



# Économie Circulaire : Comment (mieux) mettre en œuvre le principe de la Responsabilité Élargie des Producteurs (REP)

Synthèse de conférence

---

Conférence de la Chaire Gouvernance et Régulation

---

Université Paris Dauphine-PSL, 31 mai 2024



**Dauphine** | PSL   
CHAIRE GOUVERNANCE  
ET RÉGULATION

# Conférence organisée par la Chaire Gouvernance et Régulation

Le 31 mai 2024



Synthèse n°91  
Université Paris Dauphine-PSL



# Économie Circulaire : Comment (mieux) mettre en œuvre le principe de la Responsabilité Élargie des Producteurs (REP)

---

## Intervenants

Guillaume Balas | Directeur général, Envie

Peter Börkey | Responsable Économie Circulaire, OCDE

Éric Brousseau | Directeur scientifique de la Chaire Gouvernance et Régulation

Marta de Cidrac | Sénatrice des Yvelines

Jean Hornain | Directeur général, Citéo

Sylviane Oberlé | Chargée de mission prévention des pollutions, Association des Maires de France

Mattia Pellegrini | Chef d'Unité, Direction générale de l'environnement, Commission Européenne

René-Louis Perrier | Président, Ecologic

Lohengrine Schulz | Directrice de programme « Économie circulaire », Secrétariat général à la  
planification écologique (SGPE)

## Modérateur

Éric Brousseau | Directeur scientifique de la Chaire Gouvernance et Régulation

# Sommaire

## Introduction

Éric Brousseau | Directeur scientifique de la Chaire Gouvernance et Régulation.....7

## TABLE RONDE 1 : LA REP : OBJECTIFS ET MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE

### La REP au niveau mondial : contexte et tendances

Peter Börkey | Responsable Économie Circulaire, OCDE.....8

### Panorama des instruments en faveur du recyclage

Mattia Pellegrini | Chef d'Unité, Direction générale de l'environnement, Commission Européenne.....10

### La REP en France

Marta de Cidrac | Sénatrice des Yvelines.....12

### Le rôle des collectivités locales

Sylviane Oberlé | Chargée de mission prévention des pollutions, Association des Maires de France.....13

Échanges.....15

## TABLE RONDE 2 : QUEL CADRE D'ACTION POUR LES ACTEURS DE LA REP ?

### La REP Emballages ménagers

Jean Hornain | Directeur général, Citéo.....18

### La REP Équipements électriques et électroniques (EEE) ménagers

Guillaume Balas | Directeur général, Envie.....19

### Financer l'économie circulaire

René-Louis Perrier | Président, Ecologic.....21

### Les enjeux de la planification écologique

Lohengrine Schulz | Directrice de programme « Économie circulaire », Secrétariat général à la planification écologique (SGPE).....22

Échanges.....24

*Le principe de la prise en charge de tout ou partie de la gestion des déchets par les acteurs économiques a été introduite dans le droit français dès 1975. Il a toutefois fallu attendre le début des années 1990 pour qu'une filière de traitement des emballages ménagers voie le jour, puis que d'autres filières spécialisées en fonction des caractéristiques des déchets à traiter soient mises en place.*

*Parallèlement, le principe de la responsabilité élargie des producteurs (REP) s'est progressivement élargi : l'objectif n'est plus seulement de traiter les déchets (élimination, valorisation, recyclage), mais aussi de limiter voire prévenir l'émission de déchets en favorisant le réemploi ou en agissant sur la conception des produits. En France, cet élargissement est consacré depuis 2020 par la loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (AGEC). De fait, si ces évolutions résultent largement de démarches européennes, mais ont été particulièrement marquées dans l'Hexagone, véritable terre d'expérimentation en la matière. La France compte ainsi 25 filières REP et trois autres doivent voir le jour d'ici 2025. Les écocontributions (cotisations financières) perçues pour organiser ces filières représentent un montant de l'ordre de 2 milliards d'euros, dont un peu moins de la moitié est reversé aux collectivités territoriales qui assurent en partie la collecte et le tri - activité appelée à se développer significativement. Leur organisation fait l'objet d'une réflexion quant aux missions et aux modalités d'action des éco-organismes, l'articulation de leur action avec celles des autres parties prenantes et, d'une manière générale, l'encadrement institutionnel du principe de REP.*

*Cette conférence a réuni des experts issus d'une large gamme de parties prenantes — metteurs sur le marché, industriels du traitement et du recyclage, acteurs du réemploi, éco-organismes, État, collectivités territoriales, organisations internationales, etc. — pour échanger sur les voies d'amélioration possible du cadre français et européen.*

