cahier des charges (ou une évolution de cahier des charges) ;
- 17 ont concerné un avis sur un dossier de demande ou un arrêté d'agrément d'un éco-organisme ou d'un système individuel ;
- 2 ont concerné un avis sur un projet d'arrêté relatif aux modulations de contributions ;
- 1 a concerné un avis sur les orientations des actions de communication inter-filières mises en œuvre par le ministre chargé de l'environnement ;
- parmi les autres sujets abordés, ceux concernant l'ensemble des filières étaient au nombre de 10 seulement tandis que ceux spécifiques à certaines filières étaient au nombre de 18, et portaient tant sur des dispositions réglementaires que sur des modalités de mise en œuvre des dispositifs de REP.

Annexe V

Tableau 4 : Points à l'ordre du jour des quinze réunions de la CiFREP en 2023

Date de la réunion	Nombre de points à l'ordre du jour	Dont avis sur un cahier des charges	Dont avis sur un agrément (demande ou arrêté)	Dont avis sur les orientations de communication inter-filières	Dont avis sur un arrêté de modulation	Dont autres sujets propres à une filière	Dont autres sujets inter-filières
9 février 2023	6	2	3	0	0	1 : présentation pour information des modalités de mise en œuvre des fonds dédiés au financement de la réparation, du réemploi et de la réutilisation pour Ecomaison et Valdelia dans la filière ameublement	0
9 mars 2023	1	0	0	0	0	1 : avis sur les modalités de mise en œuvre du fonds réemploi et réutilisation par Ecomaison dans la filière jouets	0
6 avril 2023	4	0	2	0	0	2 : avis sur la proposition de Refashion concernant la modalité d'emploi des fonds réemploi et réutilisation dans la filière textile, avis sur la proposition d'Ecologic sur les modalités d'emplois du fonds réparation et les critères de labellisation des réparateurs dans la filière ABJ	0
11 mai 2023	5	0	0	1	0	3 : information sur l'action de l'OCAB PMCB ; information sur les lignes directrices pour la mise en œuvre de la communication dans la filière tabac ; consultation sur la proposition de CYCLEVIA concernant l'information des consommateurs sur le tri ou l'apport des déchets de la REP huiles	1 : information sur l'avancement des filières REP et calendrier prévisionnel de l'année 2023 des textes réglementaires

Annexe V

Date de la réunion	Nombre de points à l'ordre du jour	Dont avis sur un cahier des charges	Dont avis sur un agrément (demande ou arrêté)	Dont avis sur les orientations de communication inter-filières	Dont avis sur un arrêté de modulation	Dont autres sujets propres à une filière	Dont autres sujets inter-filières
8 juin 2023	6	1	0	0	0	5 : Information sur les évolutions de l'avis relatif au champ d'application de la filière à responsabilité élargie du producteur des produits et matériaux de construction du secteur du bâtiment (PMCB) ; information sur la proposition de Ecomaison en matière d'information des consommateurs sur les modalités de tri ou d'apport des déchets dans la REP ameublement ; avis sur les modalités de mis en œuvre du fonds dédié au financement de la réparation par Ecomaison dans la filière ABJ et ameublement ; avis sur les modalités de mis en œuvre du fonds dédié au financement de la réparation par Ecologic dans la filière ASL	0

Annexe V

Date de la réunion	Nombre de points à l'ordre du jour	Dont avis sur un cahier des charges	Dont avis sur un agrément (demande ou arrêté)	Dont avis sur les orientations de communication inter-filières	Dont avis sur un arrêté de modulation	Dont autres sujets propres à une filière	Dont autres sujets inter-filières
6 juillet 2023	6	1	0	0	0	3 : information sur la proposition de l'OCAB en matière d'information des consommateurs sur les modalités de tri ou d'apport des déchets dans la REP PMCB ; avis sur les modalités de mis en œuvre du fonds dédié au financement de la réparation par Ecomaison dans la filière jouets ; information par Adivalor du bilan des actions mises en œuvre au titre de l'Accord-cadre pour la période 2016-2020, prorogée pour une durée de trois ans jusqu'au 31 décembre 2023	2 : point d'information de l'ADEME sur le bilan des travaux à date du groupe de concertation sur le programme d'études de la DSREP pour l'année 2024 au titre de sa mission de suivi et d'observation des filières REP ; présentation du projet de rapport d'évaluation relatif à l'expérimentation du dispositif de médiation en cas de différend au sein des filières de REP en application de l'article 73 de la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire

Annexe V

Date de la réunion	Nombre de points à l'ordre du jour	Dont avis sur un cahier des charges	Dont avis sur un agrément (demande ou arrêté)	Dont avis sur les orientations de communication inter-filières	Dont avis sur un arrêté de modulation	Dont autres sujets propres à une filière	Dont autres sujets inter-filières
11 juillet 2023	4	0	0	0	0	1 : avis sur le projet de décret relatif à la gestion des déchets et à la responsabilité élargie des producteurs de navires de plaisance ou de sport	3 : point d'information de l'ADEME sur le bilan des travaux à date du groupe de concertation sur le programme d'études de la DSREP pour l'année 2024 au titre de sa mission de suivi et d'observation des filières REP ; Information sur le projet de décret et d'arrêté portant diverses dispositions relatives aux fonds dédiés au financement de la réparation, du réemploi et de la réutilisation ; avis sur le projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 12 décembre 2022 relatif aux données
7 septembre 2023	4	2	0	0	0	1 : avis sur le projet de décret portant diverses dispositions relatives à la fusion des filières emballages ménagers, imprimés papiers et papiers à usage graphique	1 : avis sur le projet de décret et d'arrêté portant diverses dispositions relatives aux fonds dédiés au financement de la réparation, du réemploi et de la réutilisation
21 septembre 2023	1	1	0	0	0	0	0
19 octobre 2023	2	2	0	0	0	0	0
9 novembre 2023	2	2	0	0	0	0	0

Annexe V

Date de la réunion	Nombre de points à l'ordre du jour	Dont avis sur un cahier des charges	Dont avis sur un agrément (demande ou arrêté)	Dont avis sur les orientations de communication inter-filières	Dont avis sur un arrêté de modulation	Dont autres sujets propres à une filière	Dont autres sujets inter-filières
23 novembre 2023	5	1	0	0	1	1 : avis sur le projet de décret relatif à la prévention des incendies de forêt liés aux mégots	2 : SYDEREP (bilan campagne 2023 et améliorations 2024) ; plan de prévention et de gestion des déchets des éco-organismes dans les collectivités territoriales d'outre-mer
7 décembre 2023	4	0	3	0	0	0	1 : point d'information de la DGPR sur les ordres du jour prévisionnels de la CiFREP pour décembre 2023 et janvier 2024 et sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des nouvelles filières REP
14 décembre 2023	4	0	3	0	1	0	0
21 décembre 2023	6	0	6	0	0	0	0
Total	**60**	**12**	**17**	**1**	**2**	**18**	**10**

Source : Comptes-rendus des réunions de la CiFREP pour l'année 2023.

2.3.2. La loi AGEC a également ouvert la gouvernance des éco-organismes pour y insérer des instances de concertation, à travers les comités de parties prenantes

Chaque comité de parties prenantes (CPP)[40] est composé de quatre collèges équilibrés : producteurs, opérateurs de prévention et de gestion des déchets, collectivités territoriales, associations. L'éco-organisme nomme les membres du comité sur la proposition des organisations qu'il aura préalablement désignées, il assure le secrétariat du comité sans prendre part aux votes et peut désigner parmi ses membres un président qui est chargé de conduire les débats.

Les CPP rendent un avis public non contraignant préalable à certaines décisions et projets structurants des agréments, notamment sur :

- l'information sur les modalités de tri ou d'apport du déchet (info-tri) ;
- le montant de la contribution financière, le barème de soutien, et les propositions d'éco-modulation ;
- les procédures de passation de marchés de prévention et de gestion des déchets ;
- les plans de prévention et d'éco-conception ;
- les projets de modifications des éléments écrits du dossier d'agrément.

Les éco-organismes informent les CPP du suivi de la mise en œuvre de l'agrément, de la synthèse des plans de prévention et d'éco-conception, des conclusions de l'autocontrôle et le cas échéant du plan d'actions correctives, et des programmes de recherche et développement.

Les avis des CPP sont portés à la connaissance de la CiFREP dans le cadre d'un bilan annuel.

En sus des CPP, les cahiers des charges prévoient la mise en place au sein des éco-organismes de comités techniques opérationnels (CTO) associant des opérateurs de gestion des déchets, chargés d'assurer une concertation sur les exigences et standards techniques de gestion des déchets.

2.3.3. L'organisation actuelle de la concertation au sein des filières REP n'empêche pas incompréhensions et contentieux

L'organisation actuelle de la concertation au sein des filières REP présente plusieurs limites :

- il n'existe pas de structure transversale permettant de traiter, avec l'ensemble des acteurs concernés, les enjeux relatifs aux stratégies de filière incluant notamment la dimension industrielle ;
- les parties prenantes auditionnées par la mission soulignent la démultiplication des instances de concertation et la difficulté de fournir des représentants dans chacune de ces structures, de même que la prise en compte limitée des avis consultatifs ;
- les organes de concertation n'ont pas vocation à régler les différends entre acteurs ou à répondre à l'ensemble des questions d'interprétation et de mise en œuvre. La DGPR a transmis à la mission un échantillon de cent sollicitations d'acteurs (metteurs en marché, acteurs du réemploi, opérateurs de gestion de déchet, éco-organismes, associations) datées de mars 2023 à mars 2024, et indique à la mission en recevoir une centaine par semaine. À cet égard, on peut souligner **le rôle facilitateur mais limité du médiateur des entreprises**, saisi à cinq reprises seulement entre 2020 et 2023 (cf. encadré 3) ;

[40] I. de l'article L. 541-10 du code de l'environnement, précisé par le Décret n° 2020-1249 du 12 octobre 2020.

- la concertation n'épuise pas les sujets d'incompréhension et de contentieux à l'égard des textes réglementaires pris par la puissance publique. Le tableau de suivi des contentieux transmis par la DGPR à la mission et daté du 23 janvier 2024 fait état de 29 contentieux en cours (requêtes émanant d'éco-organismes, de fédérations de metteurs en marché ou de collectivités locales, d'opérateurs de gestion de déchets, et d'associations environnementales) et de 10 contentieux jugés.

Encadré 3 : le rôle du médiateur des entreprises dans les REP

À l'initiative de la rapporteure à l'Assemblée de la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (dite « loi AGEC »), Stéphanie KERBARH, l'article 73 prévoit une expérimentation pour 3 ans d'un dispositif de médiation visant à améliorer les relations et résoudre les différends éventuels au sein des filières concernées par la Responsabilité Elargie du Producteur (REP). L'exposé des motifs de cet amendement précise que « compte tenu de l'expérience acquise par le médiateur des entreprises dans le traitement des différends entre entreprises, entre entreprises et administration, mais aussi de médiations dites de filières, cette mission pourrait (lui) être confiée (au médiateur des entreprises) afin de faciliter le dialogue, la confiance et l'équilibre des relations économiques entre des acteurs de nature et de tailles différentes et dans l'objectif d'optimiser les performances attendues sur le plan environnemental ». Le décret n° 2020-1133 du 15 septembre 2020 relatif à l'expérimentation d'un dispositif de médiation en cas de différend au sein des filières de responsabilité élargie des producteurs formalise cette expérimentation et la confie au médiateur des entreprises. Ce décret prévoit que le médiateur des entreprises établit un rapport d'évaluation dont il présente le projet à la commission inter-filières mentionnée au II de l'article L. 541-10 du code de l'environnement (CiFREP). Cette présentation a donné lieu des échanges avec le Président de la CiFREP et les membres, le 6 juillet 2023.

En pratique, la période fixée pour mener l'expérimentation de médiation, entre septembre 2020 et septembre 2023, a été marquée par des travaux et des échanges –parfois animés - sur la mise en œuvre effective de la loi AGEC, tant sur les nouvelles filières REP couvertes que sur les modifications des dispositions auxquelles l'ensemble des filières sont désormais soumises.

Concrètement, la période de l'expérimentation, qui s'est déployée dans la pratique à partir de 2021, correspond à la mise en œuvre de la loi AGEC via des textes réglementaires et des décisions d'interprétation qui relèvent des ministères compétents. Les tensions entre acteurs, qui ont pu émerger dans ce contexte, se sont manifestées dans les instances de gouvernance des filières REP et auprès des administrations concernées. L'espace laissé à des différends relevant strictement du champ de l'expérimentation et des possibilités réelles de règlement en médiation a été nécessairement limité. Il est notable que quatre des demandes de médiation présentées au médiateur des entreprises, l'ont été en fin de période d'expérimentation, à partir du printemps 2023.

Dans le contexte formel de l'expérimentation, cinq demandes de médiation ont été présentées à la date de rédaction du rapport. Elles sont emblématiques des enjeux de mise en place et de fonctionnement des filières de REP.

- apaisement des relations entre un éco-organisme et un adhérent concernant la communication sur les différentes catégories de produits visés par une filière de REP et le bon geste de tri associé ;
- confirmation du périmètre d'une filière de REP ;
- relations avec les nouveaux adhérents d'un éco-organisme ;
- conditions d'accès au gisement de déchets pour une entreprise spécialisée dans la réparation et le réemploi ;
- accompagnement de la mise en place d'une nouvelle filière en « bons offices », l'exemple de la REP PMCB.

