

Contribution

Mission d'inspection sur les Filières REP

Performance environnementale des REP	1
Enjeux économiques des REP	4
Recommandations	6

Contacts

Flore Berlingen, Observatoire du Principe Pollueur-Payeur, flore@opopa.org
Pierre Condamine, Amis de la terre, pierre.condamine@amisdelaterre.org
Charlotte Souлары, Zero Waste France, charlotte@zerowastefrance.org
Flavie Vonderscher, HOP, Halte à l'obsolescence programmée,
flavie.vonderscher@halteobsolence.org

Performance environnementale des REP

Comme le rappelle la lettre de mission du 8 janvier 2024, **les objectifs de collecte et de recyclage fixés par la loi ne sont pas atteints** dans plusieurs filières REP, y compris dans des filières anciennes, "matures" et dans lesquelles on observe une forme de plafonnement/ralentissement des progrès¹.

Au-delà de ces performances insuffisantes en matière de gestion des déchets, il faut noter **l'impact négligeable voire nul des dispositifs de REP en matière de prévention / réduction à la source pourtant prioritaires**, conformément à la hiérarchie de traitement des déchets².

Les soutiens à l'écoconception (anciens, dans certaines filières comme celle des emballages) ou au réemploi et à la réparation (plus récents) ne semblent en effet pas suffisants pour contrebalancer les effets de la production massive et croissante d'emballages à usage unique ou d'objets et vêtements à durée de vie limitée, et donc l'augmentation de la production de déchets³.

Trois facteurs peuvent expliquer la faible performance des REP sur le plan environnemental :

¹ Dans la filière emballages ménagers par exemple, le taux de recyclage est quasi stable depuis 2011.

² Prévues à l'art. 4 de la directive cadre sur les déchets et à l'article L. 110-1-1 du code de l'environnement.

³ Par exemple, en ce qui concerne les emballages : le tonnage mis sur le marché en 2020 est supérieur d'environ 20% à celui des années 1990, lorsque la filière a été créée.

Pour les vêtements, le nombre de pièces mises sur le marché est passé de 2,3 milliards à la mise en place de la filière en 2009, à 3,3 milliards pour l'année 2022.

1. Un signal-prix trop faible pour être efficace

Selon la théorie économique néoclassique, **l'internalisation des externalités environnementales permettrait d'orienter les comportements** des acteurs économiques, ici les producteurs, en faveur d'une approche préventive. Par ailleurs, les dispositifs d'éco-modulation sont supposés renforcer cet effet incitatif en favorisant l'éco-conception et en pénalisant les choix les moins vertueux (en général du point de vue de la recyclabilité, et non de la prévention des déchets).

→ **Rapportées au prix de chaque produit, les éco-contributions atteignent toutefois rarement un montant dissuasif.** L'enveloppe totale des éco-contributions est définie en fonction des coûts (partiels) de gestion des déchets, et non en fonction de l'efficacité du dispositif sur le plan incitatif.

→ Quand aux **éco-modulations, elles restent trop faibles et sous-utilisées dans l'ensemble des filières** : elles représentaient par exemple seulement 7% du montant total des éco-contributions dans la filière emballages ménagers en 2021, constitués à 98% de bonus⁴. Le malus maximum applicable à un emballage était de 100% (ce qui équivaut à un doublement de l'éco-contribution, laquelle représente une fraction minimale du prix de vente du produit) et ne concernait que 0,03% des tonnages contributeurs.

→ **Si ces signaux-prix ne fonctionnent pas, c'est aussi parce qu'ils sont trop faibles par comparaison avec les autres déterminants du prix des produits**; les cours des matières premières primaires et secondaires ont par exemple beaucoup plus d'impact sur les arbitrages des fabricants concernant leurs emballages. De même, dans un contexte hyper-concurrentiel, les stratégies marketing reposant sur l'emballage influencent plus fortement le design que la recherche d'économies au niveau de l'éco-contribution.