## Introduction

### Éric Brousseau | Directeur scientifique de la Chaire Gouvernance et Régulation

Le rapport de l'Assemblée nationale sur la loi Anti-gaspillage pour une économie circulaire (AGEC) vient d'être publié, et un rapport d'une mission d'inspection mené par les trois corps d'inspection du Gouvernement est attendu prochainement, de même que les résultats des travaux d'évaluation de la loi AGEC conduits au Sénat. Par ailleurs, l'organisation des filières REP (responsabilité élargie des producteurs), très complexe, soulève de nombreuses questions quant à l'efficacité et l'efficience des modalités de mises en œuvre qui fait intervenir de nombreuses parties prenantes : collectivités territoriales, metteurs en marché (producteurs et distributeurs), acteurs du réemploi et du recyclage... Ces parties prenantes n'ont pas nécessairement des intérêts totalement alignés et les solutions organisationnelles retenues influent fortement sur la distribution entre eux des responsabilités et des incitations. Rappelons que l'objet de l'encadrement réglementaire vise à favoriser une croissance soutenable en d'incitant à une limitation de la production de déchets grâce à une meilleure conception des produits favorisant leur durabilité, leur réparabilité et leur réemploi, et, pour les déchets qui ne peuvent être évités de favoriser un recyclage des matériaux. La mise en œuvre de la REP implique donc, au-delà de la conception et de la mise en œuvre de mécanismes financiers, le développement de filières industrielles, l'organisation de chaînes de valeur, l'articulation de réseaux d'acteurs ressortant de différentes logiques (publiques, coopératives, marchandes) tout en tentant de limiter les coûts de transaction et les échecs de coordination et en garantissant l'efficacité économique et environnementale des processus mis en œuvre.

Notre première table ronde sera consacrée à la manière dont les objectifs de croissance soutenable se déclinent en politiques développement de l'économie circulaire. La seconde table ronde se centrera sur la façon dont le cadre réglementaire, et plus largement l'action publique, encadrent le comportements des opérateurs de l'économie circulaire.

## TABLE RONDE 1 : LA REP : OBJECTIFS ET MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE

### La REP au niveau mondial : contexte et tendances

Peter Börkey | Responsable Économie Circulaire, OCDE

L'OCDE, qui suit avec intérêt ce qui se passe en France, sorte de laboratoire du monde de la REP, définit cette dernière comme un instrument de politique environnementale étendant les obligations du producteur jusqu'au stade du cycle de vie de leurs produits situé en aval de la consommation. Elle publie régulièrement des éclairages analytiques sur les REP. Les *guidelines* à destination des gouvernements, mises à jour en 2016, font encore référence.

L'OCDE est également partenaire de nombreuses organisations, pour participer au développement des connaissances et à la mise en œuvre de la REP dans le monde.

#### Éléments de contexte

La croissance de la consommation mondiale de matières premières, historiquement rapide, pourrait encore doubler d'ici 2060 – portée par la croissance économique et démographique dans les pays émergents. Cette forte croissance se traduit sous forme de déchets en bout de chaîne : le volume mondial des déchets ménagers devrait ainsi doubler d'ici 2050.

Ce contexte explique le développement des REP. Après les systèmes de consigne en Amérique du Nord dans les années 1970, des REP ont concerné les emballages à partir de 1990 puis les véhicules et les batteries dans les années 2000, principalement dans les pays de l'OCDE.

L'approche de la REP pour les emballages, d'abord apparue en Europe, s'est progressivement disséminée dans le monde depuis, sous des formes variées – systèmes volontaires ou obligatoires, éco-organismes, etc. Les stades de développement ne sont pas encore partout les mêmes. Dans certains pays, en effet, ces systèmes sont encore naissants ou simplement prévus dans la loi. En tout état de cause, dans la perspective d'un traité mondial de lutte contre la pollution plastique, certains pays entendent la rendre obligatoire.

#### Fonctionnement

De façon générale, le système européen de *take-back EPR* s'impose. Il se caractérise par une obligation de reprise, associée à un objectif de recyclage et mise en œuvre de façon collective à travers un éco-organisme. Ce dispositif se traduit aussi par un signal prix, raison pour laquelle l'OCDE considère la REP comme un instrument économique de politique publique.

La REP n'est pas une sorte de privatisation de la réglementation environnementale : un suivi administratif poussé, et parfois complexe à appliquer, est requis de la part des autorités.



## Objectifs et réalisations

La REP vise principalement quatre objectifs :

- reporter la charge financière des municipalités vers les producteurs,
- augmenter le taux de recyclage,
- accroître la transparence,
- encourager la conception pour l'environnement (DfE).

S'agissant des trois premiers objectifs, le bilan est globalement positif. Des sommes significatives sont consacrées à la gestion des déchets et du recyclage. En moyenne, le taux de recyclage des ménages dans les pays de l'OCDE est passé de 25 à 40 % entre 2000 et 2020, même si les cibles nationales ne sont pas toujours atteintes.