Certaines sollicitations relèvent du seul domaine de la réglementation et de son application, d'autres doivent être traitées en priorité dans les instances de gouvernance (CiFREP ou Comités des Parties Prenantes dans chaque filière) auxquelles la médiation n'a pas vocation à se substituer. Dans tous les autres cas, le Médiateur des entreprises confirme sa disponibilité pour contribuer à dénouer ces tensions. Hors du cadre de l'expérimentation de la loi AGEC, il peut être saisi en application des textes sur la médiation conventionnelle.

Source : Extraits du rapport du médiateur des entreprises au ministre chargé de l'écologie, au ministre chargé de l'économie, et au Parlement, sur la mise en œuvre de l'article 73 de la loi AGEC, 2023.

2.3. L'administration publique des filières REP mobilise 57 ETP dont 62 % au sein de l'ADEME pour les missions de supervision et d'analyse des données, qui bénéficient d'un financement *ad hoc*

2.3.1. 57 ETP sont mobilisés dans cinq services différents pour les missions liées aux filières REP

Les missions administratives liées aux filières REP mobilisent 56,6 équivalents temps plein (ETP), répartis comme suit (cf. tableau 5)[41] : 12,2 à la DGPR ; 4,6 à la DGE ; 35,9 à la DSREP, ce qui n'inclut ni les 7 effectifs hors plafond d'emploi de l'ADEME (CDD, intérimaires, alternants et stagiaires) ni les ressources humaines externalisées auprès de prestataires au titre de la réalisation des études ou de la mise en œuvre de SYDEREP ; 3,4 au CGEFi ; 0,5 à la DGCCRF.

Ces données sont à mettre en regard avec les éléments suivants pour apprécier l'adéquation entre les missions liées aux REP et les moyens humains qui y sont affectés :

- le nombre d'ETP ramené à celui des filières devant être opérationnelles à terme (23) s'élève à 0,55 à la DGPR, 0,2 à la DGE, 1,56 à la DSREP (1,9 si on regarde par rapport aux effectifs totaux qui s'élèvent en fait à 44), 0,14 au CGEFI ;
- l'ancienneté moyenne de ces agents sur leur poste est de 2 ans à la DGPR et à la DGE, 3 ans à la DSREP[42] et 3 ans et 9 mois au CGEFI, 3 ans à la DGCCRF ;
- les missions des agents du BSREP ne se limitent pas au strict encadrement et suivi des REP mais également au suivi de travaux internationaux (G20, G7, OCDE), à l'appui aux corps de contrôles s'agissant des sites illégaux de déchets, la formation des inspecteurs ICPE, au suivi des travaux de l'ADEME hors REP (observatoire du réemploi, études relatives à l'économie circulaire) ;
- la période de montée en charge du dispositif n'est pas terminée, puisque cinq filières ne sont pas encore opérationnelles (emballages industriels et commerciaux hors restauration, gommes à mâcher, textiles sanitaires à usage unique, engins de pêche contenant du plastique, aides techniques médicales) ;

À titre de comparaison, la DGPR a transmis à la mission les informations recueillies auprès de ses homologues allemands et belges, qui place la France en situation intermédiaire :

- en Allemagne, la coordination et le contrôle de la seule filière REP emballages (ménagers et professionnels) est répartie entre le ministère fédéral, l'agence de coordination des éco-organismes (registre central), et les Länder et implique entre 100 et 150 ETP (l'intervalle d'incertitude étant lié au fait que le niveau national a peu de visibilité sur le niveau d'engagement des 16 Länder) ;

[41] La mission n'a pas comptabilisé les effectifs qui peuvent être mobilisés ponctuellement dans les ministères sectoriels : DHUP (filière du bâtiment), DGS (filières des médicaments, des dispositifs médicaux et des aides techniques), DGMIC (filière emballages - papiers pour la presse), DGAMPA (filière pêche et bateaux), DGOM et DGCL.

[42] Concernant la DSREP, cela s'explique par la création de cette direction par le décret n° 2020-1455 du 27 novembre 2020 et sa mise en œuvre opérationnelle début.

- en Belgique, neuf filières sont actuellement opérationnelles[43], et la compétence en matière de politique des déchets est régionale, avec une réglementation propre à chaque région. Pour le suivi de ces filières, un peu moins de 12 ETP sont mobilisés (2,5 dans la région de Bruxelles, entre 5 et 6 par l'agence publique flamande des déchets, entre 4 et 5 pour la coordination interrégionale sur la filière emballage), et une augmentation est prévue pour renforcer la coordination interrégionale.

[43] Emballages ménagers et professionnels, équipements électriques et électroniques, batteries, pneumatiques, huiles usagées, huiles et graisses de fritures, véhicules hors d'usage et batteries de véhicules hors d'usage, matelas

Tableau 5 : Effectifs alloués aux missions REP à la date de la mission

Service	ETP	Composition	Ancienneté moyenne sur le poste	Commentaires sur l'organisation des activités
DGPR /BREP	12,2	1 sous-directeur, 1 sous-directeur adjoint, 1 cheffe de bureau, 3 adjointes à la cheffe de bureau, 8 chargés de mission spécialisés par filières dont 2 à 80 %	2 ans	Binômage par filière (suivi des études de préfiguration, préparation des textes réglementaires de périmètre et cahiers des charges, agréments) et binômage pour les sujets transversaux (DOM-COM, sanctions, communication inter-filières, publications internet, organisation CiFREP, marketplace, données DSREP, Infotri, coordination entre EO et équilibrage, affichage des qualités et caractéristiques environnementales des produits, dépôts sauvages, reprise distributeurs, réparation, réemploi, nettoiement, lien avec le service public de gestion des déchets, éco-modulation et notification des textes).
DGE	4,6	1 sous-directrice, 1 directrice de projet économie circulaire et développement durable à 50%, 4 chargés de mission dont 1 à 80%	2 ans	Temps passé par agent par sous-activité REP : 5% sur le suivi des études de préfiguration, 50% sur l'élaboration des textes réglementaires, 20% sur la phase d'agrément, 25% sur le suivi de la mise en œuvre (analyse des propositions de modulation, des études, correctifs réglementaires éventuels au regard du déploiement opérationnel de la filière).
ADEME / DSREP	35,9	1 directeur, 1 directeur adjoint, 4 coordinateurs de pôles, 30 agents au sein de 4 pôles (dont 1 en cours de recrutement), 5 agents au sein de l'observatoire du réemploi et 3 assistants de gestion (+ 7 agents hors plafond)	3 ans	9 agents au sein du pôles données et valorisation (4 sur l'assistance à maîtrise d'ouvrage, 3 sur l'exploitation et la valorisation de données, 2 sur la communication), 21 ingénieurs de filières ayant pour mission principale le pilotage des études répartis dans trois pôles (biens d'équipements, santé, véhicules /emballages et papiers/ bâtiment chimie et textile) et spécialisés par filières sans binômage, 5 agents au sein de l'observatoire du réemploi (hors financement redevance) et 3 assistants de gestion

Annexe V

Service	ETP	Composition	Ancienneté moyenne sur le poste	Commentaires sur l'organisation des activités
CGEFi	3,4	4 censeurs dont 1 responsable de mission à 40%	3 ans et 9 mois*	Participation aux instances de gouvernance des EO (en moyenne 8,8 éco-organismes et organismes coordinateurs par censeur. À titre d'exemple, le censeur en charge des filières DEEE, Huiles, Piles, a assisté à 115 réunions d'instances de gouvernance d'EO en 2023), rédaction des rapports annuels par éco-organismes, participation aux études et textes de mise en œuvre des filières.
DGCCRF	0,5	Un demi ETP au bureau 6A	3	Participer au suivi des commissions REP dans lesquelles la DGCCRF dispose d'un siège et d'une voix ; traiter les questions concurrentielles et de relations commerciales des éco-organismes / organismes coordonnateurs / DGPR ; analyser les impacts consommateur des cahiers des charges ; élaborer et piloter les enquêtes conjoncturelles en lien avec les objets REP. La mission ne dispose pas des chiffres relatifs aux ETP mobilisés au sein du réseau CCRF dans le cadre des enquêtes.

Source : Mission, à partir des informations transmises par la DGPR, la DGE, l'ADEME, le CGEFi, et la DGCCRF.
Note : Par convention, l'encadrement niveau sous-direction en administration centrale est comptabilisé à hauteur de 30 %
** : dont 8 ans d'ancienneté pour la responsable de mission développement durable partie en retraite le 4 avril 2024, dont le remplacement est prévu.*

2.3.2. La redevance due par les éco-organismes et les systèmes individuels à l'ADEME pour ses missions de suivi et d'observation ne sera versée qu'à compter de 2024 et ne couvrira pas l'ensemble des coûts en principe dans le périmètre

Pour l'exercice de ses missions de suivi et d'observation des filières REP, il est prévu que la DSREP soit financée par une redevance payée par les producteurs en système individuel ou par leurs éco-organismes en contrepartie de ses prestations mentionnées à l'article R. 131-26-1 du code de l'environnement, devant abonder un budget annexe de l'ADEME[44]. Les tarifs couvrent les coûts de fonctionnement et d'investissement en tenant compte des missions spécifiques à chacune des filières (quote-part fonction des quantités mises sur le marché) et de celles qui sont communes aux filières (répartition en fonction du nombre de producteurs relevant de la filière).

La redevance a fait l'objet de plusieurs contentieux devant le Conseil d'État, lequel en a validé le principe. Les éco-organismes ont demandé l'annulation des arrêtés tarifaires ainsi que les titres de perception associés à cette redevance pour des vices de forme (illégalité de la délégation de signature, méconnaissance des délais prévus à l'article R. 131-26-4 du code de l'environnement), mais également au motif que le coût de la prestation fournie en contrepartie directe de la redevance ne correspondait pas au montant appelé. Le Conseil d'État, par deux décisions N° 456806 et N° 460437 du 6 mars 2024, a rejeté l'ensemble des moyens invoqués, précisant notamment *« [qu'] il ressort des pièces du dossier, et notamment des documents présentant la méthodologie de calcul retenue ainsi que le détail des montants et critères d'allocation par filière communiqués par l'ADEME au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, que les tarifs homologués par les arrêtés attaqués, établis en application des dispositions de l'article R. 131-26-3 du code de l'environnement citées au point 5, ne sont pas manifestement disproportionnés par rapport au coût des prestations assurées par l'ADEME au titre de sa mission de suivi et d'observation des filières à responsabilité élargie. Le moyen tiré de ce que la règle d'équivalence entre le tarif d'une redevance pour service rendu et la valeur de la prestation ou du service effectivement assuré au bénéfice de l'usager aurait été méconnue doit, dès lors, être écarté. »*. À cet égard, les conclusions du rapporteur public à l'appui de la décision du Conseil d'État N°449213 du 10 novembre 2023 relative au recours de l'éco-organisme ECODDS contre les dispositions du décret n° 2020-1455 du 27 novembre 2020 portant réforme de la responsabilité élargie des producteurs sont instructives en ce qu'elles viennent conforter le principe de la redevance pour service rendu (cf. encadré 4).

Encadré 4 : Extrait des conclusions du rapporteur public (Décision du 10 novembre 2023)

« Ensuite, et bien que le principe en ait été prévu par le législateur lui-même, en contradiction avec la ligne de partage loi/règlement, le prélèvement en cause constitue bien, ainsi qu'elle a été désignée, une redevance pour service rendu et non une imposition de toute nature dont le législateur aurait seul été compétent pour définir l'assiette et le taux, dès lors qu'il ressort des termes mêmes de la loi qu'elle est perçue en contrepartie directe de prestations rendues au bénéfice d'usagers déterminés et ne finance pas des opérations relevant de missions incombant par nature à l'Etat (CE Ass. 21 novembre 1958, Syndicat national des transporteurs aériens, au recueil, p 572 ; CE 28 novembre 2018, SNCF Réseau, n° 413839, au recueil).

[44] V de l'article L. 131-3 du code de l'environnement et article R. 131-26-2 du code de l'environnement

En effet, le suivi et l'observation des filières confié à l'ADEME est directement utile aux producteurs et éco-organismes pour établir leur dossier d'agrément ou de renouvellement et, plus généralement, améliorer leur performance, et les dispense d'engager les moyens et les frais correspondants. La circonstance que ces données puissent également, en aval, être utilisées par l'administration dans le cadre de ses contrôles apparaît donc sans incidence. De même, s'il est vrai que l'ADEME est également chargée par la loi (art. L. 514-10-14) de mettre à disposition du public les données recueillies, cette mission nous paraît trop accessoire pour remettre en cause la nature de la redevance ; conformément à votre jurisprudence, c'est bien le bénéficiaire principal des services qui doit être pris en compte pour déterminer la nature du prélèvement (CE 21 octobre 1988, Syndicat national des transporteurs aériens, n°72862, au recueil p. 375). Au demeurant, on observera que l'article 14 de la loi de finances rectificatives pour 2021 est venu autoriser la perception des « rémunérations de services instituées par le décret » attaqué, conformément à l'article 4 de la LOLF.

Par ailleurs, le paiement de cette redevance ne saurait s'analyser, à supposer que la directive services puisse ici utilement invoquée, comme une condition d'accès à l'activité d'éco- organisme contraire aux objectifs de la directive. »

Entre 2021 et 2023, la DSREP de l'ADEME a donc été exclusivement financée par le budget principal de l'agence. Son budget s'élevait en 2023 à 10,4 M€ dont 47 % de dépenses d'investissement, 26 % de dépenses de fonctionnement et 26 % de dépenses de personnel, et en augmentation de 33% par rapport au budget 2021. Avec 6,1 M € en AE, le projet SYDEREP représentait 58 % des dépenses totales de la DSREP en 2023 (principalement en investissement).