→ **Le signal-prix de l'éco-contribution ne fonctionne a fortiori pas non plus pour orienter les choix des consommateurs**, d'autant plus que dans la plupart des filières, l'éco-contribution n'est pas visible sur l'étiquette. Cela pourrait changer avec des malus/pénalités fortement dissuasifs tels que ceux prévus pour la filière EEE (liés à l'indice de durabilité) ou par la loi visant à réduire l'impact de l'industrie textile, en cours d'examen.

2. Des insuffisances persistantes dans le contrôle, les sanctions et l'accès aux données

⁴ Les 7% sont en valeur (éco-modulations/éco-contributions totales), les 98% sont en volume (tonnages bonussés/total des tonnages modulés), de même que les 0,03% (tonnage malussé à 100%/tonnages contributeurs) - données Ademe [Tableau de Bord Filière Emballages ménagers pour l'année 2021](#).

Les rapports successifs de parlementaires, hauts fonctionnaires et associations⁵, ont pointé à de maintes reprises l'**absence de sanctions contre les éco-organismes**, en cas de non atteinte de leurs objectifs ou de pratiques contraires à leur cahier des charges.

→ **Des sanctions renforcées** étaient pourtant prévues par la loi AGEC de 2020⁶ - elles n'ont pas été plus mobilisées jusqu'à présent ; Certes, plusieurs renouvellements d'agrément ont été pris pour des durées plus courtes que prévu initialement, et une mesure d'astreinte a été prise à l'encontre d'Alcome (filière REP Tabac), mais le dispositif de sanction reste sous-utilisé au regard de la non-atteinte des objectifs par de nombreux éco-organismes.

→ **Les moyens humains affectés au suivi, au contrôle, aux études portant sur les filières REP au sein de la DGPR et de l'Ademe apparaissent extrêmement faibles**, eut égard à la montée en puissance financière et opérationnelle des filières REP, d'autant plus que celle-ci s'accompagne d'un phénomène de concentration des éco-organismes.

→ **Ces insuffisances limitent les performances environnementales des REP sur plusieurs plans** : non-atteinte des objectifs quantitatifs fixés aux éco-organismes, comme souligné dans la lettre de mission du 8 janvier 2024, mais aussi : non-respect de certaines obligations de moyens ou autres dispositions des cahiers des charges (en l'absence de contrôle qualitatif des pratiques éco-organismes)⁷ ; accès aux données des filières encore limité malgré les outils récemment mis en place par l'Ademe.

3. Une contradiction de fond entre objectifs environnementaux et objectifs de croissance en volume des productions de biens

Rappelons que, pour avoir un intérêt sur le plan environnemental, **les efforts de réemploi et de réparation doivent impérativement se traduire par une substitution** à la vente d'emballages ou de produits neufs et donc une réduction des mises sur le marché. **Autrement dit, dans la quasi-totalité des filières⁸, la prévention des déchets doit se traduire par une décroissance en volume des secteurs concernés**, ce qui rentre en contradiction avec les objectifs affichés de la quasi-totalité des producteurs ou distributeurs concernés.

→ **En l'état actuel, la progression du marché de la seconde main tend au contraire à s'ajouter à la croissance du marché du neuf, voire y contribue** en partie du fait

⁵ Par exemple les rapports de Jacques Vernier en 2018, celui de la Cour des Comptes en 2020.

⁶ Détail des sanctions : https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000041583353

⁷ L'Observatoire du principe pollueur-payeur et d'autres organisations ont notamment signalé en décembre 2023 par courrier à la DGPR et à l'Ademe les dérives répétées de l'éco-organisme Citeo en matière de communication grand public.

⁸ A l'exception des filières emballages, dans lesquelles la quantité de déchets produits peut éventuellement être réduite sans réduction du nombre de produits vendus, grâce au réemploi.

d'effets rebonds liés notamment aux revenus tirés de la revente d'objets et de vêtements par les particuliers. Des études sont en cours (Ademe) pour analyser plus précisément ces **effets rebonds**.