C'est pour le quatrième objectif que la REP pêche davantage. Cela s'explique par le fait que la mise en œuvre des REP est collective, ce qui entraîne une dilution des incitations au niveau des producteurs.

## Évolutions récentes et à venir

Deux types d'évolution sont identifiés : l'amélioration des REP existantes et l'élargissement de leur application. En l'occurrence, l'amélioration des REP existantes va dans les sens d'une écomodulation, mais a également pour objectif de réguler la concurrence entre éco-organismes et de combattre le *free-riding* des ventes par internet. Il convient aussi d'élargir les REP à de nouveaux produits, à d'autres objectifs environnementaux que le recyclage (déchets sauvages, réutilisation et réparation, pollution), mais aussi à d'autres zones géographiques.

La nouvelle directive relative au traitement des eaux résiduaires urbaines introduit une REP qui permettra de mobiliser des éco-contributions de la part des producteurs pharmaceutiques et cosmétiques, pour contribuer au financement de l'épuration avancée des eaux usées. En la matière, le terrain est moins connu et la démarche est encore expérimentale.

### **Éric Brousseau**

Comme cela vient d'être rappelé, la France est un laboratoire de la REP. Les législations françaises sont par ailleurs largement inspirées par les réflexions menées à Bruxelles. Quid, donc, des politiques en faveur de l'économie circulaire menée par l'Union Européenne.

## Panorama des instruments en faveur du recyclage

**Mattia Pellegrini | Chef d'Unité, Direction générale de l'environnement,  
Commission Européenne**

Avec le principe du pollueur-payeur, la REP est un instrument économique intéressant.

Le système européen repose sur une collecte séparée des déchets et sur un objectif de recyclage.

### Des résultats indéniables, mais insuffisants

Si la REP a permis d'améliorer le taux de recyclage en Europe, certains pays restent encore loin des cibles fixées au niveau européen. Un rapport de la Commission européenne paru en juin 2023 montre ainsi que seuls huit États membres seront en mesure d'atteindre les cibles de 2025 et 2030. Par ailleurs, une grande partie des matériaux, notamment le plastique, n'est toujours pas recyclée. Enfin, dans onze pays membres, le taux de déchets jetés en décharge et non réutilisés reste supérieur à 50 %.

Certes, la REP aide à améliorer le taux de recyclage, mais elle ne suffit pas à atteindre les objectifs. C'est la raison pour laquelle d'autres instruments ont été créés, comme l'obligation de contenus recyclés minimum ou l'élargissement de la législation au-delà de la fin de vie des produits, pour inclure la production (*design for recycling*).

En somme, la REP était un instrument pionnier qui a permis de faire évoluer l'Europe, laquelle était déjà leader mondial dans l'économie circulaire, mais elle nécessite d'être complétée. Le Green Deal européen s'est ainsi accompagné de plusieurs évolutions législatives introduisant de nouveaux instruments, économiques ou non.

### L'indispensable amélioration du design des produits

Le règlement Batteries et le règlement Emballages fixent des critères de soutenabilité à respecter pour la mise sur le marché d'un produit, et en fonction desquels s'applique l'écomodulation de la contribution financière : volume de contenus recyclés, classe de recyclabilité, etc. De fait, si un produit n'est pas conçu pour être recyclable, il est très difficile de le recycler.

De façon générale, par ailleurs, il apparaît que les systèmes centralisés de REP sont ceux qui fonctionnent le mieux.

### Vers un renforcement de la contribution financière des acteurs

Les nouveaux règlements européens, y compris celui en cours de discussion sur les automobiles, prévoient des obligations de suivi des plateformes digitales, pour s'assurer que ces dernières règlent leur contribution financière. En Italie par exemple, un accord a été passé entre l'État et Amazon, qui prend en charge le suivi et la gestion de la contribution financière – ce que la plateforme vend comme un service, et qui devient un véritable business model.

Par ailleurs, la réglementation européenne prévoit que la contribution financière aille au-delà de la gestion classique des déchets, pour couvrir aussi les campagnes d'information et de prévention, ainsi que la réutilisation et l'ensemble des coûts de récupération et de nettoyage des déchets.

## Perspectives

Le périmètre d'application des REP a été élargi. Cela a récemment été le cas du secteur du textile, par exemple, pour favoriser à la fois le recyclage et la réutilisation. Toutefois, si la réglementation prévoit une collecte séparée, elle ne fixe pas encore de taux cible de recyclage. Il sera intéressant de suivre l'évolution. Un autre secteur à explorer sera à coup sûr celui de la construction.

Au total, si la REP est un instrument économique performant, qui organise le recyclage et de la gestion des déchets en Europe, d'autres points peuvent encore être résolus, comme l'écomodulation, le *free-riding* et la couverture de l'ensemble des coûts.