Cette situation devrait se régulariser en 2024 puisqu'un protocole de sortie de contentieux a été signé entre le président de l'ADEME et 18 éco-organismes agréés le 28 février 2024 avec pour objectif de structurer et améliorer la collaboration entre les éco-organismes et l'ADEME en :

- rendant plus transparente en année N la construction du budget prévisionnel et ses grands postes de dépenses pour N+1, ainsi que la méthodologie de répartition entre les filières de la redevance facturée en N+1 ;
- assurant une concertation en amont de l'établissement du programme d'actions et d'études de l'année N+1 ;
- mettant en place une nouvelle comitologie : comité stratégique avec les dirigeants des éco-organismes et des systèmes individuels agréés, des représentants de l'ADEME et la DGPR au moins deux fois par an, poursuite du groupe de travail « études » pour établir le programme de travail en dissociant les études sous redevance et celles hors cadre de l'article R. 131-26-2 du code de l'environnement, mise en place d'un groupe de travail « données » pour identifier les nouvelles fonctionnalités qui pourraient être développées dans SYDEREP, les indicateurs à intégrer dans les tableaux de bord, proposer des évolutions de l'arrêté données ; mise en place d'un groupe de travail spécifique à la mise à disposition des données à destination des régions ;
- proposant à la DGPR une évolution de l'article R. 131-26-3 du code de l'environnement relatif aux clés de répartition de la redevance, pour la répartir en fonction du chiffre d'affaires de chaque filière sur la base des éco-contributions reçues et de l'ensemble des recettes de la filière, ou des moyens et recettes affectés dans le cadre d'un système individuel ;
- apportant plus de visibilité financière aux éco-organismes en fixant un plafond cible pour la construction du budget prévisionnel N+1 : un plafond cible de 0,4 % du chiffre d'affaires de l'ensemble des filières pour la part commune, un plafond de 0,3 % du chiffre d'affaires de chaque filière pour la part spécifique.

Il convient toutefois de noter que même dans une situation de normalisation, les recettes issues de la redevance ne couvriront pas l'intégralité du budget de la DSREP. Pour l'année 2024[45], le budget de la DSREP s'élève à 10,7 M€ en crédits de paiements, dont 8,7 M€ (81 %) devraient être couverts par ressources propres issues de la redevance. Cet écart s'explique notamment par le fait que la DSREP accomplit, en sus de ses missions spécifiquement relatives aux REP, le pilotage et l'animation de l'observatoire du réemploi et de la réutilisation, ainsi que le comité national de la réparation qui mobilise cinq effectifs.

Toutefois, la mission souligne que certaines missions devraient être couvertes par redevance ce qui n'est pas le cas :

- les travaux préparatoires aux filières non encore opérationnelles et les effectifs correspondants ne sont pas couverts par redevance, ce qui semble contraire à l'article R. 131-26-1 du code de l'environnement ;
- parmi les études retenues dans le cadre du groupe de travail « études » décrit *supra*, les raisons qui président à faire couvrir une étude plutôt qu'une autre par la redevance sont opaques. Une interprétation stricte de l'article R. 131-26-1 du code de l'environnement voudrait que la redevance ne finance que les études préalables à l'agrément ou au ré-agrément d'un éco-organisme ou d'un système individuel, or aucune des études retenues pour 2024 n'entre dans ce cadre[46]. Une interprétation souple, qui tendrait à considérer que toute étude nécessaire au suivi et à l'observation des filières peut être couverte par redevance n'explique pas à l'inverse la décision de faire financer par le budget général de l'ADEME trois autres études retenues[47].

2.4. Le pilotage des filières REP se caractérise par une dispersion des moyens, un déséquilibre des compétences au détriment de l'expertise économique, et un déficit d'intervention sur certaines activités

L'intervention publique sur les filières REP mobilise cinq services différents (DGPR, DGE, DSREP, CGEFi, DGCCRF). La mission relève le manque d'outil de pilotage commun, qui permettrait par exemple à l'ensemble des administrations concernées, pour chacune des filières, de suivre l'état d'avancement des processus (études ADEME et leurs étapes, textes réglementaires programmés et leurs étapes de concertation, consultation et publication, études des éco-organismes prescrites ou d'initiative propre).

Au-delà du nombre d'ETP affectés au suivi des REP au regard des missions correspondantes, les compétences en présence correspondent principalement à une expertise environnementale :

---

[45] Budget initial 2024 de l'ADEME, conseil d'administration du 19 octobre 2023.

[46] Quatre études transverses (filières de valorisation dans les DROM/COM, identification et modalités de mise en œuvre des solutions de collecte dans les DROM/COM, coûts des flux REP en déchèterie, coût net du réemploi dans les structures ESS dans le cadre des fonds réemploi-réutilisation), une étude dans la filière emballage relative à l'évaluation de la consommation de sacs en plastique légers en France, une étude dans la filière piles et accumulateurs relative à l'actualisation 2023 des flux de produits graphiques, une étude dans la filière textile relative à l'état des lieux des marchés ponctuels, et une étude dans la filières huiles relative aux freins au traitement des huiles en régénération.

[47] Une étude transversale relative à la méthodologie pour la mise en œuvre d'éco-modulations dans les filières REP, et deux études dans la filière emballages (évaluation de la quantité d'emballages générés, recyclés, et valorisés en France, schéma des installations de tri pouvant recevoir des emballages ménagers).

- les ingénieurs de filière responsables de piloter les études relatives aux filières au sein de la DSREP de l'ADEME sont recrutés sur des fiches de poste s'adressant à des personnes ayant « une formation supérieure dans le domaine de l'environnement, de préférence sur le thème de l'économie circulaire » et les effectifs relevant du ministère de l'économie et des finances ne représentent que 15 % du total ;
- un rééquilibrage au profit de compétences économiques, souhaité par l'ensemble des acteurs administratifs et de l'écosystème, est nécessaire pour :
  - déterminer et suivre les principaux postes de coûts, de recettes et de dépenses de fonctionnement d'une filière de façon à partager cette information auprès de l'ensemble des parties prenantes. Cette information permettrait de :
    - savoir si une filière est rentable ou si elle doit être soutenue ;
    - déterminer des intervalles de coûts de référence pour chacune des filières, et, partant, de mieux identifier si les barèmes amont (et aval en cas de filière financière) envisagés sont susceptibles de satisfaire les objectifs fixés dans les cahiers des charges ;
  - réaliser des études d'impact des dispositifs d'incitation (par exemple les éco-modulations, les dispositifs de financement de la réparation et du réemploi) sur les comportements des acteurs économiques afin de documenter les prises de décision.

Enfin, la mission souligne qu'un certain nombre d'activités pourtant nécessaire à une régulation efficace ne sont prises en charge par aucun des services compétents sur le sujet des REP (au-delà de la mise en œuvre lacunaire des contrôles et sanctions déjà évoquées *supra*) :

- au titre de la conception de la politique publique : les interactions entre la politique publique des REP et la politique publique des déchets au sens large ne sont pas étudiées, et en particulier la cohérence entre les projets industriels d'économie circulaire qui font l'objet de financements publics (*via* l'ADEME) et les orientations prises dans le domaine des REP n'est pas examinée ;
- au titre de l'animation de l'écosystème des acteurs :
  - il n'existe pas d'instance permettant de régler les différends entre acteurs, qui ne relèvent pas nécessairement d'atteintes au droit de la concurrence, autre que le médiateur des entreprises ;
  - le dispositif de régulation du fonctionnement concurrentiel des marchés des REP est insuffisant (cf. annexe IV).

3. D'autres modèles institutionnels peuvent alimenter une réflexion sur la gouvernance des REP par les pouvoirs publics

La lettre de mission demande de *« définir le cadre et les conditions de réussite à la mise en place d'une instance de régulation, d'évaluation et de contrôle des éco-organismes et systèmes individuels garante de la performance environnementale et économique des filières REP. »*

La mission s'est donc intéressée à d'autres modèles possibles :

- de régulation, dans des secteurs économiques concurrentiels, à savoir le modèle des autorités administratives ou publiques[48] indépendantes (AAI ou API) ;
- de pilotage d'instruments de politique publique environnementale, à travers l'exemple du pôle national des CEE ;
- de gouvernance d'une filière REP, avec l'exemple allemand de la filière emballages.

3.1. Les autorités administratives ou publiques indépendantes mettent en œuvre des principes d'indépendance, de transparence, de confiance et de prévisibilité

Le statut général des autorités administratives et publiques indépendantes est fixé par la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017. Le **tableau 6** présente l'organisation, les missions et les moyens budgétaires et humains de quatre autorités indépendantes, à savoir la Commission de régulation de l'énergie (CRE), l'autorité de régulation des transports (ART), l'autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP), l'autorité des marchés financiers (AMF).

Les autorités administratives indépendantes ayant en charge la supervision de secteurs récemment ouverts à la concurrence exercent des missions d'encadrement du marché régulé, mais également des missions visant d'autres objectifs de politique publique (veiller au respect des obligations législatives des gestionnaires de réseaux d'électricité pour la CRE, assurer le bon fonctionnement du système de transport au bénéfice des usagers dans ses dimensions techniques, économiques et financières pour l'ART, aménagement numérique du territoire pour l'ARCEP), de veille, de contrôle, de mise à disposition de l'information aux acteurs du marché, d'avis sur des projets de textes normatifs.

Ces missions peuvent être exercées en tant que décisionnaire, en co-décision avec l'État ou en tant qu'exécutant pour le compte de l'État. À titre d'exemple :

- la CRE est seule décisionnaire s'agissant de la régulation des réseaux d'électricité, gaz, transport et distribution (régulation des monopoles en termes de tarification de sorte à atteindre un optimum coût/qualité de service, conditions d'accès au réseau de manière non discriminatoire, équilibrage, gestion des investissements). Elle agit en tant que régulateur secondaire, le Gouvernement fixant les règles s'agissant de la surveillance du bon fonctionnement des marchés de production d'électricité, de gaz, et de la commercialisation en aval. Enfin, elle gère pour le compte de l'État les actions de développement des énergies renouvelables, en tant qu'exécutante ;
- l'ARCEP exerce conjointement avec l'État la mission d'attribution des fréquences physiques pour les mobiles, lesquelles appartiennent au domaine public de l'État. Concrètement, l'État fixe les objectifs et les critères d'attribution dans une lettre adressée à l'autorité. L'ARCEP conduit la procédure et attribue les fréquences selon les objectifs et les critères établis.

Pour l'exercice de leurs missions, les autorités disposent de différents pouvoirs et leviers d'action, qui se structurent autour de cinq axes :

- **transparence, à travers le recueil et la mise à disposition des données physiques et économiques (coûts, investissements, dépenses d'exploitation)**. Le secret des affaires est protégé dans le cadre d'un dialogue avec les opérateurs ;
- **prévisibilité et expertise**, à travers :

[48] Les AAI et les API ne se distinguent que par leur statut : l'API a la personnalité morale et est responsable ; l'AAI n'a pas de personnalité morale, c'est l'État qui est responsable.

- **l'édiction des normes qui fixent les règles du jeu :** il peut s'agir de normes de niveau réglementaire (les conditions d'accès aux infrastructures, les exigences minimales de qualité de service par exemple) ou de droit souple (recommandations, avis d'interprétation) ;
- **des dispositifs mis en place pour des périodes pluriannuelles :**
  - dans le cadre de la régulation dite « asymétrique », l'ARCEP définit, dans une décision d'analyse de marché, les obligations pesant sur le ou les opérateurs qui sont désignés comme exerçant une influence significative sur un marché pertinent. Dans le cadre de la régulation dite « symétrique », elle définit les obligations générales qui s'appliquent de la même manière à tous les opérateurs. Ces décisions fixent les règles du jeu sur le marché de manière pluriannuelle (périodicité de cinq ans) ;
  - la CRE met quant à elle en place une régulation incitative sur des cycles de quatre ans : après une phase d'audit, la CRE fixe une trajectoire définissant des coûts de référence, que les opérateurs sont libres de battre ou pas, et, par conséquent, de se voir appliquer un bonus ou un malus. Ce mécanisme incitatif vise à faire révéler l'efficience des opérateurs : le coût atteint en fin de cycle est celui qui sert à définir la trajectoire suivante, avec un bénéfice final pour le consommateur ;

- **confiance**, à travers :
  - **l'organisation de concertations et de consultations :** les autorités animent les secteurs régulés et contribuent au dialogue entre les parties prenantes, notamment à travers des comités de concertation sectoriels. Ce dialogue régulier permet aux autorités de conserver une connaissance fine des marchés, pour ajuster leurs décisions et les faire connaître ;
  - **le règlement des différends entre acteurs en amont, qui ne relèvent pas nécessairement d'atteintes au droit de la concurrence :** les autorités peuvent être saisies par les acteurs, elles ont un pouvoir d'injonction, peuvent prononcer des mesures conservatoires pour assurer la continuité du fonctionnement des réseaux ou du marché :
    - de 2019 à 2023, la formation de règlement des différends, de poursuite et d'instruction de l'Arcep a traité 9 demandes de règlement de différend[49] ;
    - de 2020 à 2023, le comité de règlement des différends et sanctions de la CRE a prononcé 34 décisions collégiales de règlement des différends[50].

- **indépendance**, à travers :
  - **une gouvernance indépendante du pouvoir politique**, garantie par le mode de désignation des membres du collège (pouvoir de nomination partagé entre différentes autorités), qui ne sont pas révocables, ont un mandat dont la durée est comprise entre trois et six ans, et une incompatibilité de cumul avec tout autre activité professionnelle ou mandat électif ;
  - **des pouvoirs d'enquête,** qui passent, par un droit d'accès aux documents universels dans le cadre des missions et par le fait qu'aucun opérateur ne peut refuser de répondre aux questions de l'autorité ;

---

[49] Source : https://www.arcep.fr/la-regulation/les-reglements-de-differends-devant-larcep-art-l-36-8-et-les-recours-devant-la-cour-dappel-et-la-cour-de-cassation.html

[50] Source : Document transmis à la mission par la CRE le 23 avril 2024.