→ Pour certaines filières, notamment textile, **la capacité de collecte et traitement tend même à diminuer par rapport à l'augmentation des quantités mises en marché**.

4. Les fonds réparation gérés par les éco-organismes n'atteignent pas les objectifs

Nous observons que certains freins ne permettent pas de déployer de manière impactante et significative les impacts du fonds réparation sur les consommateurs et les réparateurs⁹ :

→ Malgré un signal positif auprès des consommateurs, le bonus réparation des équipements électriques et électroniques bénéficie encore à peu d'entre eux. **Seulement 47% des consommateurs répondants connaissent le dispositif**, ce qui illustre le manque de communication criant à l'égard du bonus.

→ **Des seuils assez élevés de prix de réparation** (150€ pour les ordinateurs et les imprimantes) conditionnent le déclenchement du bonus, et certaines dispositions de l'arrêté du 10 novembre 2023 prévues pour le 1er janvier 2024 ne sont toujours pas appliquées par les éco-organismes. C'est le cas de l'ouverture à toutes casses accidentelles ainsi que de la majoration du bonus à hauteur de 20% dans le cas d'utilisation de pièces issues de l'économie circulaire.

→ Concernant les réparateurs, plus de **80% des répondants ne souhaitent pas se faire labelliser**, principalement à cause du critère prix de labellisation.

→ **Concernant le lancement du bonus réparation textiles et chaussures**, la communication de grande ampleur a eu des effets positifs, accompagnée de la labellisation gratuite pour pouvoir intégrer un maximum de réparateurs au dispositif. Cependant nous notons quelques **points de vigilance dans la démarche de Refashion**. D'abord sur la labellisation des grandes marques proposant des services de réparation qui pourrait créer une concurrence importante envers les petits artisans. A noter par exemple que **Zara bénéficie du fonds réparation mais ne répare que les vêtements issus de sa marque**. Puis sur l'exigence de proximité entre le dépôt du bien à réparer et l'atelier de réparation qui s'élève à 1500 km. Cette distance nous paraît trop élevée.

⁹ Bonus réparation, retour d'expérience de consommateurs et réparateurs sur le fonds réparation des équipements électriques et électroniques (EEE), HOP - Halte à l'obsolescence programmée, janvier 2024

Enjeux économiques des REP

Sur le plan économique, **l'élargissement des missions** dévolues aux filières REP, la **montée en puissance** opérationnelle et financière des éco-organismes et leur **concentration** (fusion d'éco-organismes ou développement de certains éco-organismes sur plusieurs filières) soulèvent **plusieurs motifs de préoccupation** :

1. L'accès aux gisements de déchets recyclables ou d'objets réemployables

→ **L'évolution générale des éco-organismes vers un rôle plus opérationnel**¹⁰ modifie les conditions d'accès aux gisements pour les acteurs historiques du recyclage ou du réemploi. Les conditions contractuelles ou les choix logistiques déterminés par les éco-organismes peuvent constituer des barrières à l'entrée pour les petits et moyens acteurs, voire remettre en question des activités existantes. En tout état de cause, cette évolution bouleverse les conditions économiques et concurrentielles¹¹ dans les secteurs du recyclage et du réemploi, sans que la régulation des filières ou la gouvernance des éco-organismes ait été modifiée en conséquence.

→ **L'objectif de réduire au minimum les coûts de gestion des déchets**, qui est constitutif du modèle de la REP et rejoint les intérêts des metteurs sur le marché, tend à orienter les éco-organismes vers des choix stratégiques de concentration et massification¹² des flux de déchets à recycler ou réemployer. Au-delà des considérations environnementales (transports induits, non-respect du principe de gestion de proximité), cette orientation ne favorise pas la constitution ou la pérennisation d'un maillage territorial des installations de recyclage et de réemploi sources de revenus et emplois locaux.