De surcroît, certains industriels considèrent que le système européen est trop lourd et fastidieux, et pas suffisamment harmonisé entre les États membres. La question d'un marché unique des déchets (*single market for waste*) est donc posée, ce qui permettrait notamment d'avoir un registre européen unique -donc une harmonisation et des coûts réduits pour les producteurs.

### **Éric Brousseau**

Le sujet de l'éco-modulation comme incitation à destination des producteurs est cruciale. Cependant, ce sont in fine les consommateurs qui financent le traitement, recyclage ou évitement des déchets, dans un contexte où, par ailleurs, la gestion collective des flux ne responsabilise qu'imparfaitement chaque producteur individuel, d'autant que certains metteurs en marché peuvent être incités à contourner les systèmes mis en place. Quid de la cohérence et l'efficacité des dispositifs mis en place en France.

## La REP en France

Marta de Cidrac | Sénatrice des Yvelines

12

La France est engagée dans une véritable politique d'économie circulaire. Certes, elle s'inspire de l'Europe, mais l'Europe s'inspire aussi de la France.

Les réflexions sur l'économie circulaire ont débuté face à la forte production de déchets, et alors que les routes d'évacuation de ces déchets commençaient à se fermer. Si ce concept est de mieux en mieux connu, il reste assez technique et parfois difficilement compréhensible par l'opinion publique. Il est pourtant essentiel que chaque individu en comprenne les enjeux : outre la responsabilité élargie des producteurs, c'est la responsabilité de tous. En France, par exemple, la gestion des déchets incombe aux collectivités. Du même coup, le débat concerne aussi les citoyens.

### La REP, un outil de recyclage et de réemploi

En outre, l'ambition est de sortir d'une économie linéaire pour aller vers une économie circulaire, dans laquelle un déchet devient une ressource. Mais, une fois que les enjeux sont identifiés et que l'intention est là, comment s'y prendre - étant entendu que ce sujet n'est pas seulement économique, mais aussi géopolitique ? Les REP sont un des éléments de la réponse.

Si l'approche européenne est centrée sur le recyclage, l'approche française étend la notion de REP au réemploi car, malgré le recyclage, il existe des déchets ultimes. L'objectif est donc de prolonger au maximum la durée de vie des produits, à travers leur réparation, leur transformation et leur réutilisation.

### L'exemple de la REP Bâtiment

Même si le secteur du bâtiment souhaitait initialement définir sa propre gestion des déchets, le législateur a opté pour une REP Bâtiment, applicable aux produits, aux matériaux et aux process. Mais certains matériaux, ou combinaisons de matériaux, posent problème. C'est notamment le cas de ceux qui ne sont pas propres au bâtiment, comme les emballages en céramique et tous les matériaux inertes. Des passerelles entre les secteurs sont sans doute nécessaires, dans une logique gagnant-gagnant.

Dans tous les cas, la REP doit être envisagée comme un outil au service d'une finalité, celle de la préservation de nos modes de vie, en impactant aussi peu que possible l'environnement et en les inscrivant dans une logique économique. C'est d'ailleurs dans cet esprit que la loi AGEC a été examinée au Sénat.

En somme, même si la REP est la responsabilité élargie des producteurs, cette responsabilité est l'affaire de tous, y compris les citoyens. C'est la clé pour ancrer une démarche vertueuse d'économie circulaire et environnementale. Il ne faut pas non plus perdre de vue que la géopolitique s'invite dans tous les sujets, y compris environnementaux. La France important plus qu'elle n'exporte, elle aura de plus en plus à gérer des produits venus d'ailleurs, répondant à d'autres normes.

Dans ce contexte, il importe que les États membres de l'Union européenne harmonisent leurs politiques en la matière. De surcroît, la réindustrialisation française pourrait se faire autour des déchets, au profit de l'emploi local. Or plus c'est local, moins on impacte l'environnement. Enfin, pour aboutir, il est impératif que les réflexions soient collectives et incluent tous les acteurs.

## **Éric Brousseau**

Les collectivités territoriales sont un acteur important du traitement des déchets, parce qu'elles sont les principaux collecteurs. Aussi l'Association des maires de France (AMF) se penche-t-elle de longue date sur ce sujet.

## **Le rôle des collectivités locales**

**Sylviane Oberlé | Chargée de mission prévention des pollutions,  
Association des Maires de France**

Si la France est le laboratoire de la REP, les collectivités et leurs citoyens sont des rats de laboratoire !

### **La REP Collectivités**

La REP Collectivités est issue d'un pacte fondateur, conclu dans les années 1990 entre les metteurs en marché et les collectivités au sujet de la collecte.