- **des pouvoirs de sanction :** en cas de manquement aux règles régissant le marché, les autorités indépendantes ont un pouvoir de sanctions qui peuvent prendre la forme de sanctions pécuniaires ou d'interdiction d'accès au réseau, elles interviennent comme un outil de dernier recours si les tentatives de règlement des conflits en amont n'ont pas fonctionné. Par exemple :
  - la formation restreinte de l'ARCEP a prononcé sept sanctions entre 2015 et 2022 d'après un rapport de la Cour des Comptes relatif à l'ARCEP publié le 6 octobre 2023 ;
  - de 2020 à 2023, le comité de règlement des différends et sanctions de la CRE a pris 8 décisions collégiales de sanction[51].

S'agissant de leur financement, les AAI et API peuvent être financées par le budget général de l'État ou bien par ressource propre, c'est le cas de l'Autorité des marchés financiers, dont le mode de financement est développé à l'encadré 5.

Encadré 5 : Financement de l'Autorité des marchés financiers (AMF)

L'article L. 621-5-3 du code monétaire et financier fixe les ressources propres de l'AMF, constituées d'un droit fixe dû par les personnes soumises au contrôle de l'AMF à l'occasion de différents actes, notamment : dépôt d'une offre publique, soumission par un émetteur d'un document d'info sur un programme d'émission, notification ou autorisation de commercialisation en France d'un placement collectif de droit étranger.

Depuis la loi de finances de 2014, le montant des produits des droits et contributions affecté à l'AMF est plafonné. Par ce mécanisme, les produits collectés excédant ce plafond sont écrêtés et reversés au profit du budget général de l'État. En 2022, le plafond adopté en loi de finances initiale (LFI) était de 106 M€, générant un écrêtement de 12,3 M€.

Les ressources affectées à l'AMF sont fixées par la loi de finances. Le plafond d'affectation des produits des contributions pour frais de contrôle est ainsi passé de 94 M€ en 2018 à 106 M€ en 2022 (environ +12,5 %). Pour 2023, ce plafond a été réhaussé à 114,5 M€ (environ +8 %) afin de prendre en compte des besoins d'investissements. Le PLF pour 2024 prévoit un nouveau rehaussement sensible des ressources affectées à l'AMF à hauteur de 121 M€ (environ +5 %) en vue de poursuivre ces investissements notamment dans des projets informatiques d'importance. L'évolution des contributions de l'article L621-5-3 du CMF partiellement affectées à l'AMF est liée à l'activité de la Place de Paris. La progression constatée en 2022 d'environ +11 % (124,4 M€) par rapport à l'exécution 2021 s'explique majoritairement par la forte activité des opérations sur titres et les offres publiques d'acquisition, difficilement prévisibles, et la hausse des encours sur la gestion d'actifs et l'augmentation de l'assiette des contributions sur les marchés, plus fortes que les hypothèses budgétaires initialement retenues. Pour le PLF pour 2023, la prévision de ressources de 118,6 M€ prévue en augmentation par rapport à la prévision en PLF pour 2022 (environ +7 %) pourrait dépasser les 128 M€. Pour 2024, le produit prévisionnel des contributions est estimé à 132,4 M€. Cette hausse se porterait majoritairement sur la gestion d'actifs avec une estimation de hausse des encours (+3%) et de la contribution sur les activités de marchés (+5%).

[51] Source : Document transmis à la mission par la CRE le 23 avril 2024.

Annexe V

Tableau 6 : Missions, moyens et leviers de quatre autorités de régulation sectorielles

	CRE Code de l'énergie L131-1 à L135-16	ART Code des transports L1261-1 à L1264-20	ARCEP Code des postes et des communications électroniques L36-5 à L36-15 et L130 à L135	AMF Code monétaire et financier L621-1 à L621-35
Dotations (source : Annexe au projet de loi de finances pour 2024, Rapport sur les autorités administratives et publiques indépendantes)				
Ressources de l'Etat (subventions ou autorisations d'engagement, prévision 2024)	21,6 M€	15 M€	22,8 M€ (AE)	0 €
Ressources propres (prévision 2024)	0 €	10 k€	0 €	134,5 M€
Nombre d'ETP (prévision 2024)	160	102	183	517
Organisation et missions générales				
Type	AAI (L132-1)	API (L1261-1)	AAI (L130)	API (L621-1)
Organisation (le collège exerce, sauf disposition contraire, les attributions de l'autorité)	Collège + CoRDiS (comité de règlement des différends et des sanctions) (L132-1)	Collège et commission des sanctions (L1261-1)	Formation plénière Formation de règlement des différends, de poursuite et d'instruction + formation restreinte (chargée de prononcer les sanctions) (L130)	Collège + commission des sanctions Le cas échéant, des commissions spécialisées et des commissions consultatives (L621-2)
Lien avec le gouvernement / l'administration	. Un commissaire du gouvernement auprès de la CRE fait connaître les analyses du gouvernement, se retire durant les délibérations (L133-4)	Non	Non	. Le directeur général du Trésor ou son représentant siège auprès de toutes les formations de l'AMF, à l'exception de la commission des sanctions, sans voix délibérative. Il peut, sauf en matière de sanctions, demander une deuxième délibération (L621-3)

Annexe V

	CRE Code de l'énergie L131-1 à L135-16	ART Code des transports L1261-1 à L1264-20	ARCEP Code des postes et des communications électroniques L36-5 à L36-15 et L130 à L135	AMF Code monétaire et financier L621-1 à L621-35
Missions (générales ou hors compétences détaillées ci-dessous)	Article L131-1 . Bon fonctionnement des marchés au bénéfice des consommateurs en cohérence avec les objectifs et prescriptions législatives (et UE) . Garantit de l'effectivité des mesures de protection des consommateurs . Veille aux conditions d'accès au réseau de transport et installations de stockage et au respect des obligations législatives de leur gestionnaire	. Bon fonctionnement du système de transport au bénéfice des usagers, dans ses dimensions techniques, économiques et financières (L2131-1) . Assure le suivi de la situation de la concurrence sur les marchés, en particulier les conditions d'accès au réseau (L2131-3)	Article L36-7 . Détermine les montants des contributions au financement des obligations de service universel et assure la surveillance des mécanismes de ce financement . Assigne aux opérateurs et aux utilisateurs les fréquences nécessaires à l'exercice de leur activité . Etablit le plan national de numérotation téléphonique . Etablit la liste des opérateurs réputés exercer une influence significative sur un marché et fixe leurs obligations . Fixe, le cas échéant, les obligations de chacun des opérateurs de communications électroniques, afin d'assurer la couverture en services les zones identifiées	Article L621-1 . Veille à la protection de l'épargne investie dans les instruments financiers . Veille à l'information des investisseurs et au bon fonctionnement des marchés d'instruments financiers, . Apporte son concours à la régulation de ces marchés aux échelons européen et international . Veille à la qualité de l'information fournie par les sociétés de gestion . L'AMF prend en compte les objectifs de stabilité financière dans l'ensemble de l'UE
Pouvoir d'encadrement du marché	Encadrement pluriannuel d'évolution des tarifs et des mesures incitatives appropriées, tant à court terme qu'à long terme (L341-3)	Non mentionné	Définit un encadrement pluriannuel des tarifs et émet un avis public sur la mise en œuvre d'un tarif ou s'y oppose (en application de L35-2, L38-1) (L36-7)	Non mentionné
Mission de veille, de contrôle et d'information				
Contrôle le respect par les acteurs des dispositions législatives ou règlementaires auxquelles ils sont soumis	L134-25	L1264-1	L36-7	L621-9

Annexe V

	CRE Code de l'énergie L131-1 à L135-16	ART Code des transports L1261-1 à L1264-20	ARCEP Code des postes et des communications électroniques L36-5 à L36-15 et L130 à L135	AMF Code monétaire et financier L621-1 à L621-35
Veille à la régularité et cohérence des transactions effectuées sur le marché	. Surveille les transactions effectuées sur le marché et analyse leur cohérence avec les contraintes économiques, techniques et réglementaires (L131-2) . La cohérence des offres (L131-2)	Non mentionné	. Surveille le niveau et l'évolution des prix par rapport au niveau des prix nationaux et aux revenus nationaux des consommateurs (L36-7)	. Veille à la régularité des offres et opérations listées à l'article L621-9
Veille à la régularité et cohérence des acteurs (stratégie, obligations, etc.)	. Surveille les plans d'investissement des gestionnaires de réseau de transport (+ évaluation) (L131-2)	. Veille à la cohérence des dispositions économiques, contractuelles et techniques des acteurs avec leurs contraintes économiques, financières, juridiques et techniques (L2131-4)	. Assure la surveillance des mécanismes de financement de service universel (L36-7)	. Veille à ce que les entreprises soumises à son contrôle mettent en œuvre les moyens adaptés pour se conformer aux codes de conduite homologués mentionnés à l'article L. 611-3-1 (L621-1)

Annexe V

	CRE Code de l'énergie L131-1 à L135-16	ART Code des transports L1261-1 à L1264-20	ARCEP Code des postes et des communications électroniques L36-5 à L36-15 et L130 à L135	AMF Code monétaire et financier L621-1 à L621-35
Met à disposition du public des données	. Publie chaque mois le prix moyen de fourniture de gaz naturel et son évolution pour les consommateurs finals domestiques ainsi que la marge moyenne réalisée par les fournisseurs (L131-4) . Publie chaque trimestre un rapport sur le fonctionnement des marchés de détail de l'électricité et du gaz naturel, contenant en particulier le prix moyen de fourniture et l'évolution de la marge moyenne (L134-15-1) . Publie tous les deux ans un rapport d'évaluation de la performance des gestionnaires de réseaux sur le développement d'un réseau électrique intelligent (L134-15)	Article L1261-2 . Les propositions, avis et décisions de l'ART sont motivés et rendus publics, sous réserve des secrets protégés par la loi. . Ses rapports sont également rendus publics, dans les mêmes conditions.	Article L36-7 . Transmet tous les trois ans un rapport au ministre sur le niveau et l'évolution des prix par rapport au niveau des prix nationaux et aux revenus nationaux des consommateurs . Etablit et met à la disposition du public, au moins tous les trois ans, le relevé géographique prévu à l'article L. 33-12-1 . Met à disposition du public, sous forme électronique, les cartes numériques de couverture du territoire que les fournisseurs de services de communications électroniques sont tenus de publier ainsi que les données servant à les établir dont elle fixe la liste et que les fournisseurs lui transmettent préalablement	Article L621-18 . S'assure que les publications prévues par les dispositions législatives ou réglementaires sont régulièrement effectuées par les émetteurs. Elle vérifie les informations que ces émetteurs publient et peut exiger qu'ils fournissent tous documents et informations utiles. . L'AMF peut porter à la connaissance du public les observations qu'elle a été amenée à faire à un émetteur ou les informations qu'elle estime nécessaires.
Mission de conseil				
Consulté sur les projets de :	. Dispositions à caractère règlementaire relatifs à l'accès aux réseaux publics de transport, de stockage et de distribution (L134-10)	. Textes réglementaires relatifs à l'accès au réseau ferroviaire, à la conception, la réalisation et l'utilisation des infrastructures et des matériels de transport ferroviaire (L2133-8)	. De loi, de décret ou de règlement relatifs au secteur des communications électroniques (L36-5)	. Pas le rôle de l'AMF mais du Comité consultatif de la législation et de la réglementation financières (L614-2)
Participe à l'élaboration de la position française dans les négociations internationales et à la représentation française dans les organisation internationales	L134-12	L2132-2	L36-5	Non mentionné

Annexe V

	CRE Code de l'énergie L131-1 à L135-16	ART Code des transports L1261-1 à L1264-20	ARCEP Code des postes et des communications électroniques L36-5 à L36-15 et L130 à L135	AMF Code monétaire et financier L621-1 à L621-35
Pouvoir d'édiction des normes				
Pouvoir règlementaire (décisions homologuées par le ministre de tutelle et publiées au JORF)	. La CRE précise, par décision publiée au JORF, les règles concernant les éléments listés aux articles L134-1 à L134-2	Article L2132-5 . Conditions de raccordement et d'accès au réseau . Conditions d'accès aux services présentant le caractère de facilité essentielle . Le périmètre de chacune des activités comptablement séparées	Article L36-6 . Un ensemble de règles d'ordre technique, dont les conditions techniques et tarifaires pour l'accès à l'infrastructure . Les contenus et les modalités de mise à disposition du public d'informations relatives à la couverture des réseaux . Fixer des exigences minimales de qualité de service.	. Pour l'exécution de ses missions, l'AMF prend un règlement général précisant les règles détaillées à l'article L621-7 (L621-6)
Droit souple	Oui	. Peut formuler et publier toute recommandation après avoir consulté les acteurs (L2131-3)	Oui	. Elle peut publier des instructions et des recommandations aux fins de préciser l'interprétation du règlement général (L621-6)
Décisions à portée individuelle	Non	Non	Non	L621-6
Pouvoir d'enquête				
Recueille tous les documents ou informations (notamment économiques, financières et sociales) nécessaires pour l'accomplissement de ses missions	L134-18 et L135-1	L1264-2	L36-7	L621-8-4
Procède aux contrôles et enquêtes nécessaires à l'exercice de ses fonctions	L135-3 à L135-11	L1264-2 et L1264-4	L36-13 et L32-4	L621-9 et L621-10
Sous peine de sanctions pénales	Six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende (L135-14)	Six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende (L1264-11)	Non mentionné	Deux ans d'emprisonnement et d'une amende de 300 000 euros (L642-2)