2. La dépendance des modèles économiques du recyclage et du réemploi à la mise sur le marché de produits neufs

Les éco-contributions financent une part importante des coûts liés au recyclage, et de manière croissante ceux liés aux activités de réemploi, conformément au principe pollueur-payeur. **Le corollaire de cette prise en charge est cependant que ces activités sont donc de plus en plus dépendantes de la mise en marché de produits**

¹⁰ Evolution qui est susceptible de s'accroître notamment dans la filière emballages ménagers, si le rôle opérationnel pris par l'éco-organisme pour une partie des flux d'emballages plastiques difficilement recyclables venait à s'étendre à l'ensemble du bac jaune.

¹¹ L'Autorité de la concurrence le soulignait dans son [avis du 16 juin 2022](#) concernant la réorganisation de la filière emballages ménagers : *“, l'Autorité relève que l'exclusivité pour l'organisation de la reprise, associée à un volume important de déchets risque d'entraîner le verrouillage ou le cloisonnement de la filière du matériau plastique dans la mesure où elle permet aux éco-organismes d'opérer un contrôle complet des approvisionnements et des débouchés de la matière plastique non encore valorisée (...) Si la mesure apparaît à la fois nécessaire (...) et proportionnée (...) l'Autorité estime en revanche que son application doit être encadrée dans le temps.”*

¹² Par exemple, le choix de Citeo de concentrer ses investissements sur 3 centres de surtri (destinés aux flux d'emballages dits “développement” et “simplifié”) à l'échelle nationale.

neufs, alors que celle-ci doit diminuer pour respecter les objectifs de prévention des déchets et les objectifs climatiques.

→ Les besoins financiers des secteurs du recyclage et du réemploi doivent donc être anticipés, tant au sein des filières REP (anticiper avec les metteurs en marché le besoin d'augmenter les écocontributions unitaires, à mesure que les volumes de produits diminuent) qu'en dehors des filières REP (nécessité de maintenir des financements publics, notamment pour les investissements nécessaires au passage à l'échelle).

→ **Le financement des bonus/primes par les malus/pénalités**¹³ (plutôt que par l'ensemble des éco-contributions) est un principe logique, cohérent avec le principe "pollueur-payeur" et l'objectif de responsabiliser les producteurs. Il doit cependant demeurer très flexible, ne pas apporter de rigidité budgétaire vis-à-vis de l'évolution du dispositif d'éco-modulations. Les éco-modulations ont en effet vocation à être transitoires, leur rôle étant de favoriser des changements de conception ou de stratégie chez les producteurs.

3. L'asymétrie croissante entre les metteurs sur le marché/éco-organismes et les autres parties prenantes des filières

Les phénomènes déjà évoqués plus haut de montée en puissance et de concentration des éco-organismes provoquent une asymétrie croissante entre les metteurs sur le marché et les éco-organismes d'une part, et les autres acteurs des filières, à plusieurs niveaux, qui bien entendu s'entrecroisent et se combinent :

→ **Asymétrie d'information** : un double décalage existe dans l'accès aux données des filières, les parties prenantes n'ayant qu'un accès partiel et tardif à des informations pourtant cruciales à la fois du point de vue économique (pour les opérateurs) et environnemental (pour les parties prenantes ayant un rôle de vigie).

→ **Asymétrie de pouvoir** : les instances dans lesquelles siègent les parties prenantes des filières (CIFREP et CPP) sont consultatives. Leur saisine intervient en outre à un stade en général beaucoup trop avancé sur les dossiers pour pouvoir avoir une quelconque influence stratégique ou un rôle de prospective sur les filières.

→ **Asymétrie de moyens** : les metteurs sur le marché ont toute liberté d'affecter une partie du budget des éco-organismes à des moyens humains ou matériels susceptibles de renforcer leur position dominante vis-à-vis des autres parties prenantes des filières.