Dans une commune, le service des déchets est particulièrement sensible. D'abord, c'est un service de proximité avec les citoyens, lesquels ont un seuil de tolérance proche de zéro dans ce domaine. Combien de maires ont été interpellés parce que les ripeurs faisaient trop de bruit le matin ou parce que les poubelles n'avaient pas été collectées dans certaines rues ! Ensuite, c'est un service coûteux. Il représente souvent le principal budget environnement après l'eau et l'assainissement. Enfin, c'est un service à la fois politique et technique : même si cela ne saute pas aux yeux, la collecte des déchets est un véritable mécanisme d'horlogerie. Qui plus est, dans la mesure où le service des déchets relève de la salubrité, la responsabilité juridique personnelle du maire peut être engagée.

Pour toutes ces raisons, les collectivités ont accueilli positivement la proposition des émetteurs de marché selon laquelle les metteurs en marché levaient les contributions, tandis que les collectivités continuaient à assurer la collecte. Force est de reconnaître que les collectivités n'auraient pas été en mesure d'organiser la collecte sélective sans les éco-organismes, car elles n'auraient pas pu la financer. Et pour cause, la collecte sélective coûte plus cher que la collecte classique. Elle va aussi à rebours des pratiques des collectivités en matière de gestion des déchets, traitée comme une activité logistique imposant une massification pour optimiser le transport. En l'occurrence, la collecte sélective requiert de demander aux citoyens de constituer des microgisements.

### **Et demain ?**

Ce pacte a bien fonctionné, durant des années. Mais ses rédacteurs ne sont plus là, et il est réinterprété par de nouveaux acteurs. S'il est normal qu'un pacte vive, il importe de se rappeler les raisons pour lesquelles il a été établi.

C'est d'autant plus important que plusieurs débats récents ont ébranlé la confiance des collectivités dans leurs relations avec les éco-organismes, dont certains insistent par ailleurs de plus en plus pour intervenir dans l'organisation des services des déchets.

Outre le sujet de la consigne, le pilotage des déchetteries – qui ont récupéré les nouvelles REP – s’est fortement complexifié, puisqu’il faut gérer à la fois les flux de produits (sept pour la REP Bâtiment, par exemple), l’arrivée des usagers, les tournées de collecte des éco-organismes et des surfaces limitées pour recueillir un nombre croissant de produits. Qui plus est, la REP Produits atteint peut-être ses limites, ne serait-ce que parce qu’elle devient illisible. Pour citer ce seul exemple, une étagère en bois ne peut pas être placée dans la même benne qu’une poutre elle aussi en bois. La crainte de « perdre » les citoyens est grande. Or sans eux, rien ne peut être fait.

Par ailleurs, la couverture universelle est un principe impératif. Pour les collectivités, il n’est pas envisageable que le système des REP ne desserve pas tous les citoyens, y compris ceux qui sont loin, isolés ou dont le volume de déchets n’est pas rentable compte tenu de la distance à parcourir. Certes, il ne s’agit pas de garantir du porte-à-porte, mais l’accessibilité du service.

Ainsi, pour couvrir toutes les collectivités, une mutualisation est nécessaire. Elle implique un contrat unique – modulo certaines spécificités liées à l’habitat. Cela signifie que certaines collectivités perçoivent moins de soutien que celui auquel elles auraient pu prétendre. Dit autrement, à travers le barème unique, l’ensemble des collectivités vivent une mutualisation et une péréquation des soutiens. En contrepartie de cette couverture universelle, elles mettent à disposition des éco-organismes un maillage à la fois conséquent et précieux.

Cette situation explique aussi la position frileuse des collectivités concernant la concurrence entre les éco-organismes. D’une part, la concurrence est un mensonge. Dans la mesure où chaque éco-organisme devra collecter à due proportion de ses parts de marché, la liberté de choix des collectivités sera contrainte quand l’autobus est plein, on ne peut pas monter dedans ! D’autre part, la concurrence est dangereuse, car elle fera exploser la couverture universelle. En effet, il est plus intéressant de contractualiser avec le Sycatom de Paris qu’avec celui de Florac. Il existera donc une desserte à deux vitesses, naturelle et liée au principe même de la concurrence, qui ne consiste pas à aller chercher les déchets là où c’est cher et peu rentable.

Pour résoudre la contradiction entre concurrence et couverture universelle, les collectivités appellent de leurs vœux un « machin » – puisque le terme d’organisme coordonnateur n’est plus de mise – qui mettrait un peu d’ordre, permettrait le fonctionnement concurrentiel des éco-organismes et gérerait la mutualisation auprès des collectivités.