Annexe V

	CRE Code de l'énergie L131-1 à L135-16	ART Code des transports L1261-1 à L1264-20	ARCEP Code des postes et des communications électroniques L36-5 à L36-15 et L130 à L135	AMF Code monétaire et financier L621-1 à L621-35
Sous peine de sanctions complémentaires	. Fermeture temporaire définitive de l'un, de plusieurs, ou de l'ensemble des établissements de l'entreprise appartenant à la personne condamnée (L135-15) . Interdiction d'exercer l'activité professionnelle ou sociale dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de laquelle l'infraction a été commise (L135-15) . Affichage ou la diffusion de la décision prononcée (L135-15)	Article L1264-12 . Fermeture temporaire définitive de l'un, de plusieurs, ou de l'ensemble des établissements de l'entreprise appartenant à la personne condamnée . Interdiction d'exercer l'activité professionnelle ou sociale dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de laquelle l'infraction a été commise . Affichage ou la diffusion de la décision prononcée	Non mentionné	Sanctions de la commission
Règlement des différends				
Le régulateur peut être saisi d'un différend par l'une ou l'autre des parties	. Ces différends portent sur l'accès aux réseaux, ouvrages et installations ou à leur utilisation, notamment en cas de refus d'accès ou de désaccord sur la conclusion, l'interprétation ou l'exécution des contrats (L134-19)	Article L1263-2 (ferroviaire) . Accès au réseau ferroviaire et installations de service . Non-respect des dispositions légales	. En cas de refus d'accès ou d'interconnexion, d'échec des négociations commerciales ou de désaccord sur la conclusion ou l'exécution d'une convention d'interconnexion ou d'accès à un réseau de communications électroniques (L36-8)	Non mentionné

Annexe V

	CRE Code de l'énergie L131-1 à L135-16	ART Code des transports L1261-1 à L1264-20	ARCEP Code des postes et des communications électroniques L36-5 à L36-15 et L130 à L135	AMF Code monétaire et financier L621-1 à L621-35
Pouvoir d'injonction	. Imposer aux gestionnaires des réseaux de transport la modification du plan ou du schéma décennal de développement du réseau (L134-7) . Mettre en demeure le gestionnaire du réseau de transport qui n'a pas réalisé un investissement prévu au plan ou au schéma décennal et, en cas de carence de celui-ci, procéder à un appel d'offres pour la réalisation de cet investissement (L134-8)	Non mentionné	. Imposer les modalités de l'accès ou de l'interconnexion (L34-8) . Imposer des obligations en vue d'assurer le bon fonctionnement et l'interconnexion de leurs réseaux ainsi que l'accès aux services fournis sur d'autres réseaux (L34-8) . Rendre, dans la mesure de ce qui est nécessaire, leurs services interopérables (L34-8) . Imposer une obligation de partage des infrastructures passives ou actives (L34-8-1-2) . imposer que l'accès soit fourni, en un point commercialement viable (L34-8-4) . Imposer à un opérateur réputé exercer une influence significative sur le marché une ou plusieurs des onbligations listées à l'article L38 (publicité d'information, accès au réseau et infrastructures, interconnexion, etc.)	. Peut désigner un administrateur provisoire auquel sont transférés tous les pouvoirs d'administration, de direction et de représentation de la personne morale (L621-13-1) . Peut exiger la suspension, à titre provisoire, du rachat de parts ou d'actions ou de l'émission de parts ou d'actions nouvelles (L621-13-2&3) . Peut exiger que la société de gestion prenne les mesures nécessaires pour respecter les obligations légales (L621-13-4) . Peut suspendre la commercialisation ou la vente d'instruments financiers (L621-13-7)
En cas d'atteinte graves et immédiates aux règles régissant le secteur, le régulateur peut ordonner les mesures conservatoires nécessaires en vue d'assurer la continuité du fonctionnement des réseaux / du marché	L134-22	L1263-2 (ferroviaire)	L36-8	L621-20-3
Pouvoir de sanction				

Annexe V

	CRE Code de l'énergie L131-1 à L135-16	ART Code des transports L1261-1 à L1264-20	ARCEP Code des postes et des communications électroniques L36-5 à L36-15 et L130 à L135	AMF Code monétaire et financier L621-1 à L621-35
Saisine de l'autorité de la concurrence par le président pour les abus de position dominante et des pratiques entravant le libre exercice de la concurrence Inversement, saisine par l'ADLC du régulateur sectoriel pour avis	L134-16	L1264-15	L36-10	Non mentionné
Liste des sanctions	. Interdiction temporaire d'accès au réseau, ouvrages et installations (L134-27) . Sanction pécuniaire proportionnée à la gravité du manquement (si le manquement n'est pas constitutif d'une infraction pénale) (L134-27)	Article L1264-9 . Interdiction temporaire d'accès à tout ou partie du réseau ou des données (point d'accès national) . Sanction pécuniaire proportionnée à la gravité du manquement	Article L36-11 . Suspension ou retrait du droit d'établir un réseau ou de fournir un service . Suspension, réduction de durée ou retrait des droits d'utilisation sur une zone géographique . Sanction pécuniaire dont le montant est proportionné à la gravité du manquement et aux avantages qui en sont tirés . Suspension ou arrêt de la commercialisation d'un service jusqu'à la mise en œuvre effective de ces obligations	. Peut prononcer l'avertissement, le blâme, l'interdiction à titre temporaire ou définitif de l'exercice de tout ou partie des services fournis, la radiation du registre, le retrait temporaire ou définitif de la carte professionnelle, l'interdiction temporaire de négocier pour leur compte propre (L621-15) . Peut prononcer à la place ou en sus une sanction pécuniaire (L621-17)

Source : Mission.

Sans mentionner expressément le modèle d'une autorité administrative indépendante, 18 éco-organismes ont affirmé, dans le cadre d'une note de position commune transmise à la mission, leur souhait que soit mise en place une instance de régulation selon les principes suivants :

« Nous accueillons favorablement l'hypothèse de la mise en place d'une gouvernance des filières qui réponde aux principes suivants :

- *La séparation des compétences entre l'édiction de la règlementation d'une part, et le contrôle et la sanction de ce cadre règlementaire d'autre part ;*
- *L'indépendance par rapport aux parties prenantes, dans les décisions d'élaboration et de suivi des cahiers des charges ;*
- *La rationalisation de la gouvernance*

Nous appelons donc à la création d'une instance de régulation unique qui :

- *Soit spécialisée et constituée autour d'un pôle d'expertise ;*
- *Ait un rôle de prospective, d'anticipation et d'alignement des normes de droit français avec le droit européen ;*
- *Vise explicitement l'objectif de pérennité et d'efficience des filières REP ;*
- *Permette, dans le cadre de l'instruction d'une sanction, d'arbitrer ou de proposer des ajustements des cahiers des charges ;*
- *Permette une rationalisation des instances de gouvernance des filières (CiFREP, CPP, médiateur des entreprises, organismes coordonnateurs),*
- *Contrôle et sanctionne, y compris les pratiques illégales et les free riders*
- *Mette en œuvre des mécanismes de régulation et d'équilibrage de la concurrence*
- *Dispose de moyens de médiation et de règlement des litiges entre les parties prenantes des filières ;*
- *Edicte et diffuse des lignes directrices favorisant le bon fonctionnement des filières*
- *Poursuive des procédures d'instruction claires et détaillées en respectant les principes de motivation des décisions, de contradiction, et de secret des instructions ; la responsabilité de l'instruction incombant aux seules administrations concernées ;*
- *Soit orientée vers le contrôle des résultats, et non des moyens déployés par les éco-organismes ;*
- *Veille au respect de l'égalité de traitement entre les éco-organismes et les systèmes individuels. »*

3.2. Le pôle national des CEE délègue à des prestataires privés ses contrôles sur site

Créé par arrêté du 30 septembre 2011, le pôle national des certificats d'économies d'énergie (PNCEE) est un service à compétence nationale rattaché au sous-directeur de l'efficacité énergétique et de la qualité de l'air de la direction générale de l'énergie et du climat, qui a pour mission d'effectuer les vérifications, validations, instructions et contrôles des dépôts de CEE par les obligés.

Encadré 6 : Le dispositif des certificats d'économie d'énergie

Le dispositif des certificats d'économies d'énergie (CEE), créé par les articles 14 à 17 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique (loi POPE), constitue l'un des principaux instruments de la politique de maîtrise de la demande énergétique. En effet, ce dispositif repose sur une obligation triennale de réalisation d'économies d'énergie en CEE (1 CEE = 1 kWh cumac d'énergie finale) imposée par les pouvoirs publics aux fournisseurs d'énergie (les "obligés"). Les obligations de chaque obligé sont fonction du volume d'énergie vendue. Ceux-ci sont ainsi incités à promouvoir activement des opérations d'efficacité énergétique auprès des consommateurs d'énergie : ménages, collectivités territoriales ou professionnels. L'obligation peut être en tout ou partie déléguée à un délégataire qui se voit transférer juridiquement l'obligation.

Les CEE sont attribués, sous certaines conditions, par les services du ministère chargé de l'énergie, aux acteurs éligibles (obligés mais aussi d'autres personnes morales non obligées) incitant à la réalisation d'opérations d'économies d'énergie. Ces actions peuvent être menées dans tous les secteurs d'activité (résidentiel, tertiaire, industriel, agricole, transport, etc.), sur le patrimoine des éligibles ou auprès de tiers qu'ils ont incités à réaliser des économies d'énergie. Les obligés ont également la possibilité d'acheter des CEE à d'autres acteurs ayant mené des actions d'économies d'énergie, en particulier les éligibles non obligés. Ils peuvent aussi obtenir des certificats en contribuant financièrement à des programmes d'accompagnement.

Des fiches d'opérations standardisées, définies par arrêtés, sont élaborées pour faciliter le montage d'actions d'économies d'énergie. Elles sont classées par secteur (résidentiel, tertiaire, industriel, agricole, transport, réseaux) et définissent, pour les opérations les plus fréquentes, les montants forfaitaires d'économies d'énergie en kWh cumac. Les économies d'énergie réalisées en dehors des opérations standardisées correspondent à des opérations spécifiques.

Les certificats délivrés sont exclusivement matérialisés par leur inscription sur un compte individuel ouvert dans le registre national des certificats d'économies d'énergie, dont la tenue peut être déléguée à une personne morale. Le registre doit également enregistrer l'ensemble des transactions (ventes et achats) de certificats et fournir une information publique régulière sur le prix moyen d'échange des certificats. Ce registre est accessible sur le site www.emmy.fr.

En fin de période, les vendeurs d'énergie obligés doivent justifier de l'accomplissement de leurs obligations par la détention d'un montant de certificats équivalent à ces obligations. En cas de non respect de leurs obligations, les obligés sont tenus de verser une pénalité libératoire pour chaque kWhc manquant.

Des contrôles sont effectués par le Pôle National des certificats d'économies d'énergie (PNCEE) afin de vérifier l'éligibilité des opérations donnant lieu à la délivrance de CEE. En cas de manquements, des sanctions peuvent être prononcées.

Les agents du pôle national des certificats d'économies d'énergie (25 ETP, essentiellement des ingénieurs et techniciens) sont chargés des missions suivantes :

- de l'instruction des demandes de certificats d'économies d'énergie ;
- de l'instruction des demandes d'agrément des plans d'actions d'économies d'énergie ;
- de la délivrance des certificats d'économies d'énergie ;
- de l'agrément des plans d'actions d'économies d'énergie ;
- de la mise en œuvre des opérations de contrôle ;
- du constat par les agents commissionnés des infractions et prononciation des sanctions spécifiques à ces infractions ;
- de la gestion et de la fixation des obligations individuelles ;
- de la réconciliation administrative de fin de période triennale ;
- de la communication et de l'information sur le dispositif ;
- de l'information des préfets et des services déconcentrés sur les actions relevant de leurs territoires ;
- de l'archivage des pièces justificatives.

Son action s'articule avec celle du bureau des économies d'énergie et de la chaleur renouvelable de la DGEC (13 ETP, à 50 % consacrés au suivi des CEE), de la manière suivante :

- le bureau élabore les textes normatifs et les niveaux d'obligation ;
- le pôle national instruit les demandes de CEE et mène les contrôles ;
- la proximité administrative au sein de la même sous-direction facilite les échanges sur l'interprétation des textes.

Le PNCEE mène un dialogue avec les acteurs selon la gradation suivante :

- en cas de doute ou de difficultés d'interprétations, les explications détaillées sont fournies via une FAQ ;
- dans le cadre de l'instruction des demandes de CEE, si certaines demandes sont non conformes, le PNCEE a la possibilité d'interpeller les acteurs pour demander des pièces complémentaires ;
- capacité de sanction (non délivrance des CEE, annulation des CEE, sanctions financières, publication au Journal officiel, cf. *infra*). Les sanctions sont prises par le sous-directeur.

Les contrôles du PNCEE après délivrance des CEE sont fondés sur les articles L.222-1 et suivants, et R.222-3 et suivants du code de l'énergie et s'articulent autour des dispositifs suivants :

- contrôle documentaire : il s'agit d'examens détaillés de l'ensemble des pièces justificatives pour un échantillon d'opérations sélectionnées par le PNCEE, ils sont déclenchés sur le fondement de tout type de signalements ;
- contrôle par tierce partie sur site bénéficiaire : il s'agit de contrôles sur site commandité par le PNCEE à un des organismes d'inspection titulaires d'un des marchés publics de contrôle du pôle, ils sont déclenchés sur le fondement des signalements relatifs aux non-qualités de travaux ou aux sur-déclarations de paramètres de calcul, et permettent de relever ce type de non-conformités ;
- contrôle par publipostage auprès des bénéficiaires : il s'agit d'une campagne de publipostages à des bénéficiaires du dispositif, commanditée par le PNCEE dans le cadre d'une commande publique. Les opérations sont sélectionnées de façon aléatoire (uniquement chez des particuliers à ce stade), dans l'objectif d'avoir une vision de la qualité globale du dispositif. Ces contrôles permettent de mesurer la satisfaction des bénéficiaires et de détecter certaines non-conformités manifestes (notamment, dans les cas les plus graves, l'absence de travaux).