¹³ Principe introduit dans la proposition de loi visant à réduire l'impact de l'industrie textile, 2024

Recommandations

Fonctionnement des filières REP

- **Étendre à l'ensemble des filières le principe de l'ouverture à l'international des financements** issus de la REP, récemment introduit par la proposition de loi visant à réduire l'impact de l'industrie textile : les éco-contributions doivent servir à financer la gestion des produits usagés ou des déchets même lorsque la fin de vie a lieu en dehors de France. Si les produits collectés sont exportés, une partie des éco-contributions doit donc être versée aux pays qui assureront le coût de cette fin de vie, donnant tout son sens au terme de "responsabilité élargie" ;
- **Généraliser par voie législative le principe des pénalités "massives"**, assises sur le prix des produits plutôt que sur les éco-contributions et augmenter la part des éco-modulations dans le volume total des éco-contributions pour l'ensemble des filières (par exemple : objectif de 10 % des éco-contributions dès 2025, puis 25 % à 2030) ;
- **Mener des études d'élasticité-prix / élasticité-coût** pour mieux informer les choix de politiques publiques dans le cadre des filières REP : il est indispensable de mesurer l'efficacité des incitations économiques pour prioriser et calibrer les éco-modulations, ou opter selon les cas pour des mesures "hors-REP" (normes, fiscalité, financements) ;
- **Aligner les objectifs des cahiers des charges à des objectifs environnementaux généraux**, notamment de réduction des émissions de gaz à effets de serre et de réduction des déchets.

Régulation des filières REP

- **Avant-même la création d'une instance en charge, approfondir l'ouverture et la transparence sur les filières** : une meilleure régulation des REP passe par une disponibilité accrue des données sur les filières et ce, quel que soit le modèle retenu pour la future instance de régulation : l'ensemble des parties prenantes doivent être en mesure de mener une analyse contradictoire de l'impact environnemental et économique des filières. (voir dernier point ci-dessous) ;
- **Garantir l'indépendance et l'autonomie de la future instance**, vis-à-vis du pouvoir politique d'une part, et des acteurs économiques concernés d'autre part

: le **statut d'autorité administrative indépendante** pourrait être adapté, avec une gouvernance collégiale composée de membres irrévocables.

- **Doter la future instance d'un pouvoir de sanction étendu** (injonctions, mesures conservatoires, sanctions pécuniaires, révocation du CA) à l'instar d'autres autorités administratives indépendantes comme l'Autorité de la concurrence.
- **Accorder un pouvoir de saisine à l'ensemble des parties prenantes**, et ainsi que la **possibilité d'auto-saisine** de la future instance.
- **Prévoir la participation de l'Ademe (DSREP), la DGPR et de l'Autorité de la concurrence** au fonctionnement de la future instance pour favoriser l'évaluation la plus complète possible des filières REP ; ainsi qu'une collaboration étroite avec les DREAL.

Fonctionnement des éco-organismes

- **Transformer la CIFREP en instance décisionnelle** et confier un pouvoir de saisine à toute partie prenante ;
- **Organiser une consultation des parties prenantes pour identifier les freins éventuels à leur participation active** (moyens humains...) et permettre d'y répondre (financement de la participation aux instances de gouvernance des REP) ;
- **Élargir le jeu de données brutes disponibles via la plateforme de suivi de l'Ademe** - notamment concernant :
 - le détail des données de mise sur le marché : type de produits et caractéristiques environnementales par entreprise, concentration du marché, structuration du marché par gammes de prix, etc. ;
 - le budget détaillé des éco-organismes, et en particulier l'utilisation des fonds réemploi et réparation ;
 - le suivi détaillé des produits réparés dans le cadre du fonds réparation, ainsi que leurs prix ;
 - la manière dont sont utilisées et distribuées les primes en fonction de l'éco-contribution ;
 - l'ensemble des données permettant de mesurer l'ampleur et l'impact des éco-modulations : volume de produits concernés, nombre d'adhérents touchés, montants totaux pour chaque éco-modulation, etc.