Enfin, une mutation qui s’opère à bas bruit mérite aussi d’être mentionnée : celle des REP Propreté. Si les collectivités sont preneuses d’un accompagnement dans la gestion des dépôts sauvages, force est de constater que la notion de performance – dont découle logiquement la rémunération des collectivités – n’a pas été suffisamment pensée et définie s’agissant du nettoyage. L’efficacité de la propreté, pour les collectivités, c’est la sanction du citoyen. En la matière, les « rats de laboratoire » ont encore deux ou trois choses à vous dire !

## Échanges

### **Peter Börkey**

L'aspect géopolitique de la REP et de l'économie circulaire est crucial. Le *Critical Raw Materials Act* de l'Union européenne porte d'ailleurs cette dimension. De son côté, l'OCDE commence aussi à réfléchir à la façon dont l'économie circulaire en général et la REP en particulier peuvent apporter une réponse à la problématique des matériaux critiques dont on a besoin pour la transition verte.

### **De la salle**

L'économie circulaire ne doit pas être synonyme de recyclage. Pourtant, cet amalgame est encore trop souvent présent dans les discours, ce qui ne permet pas d'ouvrir les perspectives évoquées par la sénatrice Marta de Cidrac, notamment en matière de consommation et de géopolitique.

Le choix de viser des objectifs de recyclage est politique, et pas éminemment lié à l'outil économique. Certes, le recyclage est un noble objectif, mais il est politique. La recette issue du signal prix – souhaité et insuffisant – pourrait être affectée à autre chose.

Par ailleurs, plutôt que fixer un seuil d'incorporation de matériaux dans le cadre de l'écomodulation, mieux vaut viser un plafond : plus on incorpore, plus les produits ont des vertus écologiques.

S'agissant de la concurrence, il faut distinguer trois marchés : le marché amont des producteurs, celui des opérateurs et celui de la reprise des matériaux. Pour ce qui est des interactions entre les collectivités et les producteurs, qui ne relèvent pas de la concurrence en tant que telle, des solutions comme la coordination sont envisageables. À cet égard, les éco-organismes ont certes financé la mise en place de la collecte sélective, mais 30 ans plus tard, l'objectif de 80 % (dérogatoire de la directive qui fixe 100 %) de prise en charge des coûts est loin d'être atteint. L'installation de points d'apport volontaire (PAV), par exemple, devrait être financée par les éco-organismes.

Qu'envisagez-vous, en matière de concurrence sur ces trois marchés ? Quels sont les leviers d'une performance augmentée ? Quel peut-être le rôle des acteurs publics dans le niveau de qualité des matériaux mis à disposition de l'industrie ?

### **Peter Börkey**

En effet, même si l'on a tendance à se focaliser sur elle, la concurrence entre éco-organismes n'est qu'un aspect parmi d'autres, et sans doute par le plus important. En valeur, le marché des produits pèse plus que celui de la collecte, des services et du recyclage. Pour reprendre le terme de Sylviane Oberlé, un « machin » pour organiser la concurrence. Mais il reste complexe à mettre en place.

### **De la salle**

Les pays africains et leurs communes reçoivent de nombreux déchets venus du nord, notamment textiles ou électroniques. Élargissement du principe REP, technologies adaptées... : quelles sont les pistes pour les aider à entrer dans leur économie circulaire ?

**Peter Börkey**

S'agissant de la REP globale, la question d'une écocontribution visant à couvrir le coût de la gestion et du recyclage des déchets dans les pays receveurs est discutée, mais complexe à mettre en pratique. Des projets pilotes sont plutôt lancés dans le cadre des politiques RSE des entreprises.

**De la salle**

La boucle locale est forte, entre citoyens, élus locaux et économie. Mais comment l'articuler à la dimension européenne ?

**De la salle**

Juridiquement, c'est la qualification de producteur qui déclenche des obligations au titre de la REP. Or sa définition, comme celle de mise sur le marché, varie selon les États membres de l'Union européenne. Cela peut poser problème dans les chaînes contractuelles parfois complexes, notamment dans la vente à distance. Une harmonisation européenne est-elle envisageable ?

**Mattia Pellegrini**

La volonté d'harmonisation est souvent freinée par le processus de codécision. Qui plus est, certaines différences sont parfois justifiées. Dans le secteur du textile, par exemple, la réutilisation ne concerne pas seulement les producteurs, mais aussi des acteurs de l'économie sociale. Plus qu'une question de terminologie (« producteurs »), c'est tout le processus de gestion qui est concerné, avec tous les acteurs de la chaîne.

**Marta de Cidrac**

L'articulation entre un État membre et l'Union se fait par la législation. Pour citer cet exemple, la France a prévu d'interdire le polystyrène non recyclable à horizon 2025, tandis que l'Europe a fixé l'horizon de 2030.

**De la salle**

Alors que le réemploi limite le recyclage, ou du moins le nombre de produits recyclés, vaut-il mieux combiner ces deux objectifs ou en prioriser un ?