S'agissant des contrôles menés en propre par le PNCEE, plus de 300 contrôles ont été lancés par le pôle national des certificats d'économies d'énergie depuis le 1er janvier 2015 correspondant à 28 TWh contrôlés intégralement et pouvant mener à des sanctions sur le fondement de l'article L.222-2 du code de l'énergie. Cela a conduit aux sanctions suivantes depuis 2015 :

- 3,3 TWh de CEE annulés ;
- sanctions pécuniaires pour un montant total de 18 M€ ;
- 5 retraits d'éligibilité pour 6 mois à 3 ans ;
- 1 rejet de toutes les demandes en cours ;
- systématicité de la suspension de l'instruction des demandes en cas de contrôle révélant des non-conformités.

S'agissant des commandes de contrôles sur site délégués à des tiers, trois marchés publics ont successivement été mis en œuvre depuis 2020, pour un budget total de 11,6 M€. Plus de 6300 contrôles sur site ont été réalisés en 2021-2022 dans le cadre des marchés de contrôles sur site n°2 et 3 du PNCEE. A ceux-ci s'ajoutent 1800 contrôles sur site réalisés en 2020-2021 dans le cadre du premier marché de contrôle sur site, soit plus de 8000 rapports de contrôle sur site reçus depuis la mise en place des contrôles sur site par le PNCEE. 10 600 visites ont été commandées en 2022 dans le cadre d'un marché pouvant être reconduit jusqu'en 2024. Malgré une amélioration du taux de réalisation observée pour le 3ème marché, grâce à la récupération et l'envoi systématiques des coordonnées des bénéficiaires concernés aux bureaux de contrôles, **ce taux plafonne à 55%** du fait d'une joignabilité limitée des bénéficiaires et d'une acceptabilité limitée des contrôles, et ce d'autant plus que les visites sont à réaliser dans un temps limité (45 jours laissés au bureau de contrôle pour tenter de réaliser les 200 à 300 visites commandées dans un lot) fixé par le PNCEE[52].

Le service à compétence nationale qu'illustre le PNCEE se différencie d'une autorité administrative indépendante par les éléments suivants :

- absence de mécanisme de règlement des différends et de pouvoir d'investigation en matière concurrentielle,
- cadre de rattachement hiérarchique.

3.3. Un exemple dans un État européen : la gouvernance partagée de la filière REP des emballages ménagers en Allemagne

La filière REP des emballages ménagers en Allemagne est structurée autour[53] :

- d'une dizaine d'éco-organismes à but lucratif, appelés « Duales System » (systèmes duaux), opérationnels sur les marchés de la collecte sélective, du tri, et de la valorisation des déchets ménagers ;
- d'un registre central (*Stiftung Zentrale Stelle Verpackungsregister*, ZSVR) au statut de fondation à but non lucratif (Stiftung) ;
- lequel est placé lui-même sous la supervision de l'autorité fédérale de l'environnement (*Umweltbundesamt,* UBA), de l'autorité fédérale anticartel (*Bundeskartellamt,* BkartA) et du ministère de l'environnement (*Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz* ; BMUV).

Les autorités locales sont chargées du nettoyage et de la mise à disposition des espaces de collecte ; de communiquer à l'éco-organisme assigné à leur secteur municipal ses préférences en termes d'organisation de la collecte ; de mettre en œuvre des campagnes de communication locales. Les municipalités n'ont pas la responsabilité de la collecte des déchets. Cependant, les services municipaux compétents ont la possibilité de candidater aux appels d'offres lancés par l'éco-organisme responsable du secteur municipal.

Le registre central des emballages ZSVR est une fondation à but non lucratif dont les membres fondateurs sont :

- la fédération allemande des industries alimentaires et des boissons (Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie e. V., BVE) ;

---

[52] Source : Bilan annuel 2022 des CEE.

[53] « France-Allemagne : quelles dynamiques politiques, législatives et opérationnelles sur l'économie circulaire des emballages des deux côtés du Rhin ? ». Note corédigée par Citeo et le SER de l'Ambassade de France en Allemagne ; avril 2022. 2. Early warning assessment related to the 2025 targets for municipal waste and packaging waste, Agence européenne pour l'environnement, Juin 2022. 3. Sites internet ZSVR, éco-organismes.

- la fédération allemande du commerce de détail (Handelsverband Deutschland, HDE) ;
- la fédération allemande de l'emballage plastique et des films (Industrievereinigung Kunststoffverpackungen e. V., IK) ;
- et l'association allemande des marques (Markenverband e. V.).

Il n'est donc pas indépendant des metteurs en marché.

Il a pour mission de :

- veiller au bon fonctionnement du dispositif de REP des emballages ménagers ;
- gérer le registre de la filière (base de données LUCID) ;
- vérifier que les metteurs en marché adhèrent et versent leur éco-contribution ;
- contrôler les éco-modulations ;
- calculer les parts de marché des éco-organismes pour allouer les coûts et volumes de collecte et comparer les volumes déclarés et collectés afin de mesurer et limiter le phénomène de passager clandestin ;
- définir les standards de recyclabilité des emballages (y compris définir les emballages sujets à consigne).

Il est financé par les éco-organismes au prorata de leur parts de marché respectives.

Un défaut d'inscription auprès du ZSVR est sanctionnable par une amende d'un montant maximal de 200 000 € et une limitation de vente. Les constatations et les sanctions relèvent de la compétence régionale des Länder, qui peuvent les déléguer à des agences régionales ou locales.

La base de données LUCID est partiellement interrogeable en accès libre[54], ce qui permet à toute partie prenante de vérifier l'enregistrement d'un metteur sur le marché et ainsi de mieux lutter contre les passagers clandestins.

À noter que le ZSVR est reconnu par la jurisprudence comme une autorité fédérale dont les décisions sont susceptibles d'appel devant la cour administrative fédérale allemande.

Le ZSVR semble ainsi à mi-chemin entre une AAI, un éco-organisme coordonnateur et l'actuelle DSREP de l'ADEME, à l'échelle de la filière emballages :

- comme la DSREP, il a des fonctions de supervision des éco-organismes de la filière, et peut documenter des phénomènes de passagers clandestins, mais n'a pas de pouvoir de sanction ;
- comme une AAI, il prend des décisions sur l'interprétation de la réglementation pour des produits spécifiques ;
- comme un éco-organisme coordonnateur, il calcule des parts de marché des éco-organismes à des fins d'équilibrage ;
- son statut est hybride, puisqu'il est à la fois une fondation de droit civil fondée par les metteurs en marché et une autorité administrative dont les décisions sont susceptibles de recours devant le juge administratif.

[54] Cf. site internet : https://oeffentliche-register.verpackungsregister.org/Producer

ANNEXE VI

Liste des personnes rencontrées

SOMMAIRE

1. ASSEMBLÉE NATIONALE 1

2. CABINET DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE 1

3. CABINETS MINISTÉRIELS 1

3.1. Cabinet du Premier ministre 1
3.2. Cabinet du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires 1
3.3. Cabinet du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique 1
3.4. Cabinet du ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé de l'industrie 1

4. SERVICES DU PREMIER MINISTRE 2

4.1. Secrétariat général à la planification écologique 2
4.2. Secrétariat général des affaires européennes 2

5. MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES 2

5.1. Direction générale de la prévention des risques 2
5.2. Commissariat général au développement durable 2
5.3. Agence de la transition écologique 2

6. MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA SOUVERAINETÉ INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE 3

6.1. Direction générale des entreprises 3
6.1.1. Sous-direction de la chimie, des matériaux et des éco-industries 3
6.1.2. Sous-direction des communications électroniques et des postes 3
6.2. Direction générale du trésor 3
6.3. Direction du budget 3
6.4. Direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des fraudes 3
6.5. Direction générale de l'énergie et du climat 3
6.6. Contrôle général économique et financier 4
6.7. Médiateur des entreprises 4

7. AUTORITÉS INDÉPENDANTES 4

7.1. Autorité de la concurrence 4
7.2. Commission de régulation de l'énergie 4
7.3. Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse 4

8. CHAMBRES, CONSEILS ET COMMISSIONS 4

8.1. Chambre française de l'Économie Sociale et Solidaire 4
8.2. Commission des filières de responsabilité élargie des producteurs 5
8.3. Conseil national de l'économie circulaire 5

9. ASSOCIATIONS ET OBSERVATOIRES 5

9.1. ACRplus 5
9.2. Economie Circulaire 2027 5
9.3. Emmaüs France 5
9.4. France nature environnement 5
9.5. Halte à l'Obsolescence Programmée 5
9.6. Impact France 5
9.7. Institut national de l'économie circulaire 5
9.8. Les Amis de la Terre 6
9.9. Observatoire du principe pollueur-payeur 6
9.10. Réseau national des ressourceries et recycleries 6
9.11. Union fédérale des consommateurs - Que Choisir 6
9.12. Union nationale des associations familiales 6
9.13. Zero waste France 6
9.14. La Boucle, Recyclerie 6
9.15. IKOS 6

10. COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET ASSOCIATIONS OU ORGANISATIONS REPRÉSENTATIVES DES TERRITOIRES 7

10.1. Ville de Paris 7
10.2. Bordeaux Métropole 7
10.3. Syndicat Mixte Intercommunal de Collecte et de Valorisation du Libournais et de la Haute-Gironde 7
10.4. Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité 7
10.5. Régions de France 7
10.6. Association nationale des collectivités territoriales et de leurs partenaires pour la gestion de l'énergie, des déchets, de l'eau et de l'assainissement, de la propreté, en faveur de la transition écologique et de la protection du climat (AMORCE) 8
10.7. Cercle national du recyclage 8
10.8. France Urbaine 8
10.9. Intercommunalités de France 8

11. ÉCO-ORGANISMES 8

11.1. Alcome 8
11.2. Aliapur 8
11.3. Association pour la plaisance éco-responsable 8
11.4. Citeo 9
11.5. Corepile 9
11.6. Cyclamed 9
11.7. Cyclevia 9

11.8. Dastri 9
11.9. Ecodds 9
11.10. Ecologic 9
11.11. Écomaison 9
11.12. Écominéro 10
11.13. Ecosystem 10
11.14. Eo-FRP 10
11.15. Leko 10
11.16. Pyreo 10
11.17. Refashion 10
11.18. Screlec 10
11.19. Soren 10
11.20. Tyval 11
11.21. Valdelia 11
11.22. Valobat 11

12. OPÉRATEURS DE GESTION DES DÉCHETS 11

12.1. Derichebourg 11
12.2. Paprec 11
12.3. Suez 11
12.4. Véolia 11
12.4.1. Véolia France 11
12.4.2. Unité de valorisation énergétique de Bègles 12
12.5. Confédération des métiers de l'environnement 12
12.6. Fédération nationale des activités de la dépollution et de l'environnement 12
12.7. Fédération professionnelle des entreprises du recyclage 12
12.8. Syndicat national des entrepreneurs de la filière déchet 12
12.9. Polyvia 12
12.10. Syndicat professionnel pour le recyclage et l'élimination des déchets dangereux 12

13. ORGANISATIONS REPRÉSENTANT LES ENTREPRISES 13

13.1. Alliance française des places de marché 13
13.2. Association française des entreprises privées 13
13.3. Association des Industries de Produits de Construction 13
13.4. Association nationale des industries alimentaires 13
13.5. Elipso 13
13.6. Fédération du commerce et de la distribution 14
13.7. Fédération des entreprises d'insertion 14
13.8. Fédération des entreprises internationales de la mécanique et de l'électronique 14
13.9. Mouvement des entreprises de France 14
13.10. Plateforme automobile 14
13.11. Syndicat Interprofessionnel du Reconditionnement et de le Régénération des Matériels Informatiques, Electroniques et Télécoms 14

14. AUTRES ENTREPRISES 15
14.1. Backmarket 15
14.2. Bluedigo 15
14.3. Conseil Horizon 15
14.4. Dipropneu 15
14.5. Fnac Darty 15
14.6. Murfy 15
14.7. RCube 15
14.8. Sonamia 15

1. Assemblée nationale

- M. Stéphane Delautrette, député, rapporteur de la mission d'évaluation de la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire ;
- Mme Véronique Riotton, députée, rapporteure de la mission d'évaluation de la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire.

2. Cabinet du Président de la République

- M. Augustin Aoudjhane, conseiller fiscalité et prélèvements obligatoires ;
- M. Benoît Faraco, conseiller énergie, environnement, transports et agriculture.

3. Cabinets ministériels

3.1. Cabinet du Premier ministre

- M. Richard Bordignon, conseiller finances locales et action publique territoriale ;
- M. Charles Clément-Fromentel, conseiller petites et moyennes entreprises, consommation, économie responsable ;
- Mme Roxane Mestrius, conseillère budgétaire ;
- Mme Claire Vernet-Garnier, conseillère industrie, innovation et numérique ;
- Mme Aurélie Vieillefosse, conseillère écologie.

3.2. Cabinet du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires

- M. Samuel Just, conseiller économie circulaire et prévention des risques.