**Mattia Pellegrini**

Il n'existe pas de conflit entre réutilisation et recyclage, car ce sont deux démarches complémentaires. Pour la première fois, d'ailleurs, le règlement Batteries porte le concept de deuxième vie. La réutilisation peut également être créatrice d'emplois.

**Marta de Cidrac**

En effet, il n'y a pas lieu d'opposer recyclage et réutilisation.



### ***Sylviane Oberlé***

Le réemploi et la réutilisation intéressent les collectivités, qui font une politique de l'économie circulaire. Dans ce domaine, tout est à inventer, car les collectivités n'ont pas de compétence en tant que telles. Il faut mobiliser les citoyens, car il ne faudra pas compter sur les seules collectivités pour être opérateurs.

Pour que le réemploi fonctionne, il importe que des consommateurs acceptent d'acheter des biens usagers. Pour le textile notamment, le marché intérieur n'est pas suffisant.

### ***De la salle***

Le concept d'économie circulaire est incompréhensible, car il est mal défini et concerne en fait une économie systémique. Ne faudrait-il pas mettre en avant la dimension systémique, pour que le concept soit accepté par tous ? Plutôt que de parler de REP, il faudrait parler de responsabilité systémique des acteurs.

### ***Mattia Pellegrini***

L'économie circulaire doit être appréhendée comme un instrument d'industrialisation, mais aussi comme un instrument de décarbonisation.

### ***Sylviane Oberlé***

La communication avec les citoyens est problématique. Le vocabulaire est un véritable frein, auquel s'ajoutent une difficulté conceptuelle et l'invisibilité de la contribution et de l'écoconception. Parler simplement, sans mentir, est une vraie gageure !

## TABLE RONDE 2 : QUEL CADRE D'ACTION POUR LES ACTEURS DE LA REP ?

### La REP Emballages ménagers

Jean Hornain | Directeur général, Citéo

Les emballages représentent 40 % du plastique dans le monde, dont la moitié sont des emballages ménagers. En France, la première REP a d'ailleurs concerné les emballages ménagers. C'est celle qu'exerce Citéo, entreprise à mission et à but non lucratif, dont le seul objectif est environnemental. À l'origine, Citéo était un acteur de la gestion des déchets et du recyclage. Lorsqu'elle est devenue une entreprise à mission, en 2020, sa raison d'être est devenue « adapter nos modes de production, de consommation et de distribution à la préservation de la planète dans toutes ses dimensions – biodiversité, climat et ressources ».

La REP est une responsabilité individuelle, qui présente la particularité de s'exercer collectivement. J'en suis un fervent militant, car rester libre implique d'exercer ses responsabilités. Or les acteurs économiques doivent porter la responsabilité environnementale de ce qu'ils font.

Près de 60 000 entreprises exercent la REP Emballages ménagers. Dès que l'une d'elles vend un emballage, elle le déclare et paie une contribution en fonction du matériau (verre, carton, aluminium, acier, résines plastiques) et de son coût de traitement (0,4 centime pour une canette, par exemple). Dans ce cadre, des écomodulations ont été créées pour inciter les entreprises à produire des emballages plus légers et plus recyclables, avec un système de bonus/malus.

La contribution totale représente 1,3 milliard d'euros, consacré notamment à l'écoconception, à l'écomodulation et au réemploi, mais aussi au paiement des collectivités territoriale au titre de la collecte et du tri des emballages ménagers. Le pacte avec les collectivités locales prévoit un paiement à la tonne, sur la base du coût du tri et du recyclage et en fonction de la performance. Aucun plafond n'est fixé : une collectivité qui doublera les tonnes collectées et recyclées de carton, d'aluminium ou de verre sera payée deux fois plus. Aujourd'hui, le taux de recyclage des emballages ménagers est de 67 % (73 % selon l'ancienne norme européenne). Ce taux moyen cache une forte variabilité selon les matériaux. Il existe aussi un écart marqué entre les villes et les campagnes. Finalement, les endroits où l'on consomme le plus sont aussi ceux où l'on trie et on recycle le moins.

La REP est un fantastique système collaboratif, entre les entreprises mais aussi avec les collectivités locales, les ONG, les opérateurs et les pouvoirs publics. C'est aussi un outil de souveraineté et d'économie locale. De fait, 85 % des emballages placés dans les bacs jaunes sont recyclés en France et 14,5 % le sont en Europe (principalement en Allemagne, en Italie et Espagne). La part de 0,5 % recyclée hors d'Europe s'explique en partie par la proximité de certains DOM-TOM avec d'autres territoires.