3.3. Cabinet du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

- Mme Claire Durrieu, conseillère chargée de la transition écologique et de l'énergie.

3.4. Cabinet du ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé de l'industrie

- M. Benjamin Carantino, conseiller chargé de la décarbonation et de l'économie circulaire.

4. Services du Premier ministre

4.1. Secrétariat général à la planification écologique

- M. Antoine Pellion, Secrétaire général à la planification écologique ;
- Mme Cécilia Berthaud, secrétaire générale adjointe à la planification écologique, en charge du pôle « ambition » ;
- Mme Lohengrine Schulz, directrice du programme « économie circulaire ».

4.2. Secrétariat général des affaires européennes

- M. Benoît Prevost, adjoint du chef de secteur énergie, environnement, climat.

5. Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires

5.1. Direction générale de la prévention des risques

- M. Cédric Bourillet, directeur général, délégué aux risques majeurs ;
- M. Vincent Coissard, sous-directeur « déchets et économie circulaire » ;
- Mme Nadia Herbelot, cheffe du bureau de la responsabilité élargie du producteur.

5.2. Commissariat général au développement durable

- Mme Amélie Coantic, directrice, adjointe au commissaire général au développement durable.

5.3. Agence de la transition écologique

- Mme Patricia Blanc, Directrice générale déléguée en charge des opérations ;
- M. Baptiste Perrissin Fabert, Directeur général délégué en charge de l'expertise ;
- M. Jean-Charles Caudron, directeur de la direction de la supervision des filières à responsabilité élargie des producteurs ;
- M. Éric Vésine, directeur adjoint de la direction de la supervision des filières à responsabilité élargie des producteurs ;
- Mme Cécile Gif-Rabot, cheffe du projet SYDEREP.

6. Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

6.1. Direction générale des entreprises

6.1.1. Sous-direction de la chimie, des matériaux et des éco-industries

- Mme Laura Grisat, sous-directrice, par intérim ;
- Mme Pauline Thiberge, chargée de mission « transition de l'industrie vers l'économie circulaire » ;
- Mme Lena Poirier, directrice de projets économie circulaire et développement durable.

6.1.2. Sous-direction des communications électroniques et des postes

- Mme Lénaïg Catz, directrice de projets couverture numérique et fréquences.

6.2. Direction générale du trésor

- M. Édouard Chrétien, sous-directeur de la transition écologique au sein du service des politiques publiques (TRECO) ;
- Mme Agathe Veniez, adjointe au chef du bureau de l'environnement, de l'adaptation et de la biodiversité.

6.3. Direction du budget

- M. Laurent Pichard, sous-directeur, chargé de la quatrième sous-direction ;
- Mme Élise Calais, adjointe au sous-directeur, chargé de la quatrième sous-direction ;
- Mme Élisabeth de Couëssin, adjointe de la cheffe du bureau du développement durable ;
- M. Léonard Cros-Le Lagadec, adjoint de la cheffe du bureau de l'énergie et du climat.

6.4. Direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des fraudes

- M. Thomas Pillot, chef du service de la protection des consommateurs et de la régulation des marchés ;
- M. Ambroise Pascal, délégué à la transition écologique ;
- M. Joël Tozzi, chef du bureau énergie et environnement.

6.5. Direction générale de l'énergie et du climat

- Mme Hermine Durand, sous-directrice du système électrique et des énergies renouvelables.
- M. Pascal Barthe, adjoint au chef de bureau en charge des économies d'énergie et de la chaleur renouvelable.

6.6. Contrôle général économique et financier

- Mme Caroline Montalcino, cheffe de la mission écologie et développement durable ;
- M. Jean Bémol, censeur d'État ;
- M. Xavier Delvart, censeur d'État ;
- Mme Laurence Dermenonville, censeure d'État ;
- M. André Leprince-Granger, censeur d'État.

6.7. Médiateur des entreprises

- M. Nicolas Mohr, directeur général ;
- Mme Marie Eiller-Chapeaux, responsable du pôle juridique.

7. Autorités indépendantes

7.1. Autorité de la concurrence

- M. Benoit Cœuré, président ;
- Mme Gwenaëlle Nouet, rapporteure générale adjointe ;
- Mme Élise Provost, rapporteure.

7.2. Commission de régulation de l'énergie

- M. Dominique Jamme, directeur général des services ;
- M. Emmanuel Rodriguez, adjoint à la directrice des affaires juridiques ;
- M. Arnaud Dietrich, directeur des affaires économiques, financières et de la prospective et de l'innovation.

7.3. Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse

- Mme Anne Yvrande-Billon, directrice de l'économie, des marchés et du numérique ;
- M. Blaise Soury-Lavergne, adjoint à la directrice de l'économie, des marchés et du numérique.

8. Chambres, conseils et commissions

8.1. Chambre française de l'Économie Sociale et Solidaire

- Mme Aurore Médieu, responsable du pôle de la transition écologique et de l'économie circulaire.

8.2. Commission des filières de responsabilité élargie des producteurs

- M. Jacques Vernier, président.

8.3. Conseil national de l'économie circulaire

- M. Jean-Michel Buf, président.

9. Associations et observatoires

9.1. ACRplus

- Mme Françoise Bonnet, secrétaire générale.

9.2. Economie Circulaire 2027

- Mme Alexandra Lange.

9.3. Emmaüs France

- M. Thomas Nabon, responsable de mission réemploi et filières à responsabilité élargie du producteur ;
- Mme Camille Rognant, responsable du service développement économique.

9.4. France nature environnement

- Mme Axèle Gibert, chargée de plaidoyer ;
- Mme Ysaline Jean-Jacques, cheffe de projet prévention ;
- M. Jean-Luc Jugant.

9.5. Halte à l'Obsolescence Programmée

- Mme Flavie Vonderscher, responsable du plaidoyer.

9.6. Impact France

- Mme Julia Faure, co-présidente ;
- Mme Caroline Neyron, directrice générale.

9.7. Institut national de l'économie circulaire

- M. François-Michel Lambert, président.

9.8. Les Amis de la Terre

- M. Pierre Condamine, chargé de campagne surproduction.

9.9. Observatoire du principe pollueur-payeur

- Mme Flore Berlingen, cofondatrice ;
- M. Vincent Jourdain.

9.10. Réseau national des ressourceries et recycleries

- Mme Catherine Mechkour-di Maria, secrétaire générale ;
- Mme Gloria Taoussi, cheffe de projet en charge du plaidoyer et de la communication.

9.11. Union fédérale des consommateurs - Que Choisir

- M. Gérard Quenot, administrateur national, référent « déchets ».

9.12. Union nationale des associations familiales

- Mme Valentine de La Morinerie, chargée de mission environnement et développement durable.

9.13. Zero waste France

- Mme Bénédicte Kjaer-Khalat, responsable juridique ;
- Mme Charlotte Soulary, responsable du plaidoyer.

9.14. La Boucle, Recyclerie

- Mme Clémence Belloir, co-fondatrice ;
- Mme Chloé Murard, co-fondatrice.

9.15. IKOS

- M. Fabrice Kaïqd, président.

10. Collectivités territoriales et associations ou organisations représentatives des territoires

10.1. Ville de Paris

- M. Benjamin Raigneau, directeur de la propreté et de l'eau ;
- Mme Emmanuelle Le Clair, cheffe du service de la réduction des déchets, de l'innovation et des partenariats.

10.2. Bordeaux Métropole

- M. Patrick Labesse, vice-président en charge de la collecte, du tri et de la prévention des déchets ;
- M. Jean-Baptiste Thony, conseiller métropolitain délégué à la propreté et à l'économie circulaire ;
- M. Renaud Burnel, adjoint au directeur général en charge des déchets ;
- Mme Agnès Bienvenu, directrice stratégie et maîtrise d'ouvrage au sein du pôle prévention et gestion des déchets ;
- Mme Sarah Guilbaud, cheffe du service administratif et financier du pôle prévention et gestion des déchets ;
- Mme Élise Jimenez, responsable du centre « animation de la politique déchets » ;
- M. Xavier Jodar, responsable de centre support ;
- Mme Stéphanie Coyault, directrice gestion de l'espace public ;
- Mme Fabienne Oré-Courregelongue, cheffe du service économie sociale et solidaire.

10.3. Syndicat Mixte Intercommunal de Collecte et de Valorisation du Libournais et de la Haute-Gironde

- M. Sylvain Guinaudie, président ;
- Mme Claire Defrance, directrice des modélisations du nouveau service public Néo SMICVAL ;
- Mme Oriane Puechal, chargée de mission.

10.4. Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité

- Mme Sylviane Oberlé, chargée de mission sur la prévention des pollutions.

10.5. Régions de France

- Mme Olivia de Maleville, conseillère transition écologique et énergétique ;
- M. Jean-Michel Buff, représentant de Régions de France en matière d'économie circulaire.

10.6. Association nationale des collectivités territoriales et de leurs partenaires pour la gestion de l'énergie, des déchets, de l'eau et de l'assainissement, de la propreté, en faveur de la transition écologique et de la protection du climat (AMORCE)

- M. Nicolas Garnier, délégué général.

10.7. Cercle national du recyclage

- M. Jean-Patrick Masson, président ;
- M. Bertrand Bohain, délégué général.

10.8. France Urbaine

- M. Frédéric Minard, co-président de la commission économie circulaire et économie sociale et solidaire.

10.9. Intercommunalités de France

- Mme Anaëlle Contrepois, conseillère environnement ;
- Mme Delphine Bourdin, conseillère développement durable, économie sociale et solidaire et Europe ;
- Mme Odile Begorre-Maire, vice-présidente de la communauté de commune du Bassin de Pompey et cheffe de projets « petites villes de demain » au sein de la ville Baccarat.

11. Éco-organismes

11.1. Alcome

- Mme Marie-Noëlle Duval, directrice générale ;
- M. Jean-Francois Rey, directeur administratif et financier ;
- Me Stefan De Noyes, avocat d'Alcome.

11.2. Aliapur

- M. Hervé Domas, directeur général ;
- M. Pierre Obrecht, directeur des relations extérieures.

11.3. Association pour la plaisance éco-responsable

- Mme Ivana Lazarevic, déléguée générale ;
- M. Lucas Debièvre, adjoint à la déléguée générale.

11.4. Citeo

- M. Jean Hornain, directeur général ;
- M. Laurent Grave-Raulin, directeur des affaires publiques et juridiques ;
- M. Nicolas Furet, directeur performance 3R (réduction, réemploi, recyclage).

11.5. Corepile

- M. Frédéric Hedouin, directeur général ;
- M. David Turmel, directeur des opérations.

11.6. Cyclamed

- M. Thierry Moreau-Desfarges, président ;
- M. Laurent Wilmouth, directeur général.

11.7. Cyclevia

- M. André Zaffiro, directeur général ;
- Mme Anne Guernalec, responsable des opérations.

11.8. Dastri

- Mme Laurence Bouret, déléguée générale.

11.9. Ecodds

- M. Pierre Charlemagne, directeur général ;
- M. François-Xavier Heurton, directeur financier.

11.10. Ecologic

- M. René-Louis Perrier, président ;
- M. Bertrand Reygner, directeur des relations institutionnelles.

11.11. Écomaison

- Mme Dominique Mignon, directrice générale ;
- M. Louis-Paul Laclaire, directeur général adjoint ;
- M. Xavier Rebardy, directeur des affaires réglementaires et juridiques.

11.12. Écominéro

- M. François Demeure Dit Latte, directeur général ;
- M. Mathieu Hiblot, directeur délégué.

11.13. Ecosystem

- Mme Nathalie Yserd, directrice générale ;
- Mme Chloé Brumel-Jouan, directrice des relations institutionnelles, du juridique et de l'audit interne ;
- M. Guillaume Duparay, directeur du développement.

11.14. Eo-FRP

- M. Guillaume Pech, président de France recyclage pneumatiques ;
- Mme Nadia Zennache, directrice des opérations nationales de France recyclage pneumatiques.

11.15. Leko

- M. Patrick Bariol, directeur général ;
- Mme Marion Halby, directrice des opérations.

11.16. Pyreo

- Mme Jennifer Cornet, déléguée générale.

11.17. Refashion

- Mme Virginie Marseille, directrice des opérations ;
- Mme Véronique Allaire-Spitzer, directrice de la perma-circularité ;
- Mme Hélène Daret, directrice des relations adhérents ;
- M. Olivier Mulin, directeur des ressources ;
- Mme Margarita Verboud, responsable des affaires juridiques et institutionnelles.

11.18. Screlec

- M. David Ohana, président ;
- M. Emmanuel Toussaint Dauvergne, directeur général.

11.19. Soren

- M. Nicolas Defrenne, directeur général ;
- Mme Alice Solavagionne.

11.20. Tyval

- M. Laurent Houvenhaegel président.

11.21. Valdelia

- M. Arnaud Humbert-Droz, président exécutif ;
- Mme Élodie Rivière, responsable des relations institutionnelles.

11.22. Valobat

- M. Hervé de Maistre, président directeur général ;
- M. Jérôme d'Assigny, directeur des affaires publiques et relations collectivités locales ;
- Mme Florence Collot, directrice des relations adhérents ;
- M. Sébastien Flichy, directeur des opérations.

12. Opérateurs de gestion des déchets

12.1. Derichebourg

- Mme Tess Pozzi, responsable des relations institutionnelles ;
- Mme Christine Ribeiro, responsable grands comptes éco-organismes.

12.2. Paprec

- Mme Lucie Muniesa, Directrice du développement durable, de la conformité et des affaires institutionnelles ;
- Mme Sophie Sicard-Lemaire, Directrice déléguée auprès de la direction générale, directrice adjointe du développement durable et des affaires institutionnelles.

12.3. Suez

- M. David Lamy, directeur général recyclage et valorisation France ;
- M. Arthur Huin, directeur délégué affaires publiques recyclage et valorisation France ;
- M. Hervé Sirena, délégué aux filières à responsabilité élargie des producteurs.

12.4. Véolia

12.4.1. Véolia France

- M. Ghislain Eschasseriaux, responsable des affaires publiques pour les activités de recyclage et valorisation des déchets ;
- Mme Françoise Weber, directrice des schémas des REP, recyclage et valorisation des déchets ;

- Mme Sophie Petibon, directrice du développement stratégique de l'activité recyclage et valorisation des déchets.

12.4.2. Unité de valorisation énergétique de Bègles

- M. Thibaut Dejardin, directeur de l'unité de valorisation énergétique de Bègles.

12.5. Confédération des métiers de l'environnement

- M. Jean-Pierre Denis, président ;
- Mme Nora Medger, déléguée générale.

12.6. Fédération nationale des activités de la dépollution et de l'environnement

- M. Antoine Bousseau, président ;
- Mme Françoise Weber, présidente de la commission des filières à responsabilité élargie du producteur.

12.7. Fédération professionnelle des entreprises du recyclage

- M. Jean-François Carenco, président délégué ;
- M. Manuel Burnand, directeur général.

12.8. Syndicat national des entrepreneurs de la filière déchet

- M. Alexis Hubert, président ;
- Mme Guénola Gascoin, secrétaire générale.

12.9. Polyvia

- Mme Caroline Chaussard, directrice de la responsabilité sociétale des entreprises ;
- Mme Aurélia Leroux, déléguée aux marchés

12.10. Syndicat professionnel pour le recyclage et l'élimination des déchets dangereux

- M. Alain Heidelberger, secrétaire général ;
- M. Benjamin Denis, membre ;
- M. Michael Mansuy, membre.

13. Organisations représentant les entreprises

13.1. Alliance française des places de marché

- M. Benjamin Moutte, président ;
- Mme Charlotte Cheymard, responsable des affaires publiques ;
- M. Paul Smail, membre ;
- M. Pierre Sellin, consultant.

13.2. Association française des entreprises privées

- M Nicolas Boquet, directeur environnement, climat et énergie ;
- M. Philippe Bonningue ;
- Mme Catherine Jung ;
- Mme Maïté Ketterer ;
- M. François de Ribet.

13.3. Association des Industries de Produits de Construction

- M. Jean-Christophe Barbant, directeur des affaires publiques ;
- Mme Caroline Lestournelle, présidente de la commission environnement ;
- Mme Stéphanie Tucoulet, secrétaire générale ;
- M. Thierry Voland, animateur du groupe de travail sur l'économie circulaire.

13.4. Association nationale des industries alimentaires

- Mme Cristina Durlesteanu, responsable économie circulaire ;
- Mme Capucine Laurent, directrice du pôle alimentation ;
- Mme Hélène Courades, Boissons Rafraîchissantes de France, directrice générale ;
- Mme Magali Filhue, Brasseurs de France, déléguée générale ;
- Mme Virginie Somon, Alliance 7, directrice réglementation et qualité des produits.

13.5. Elipso

- M. Gaël Bouquet, directeur général ;
- Mme Marie Delafalize, responsable de l'environnement et de l'économie circulaire ;
- M. Maxime Vesselinoff, responsable des affaires publiques ;
- M. Yves-Edouard Desombre, membre ;
- M. Arnaud Leroy, membre ;
- M. Sébastien Ricard, membre.

13.6. Fédération du commerce et de la distribution

- M. Jacques Creyssel, délégué général ;
- M. Philippe Joguet, directeur du développement durable.

13.7. Fédération des entreprises d'insertion

- M. Guillaume Labbe, responsable filières et développement économique ;
- Mme Dany Dunat ;
- M. Fabrice Preault.

13.8. Fédération des entreprises internationales de la mécanique et de l'électronique

- Mme Laurence Fauque, directrice générale ;
- Mme Rachel Dethier responsable du département environnement et économie circulaire ;
- M. Louis de Gaulmyn, responsable adjoint du département environnement et économie circulaire.

13.9. Mouvement des entreprises de France

- M. Philippe Joguet, co-président du comité économie circulaire.
- M. Jean-Baptiste Léger, responsable du pôle transition écologique ;
- M. Sébastien Sureau, directeur de mission environnement au pôle transition écologique ;
- Mme Anne-Charlotte Wedrychowska, co-présidente du comité économie circulaire.

13.10. Plateforme automobile

- M. Marc Mortureux, directeur général ;
- M. Nicolas Le Bigot, directeur des affaires environnementales, techniques, et réglementaires.

13.11. Syndicat Interprofessionnel du Reconditionnement et de le Régénération des Matériels Informatiques, Electroniques et Télécoms

- M. Laurent Lamoureux, président ;
- M. Sébastien Raynaud, vice-président ;
- Mme Juliette Vogler, présidente de la commission distribution.

14. Autres entreprises

14.1. Backmarket

- Mme Marie Castelli, directrice des affaires publiques ;
- M. Alexandre Tanay, responsable affaires publiques et économie circulaire.

14.2. Bluedigo

- M. Maxime Baffert, président directeur général.

14.3. Conseil Horizon

- M. Christian Brabant, président.

14.4. Dipropneu

- M. Bruno Mazzarurati, président.

14.5. Fnac Darty

- M. Vincent Gufflet, directeur services et opérations ;
- Mme Claire Pierot Bichat, directrice des affaires publiques.

14.6. Murfy

- M. Guy Pezaku, président ;
- Mme Sarah Schonfeld, directrice impact et affaires publiques.

14.7. RCube

- M. Benoît Varin, président ;
- M. Nadjib Renai, délégué général ;
- Mme Priscillia Niay, experte juridique en reconditionnement chez Recommerce, membre de RCube.
- Mme Bénédicte Barbry, directrice des relations extérieures, des affaires publiques et du développement durable.

14.8. Sonamia

- M. Erwann Monvoisin, président directeur général.

PIÈCE JOINTE

Lettre de mission

Pièce jointe

La Première Ministre

Paris, le 08 JAN. 2024

à

Monsieur le chef de service de l'Inspection Générale
De l'environnement et du développement durable,

Monsieur le vice-président du Conseil général de l'économie,

Madame la Cheffe du service de l'Inspection générale des finances

En matière d'économie circulaire, la France s'est fixée des objectifs ambitieux de réduction des déchets, de réemploi et de recyclage. La consommation de ressources et de matières premières reste toutefois importante, et sera amplifiée dans certains secteurs par les besoins de la transition écologique. Or, la dynamique de réduction des déchets doit impérativement s'accélérer pour pouvoir atteindre les objectifs fixés par la loi anti-gaspillage pour une économie circulaire (AGEC).

Le dispositif de la responsabilité élargie des producteurs (REP) joue un rôle central dans la prévention et la gestion des déchets. C'est un mécanisme conçu au niveau européen, qui constitue un modèle que la France propose d'étendre au niveau international, notamment dans le cadre des négociations pour l'adoption d'un traité international de lutte contre la pollution plastique.

À la suite de l'évolution du droit européen et de la loi AGEC, les filières REP ont récemment connu un essor avec un élargissement de leur périmètre de compétence, la création de nouvelles filières, et le renforcement de leurs missions, notamment dans le domaine de la réparation et du réemploi.

La France est le pays qui compte le plus de filières REP. Leur montée en puissance devrait conduire à ce que près de 7 Md€ de contributions financières soient versées aux éco-organisme en 2029 contre 2,4 Md€ en 2023, qu'il convient de comparer aux 6,9 Md€ de taxe d'enlèvement des ordures ménagères perçus la même année.

Dans ce contexte, le fonctionnement des filières REP soulève plusieurs enjeux importants :

- **Un enjeu de performance économique**. Il est essentiel de s'assurer que l'ensemble des acteurs agissant dans le cadre des REP s'organisent pour bénéficier pleinement de l'optimisation des coûts, de la recherche de performance et des économies d'échelles ;
- **Un enjeu de performance environnementale**. Selon les données collectées par le pôle de suivi et d'observation des filières REP de l'ADEME, plusieurs éco-organismes n'atteignent pas les objectifs qui leurs sont assignés. Pour certaines filières, il est noté une insuffisance de collecte et un taux de recyclage inférieur aux objectifs réglementaires. Par exemple, seulement 23% des emballages plastiques sont recyclés alors que nos engagements européens prévoient un objectif de 50% en 2025.
- **Des enjeux concurrentiels**. Le mécanisme de fixation des éco-contributions au niveau de l'éco-organisme peut impliquer d'importants enjeux concurrentiels et économiques. De même, la modulation des écocontributions par des primes ou des pénalités en fonction des caractéristiques environnementales des produits constitue un levier puissant pour promouvoir l'éco-conception ou le réemploi, mais peut introduire des distorsions de marché. Par ailleurs, la création de nouvelles REP en application de la loi AGEC, dans des filières où la fin de vie des produits était organisée à ce stade sur des bases contractuelles individuelles, se traduit par une réorganisation des équilibres concurrentiels sur les secteurs concernés et peut être déstabilisatrice si son pilotage n'est pas adéquat.

Je vous confie une mission ayant pour objectif la réforme de la gouvernance, de la régulation économique et du fonctionnement des éco-organismes, qui permette de renforcer leur efficacité économique et environnementale. La mission devra répondre aux objectifs suivants :

1. <u>S'agissant du fonctionnement des filières REP :</u>
   - Poser un diagnostic sur les acquis et les points d'amélioration du déploiement des filières REP, en évaluant notamment le taux de couverture des flux par filière et l'efficience des REP par rapport aux montants des éco-contributions existantes et à venir ;
   - Proposer les mécanismes financiers et économiques incitatifs permettant aux éco-organismes et systèmes individuels d'atteindre des niveaux de performance environnementale compatibles avec les objectifs des cahiers des charges en responsabilisant pleinement l'ensemble des acteurs de la chaine ; cette évaluation devra notamment inclure l'impact du dispositif sur l'amont des produits (éco-conception) et sur le développement du réemploi/recyclage ;
   - Proposer les évolutions nécessaires pour permettre aux collectivités territoriales d'atteindre des niveaux de performance environnementale compatibles avec les objectifs des cahiers des charges ;
   - Identifier le degré souhaitable d'harmonisation des comportements des éco-organismes d'une filière à l'autre et la pertinence des relations croisées entre les éco-organismes dans un contexte concurrentiel ;
   - Faire des propositions permettant de renforcer l'efficience des filières REP (mutualisation...) et d'assurer qu'elles permettent un développement performant des filières industrielles et des acteurs du recyclage.

2. <u>S'agissant de la régulation des filières REP :</u>
   - Définir le cadre et les conditions de réussite à la mise en place d'une instance de régulation, d'évaluation et de contrôle des éco-organismes et systèmes individuels garante de la performance environnementale et économique des filières REP. Une

PUBLIÉ

telle instance serait en particulier chargée de contrôler l'atteinte des objectifs fixés par le cahier des charges, d'évaluer les enjeux concurrentiels spécifiques propres aux relations entre éco-organisme et filière et d'évaluer l'impact économique et financier des REP, pour les filières et les consommateurs. La mise en place d'une telle régulation pourra être étudiée sur plusieurs exemples de REP ;

- Définir les modalités d'organisation, de gouvernance, les missions et les moyens nécessaires de l'instance de contrôle et de régulation, ainsi que son articulation avec les administrations des ministères ainsi qu'avec le pôle de suivi et d'observation des filières REP placé auprès de l'ADEME.

3. S'agissant du fonctionnement des éco-organismes en eux-mêmes :
   - Poser un diagnostic sur la gouvernance des éco-organismes, notamment en termes d'enjeux concurrentiels pour les petites entreprises et les acteurs de l'économie sociale et solidaire et émettre des propositions pour permettre une co-construction de stratégie de filière, sans remettre en cause la nature des éco-organismes qui sont des sociétés ou associations régies par le code de commerce, ce qui permet que les écocontributions ne soient considérées ni comme des prélèvements obligatoires, ni comme des ressources dont le bénéfice constitue une aide d'Etat ;
   - Etudier la pertinence des moyens de contrôle dévolus aux éco-organismes pour s'assurer du respect des obligations des producteurs (phénomène des « passagers clandestins ») et émettre des propositions d'amélioration le cas échéant ;
   - Proposer des mesures pour tendre vers plus de transparence des éco-organismes et systèmes individuels notamment en termes d'accessibilité des données.

Vous bénéficierez du concours des services et opérateurs de l'État concernés, en particulier le SGPE, la DGPR, le pôle de suivi et d'observation des filières REP placé auprès de l'ADEME, la DGE, les censeurs d'Etat du CGEFI, la DGCCRF, la DG Trésor et la DB. Vous pourrez prendre tout contact utile auprès des producteurs et leurs éco-organismes, ainsi que des parties prenantes concernées, notamment des collectivités, les acteurs du réemploi, et les opérateurs de gestion des déchets.

Vous mènerez par ailleurs un exercice de parangonnage, dans la mesure où des approches différentes de mise en œuvre du principe de responsabilité élargie du producteur ont pu être observées dans d'autres pays.

Votre rapport final devra m'être remis dans 3 mois.

Afin de préparer ces travaux, un groupe de travail sera constitué entre les services de l'État concernés, auprès duquel vous présenterez à intervalles réguliers les avancées de votre mission.

Je vous remercie pour votre engagement dans la conduite de cette réflexion complexe mais indispensable pour que notre pays puisse pivoter vers une économie circulaire, et vous prie de croire, Mesdames, Messieurs, en l'assurance de ma considération distinguée.

Élisabeth BORNE

PUBLIÉ