La REP – en particulier la REP « à la française », qui va au-delà du recyclage en visant aussi la réduction de l'impact – est un mariage public-privé intéressant. Le cadre dans laquelle elle s'exerce, fixé par les pouvoirs publics, nécessite une clarification des responsabilités et suppose un bon contrôle et une bonne transparence. Trente ans après sa création, il est utile de se poser la question de son adaptation au monde futur. Les entreprises attendent aussi une harmonisation des législations – pas forcément une REP européenne, mais des règles harmonisées entre les territoires. Elles demandent aussi de la protection, pour créer une véritable économie locale et circulaire.

De surcroît, les citoyens et les élus doivent être placés au cœur du système, même si le sujet est contraignant.

Enfin, l'enjeu étant mondial. Citéo a réuni une cinquantaine d'éco-organismes européens et mondiaux, et cette coalition est accréditée par les Nations unies pour promouvoir le caractère obligatoire des REP. Certes, ce système n'est ni magique ni parfait. Mais il est opérationnel et très efficace pour lutter contre les pollutions, et permet de pérenniser des financements.

## La REP Équipements électriques et électroniques (EEE) ménagers

**Guillaume Balas | Directeur général, Envie**

La fédération Envie regroupe 52 entreprises sociales, qui représentent 3 800 salariés dont 2 200 en insertion. Ses deux principales activités sont la logistique et le traitement de déchets électriques et électroniques (30 % du parc de DEEE), ainsi que le réemploi des équipements électroménagers, avec une quarantaine de magasins vendant de l'électroménager reconditionné.

L'histoire des REP est à la fois pré et post-loi AGEC. L'heure est importante pour l'économie circulaire : même si la France est indéniablement en avance, il est possible de faire mieux – d'autant que les trajectoires sont menacées à court terme, ce qui nourrit une réelle inquiétude.

### Faire de l'économie circulaire un levier de réindustrialisation et de souveraineté

Si les directions des éco-organismes sont conscientes de leurs missions et de leurs responsabilités, la gouvernance des REP est compliquée : le principe de pollueur-payeur peut soulever des questions, notamment de conflit d'intérêts, dès lors que les pollueurs-payeurs gouvernent eux-mêmes les organismes chargés du sujet. Un récent rapport parlementaire propose d'ailleurs de la réformer, en créant un « machin » qui permettrait d'harmoniser et de chapeauter le dispositif et en transformant les comités des parties prenantes (CPP) en comités stratégiques avec un droit d'opposition aux décisions de la gouvernance et, le cas échéant, un arbitrage ministériel. Quoi qu'il en soit, le problème réside moins dans la gouvernance des REP que dans le fait que le cadre macroéconomique ne permet pas de faire de l'économie circulaire un levier de réindustrialisation et de souveraineté.

La baisse des ventes des appareils électroménagers, par exemple, n'est pas liée à la concurrence des organismes de reconditionnement, mais à celle des produits à bas prix arrivant massivement de Chine. Il est urgent de réagir à cette « stratégie du choc » prônée par le parti communiste chinois. Pourtant, on se contente de lancer des inspections sur les produits. D'autres continents ont compris l'urgence de la situation : si l'on veut de l'économie circulaire, de la souveraineté et de la réindustrialisation, il faut des mesures intelligentes.

### Créer un marché du reconditionné et du réemploi

Envie adhère au discours de la loi AGEC quant au nécessaire passage à l'échelle du réemploi. Grâce aux aides de l'État, notamment, la fédération a ouvert 15 unités de production en trois ans. Mais aujourd'hui, il y a tout lieu de se montrer inquiet. D'une part, la ruée vers le marché du réemploi n'a pas eu lieu, avec l'arrivée de produits chinois à bas prix. D'autre part, compte tenu de l'inflation, la préoccupation écologique est en train de s'effondrer. Dans ce contexte, un véritable marché du reconditionné reste à construire. C'est une question de volonté !

En laissant jouer la concurrence naturelle sur un marché qui n'existe pas, les conséquences seront douloureuses. De fait, dans le réemploi, les produits qui ont de la valeur sont moins nombreux que ceux qui n'en ont pas. Le risque est donc celui d'une adaptation des modèles économiques par la baisse de la production de réemploi. Cette tendance s'observe déjà dans les EEE. De gros acteurs font le choix de réemployer des produits, en demandant aux structures comme celle d'Envie de faire des récessions. Certains produits ne sont donc plus disponibles, et le partage de la valeur sur la prestation étrangle ces structures, qui se concentrent alors sur des produits à peu de valeur, ce qui met à mal leur modèle économique. À ce stade, aucune entité lucrative n'a d'ailleurs réussi à faire du réemploi rentable.

Avant de fixer des règles, il faut construire un marché solvable. Depuis trois ans, Envie appelle de ses vœux des assises et un schéma directeur national du réemploi. Tous les acteurs doivent être réunis pour trouver ensemble des solutions, ce qui impose que les pouvoirs publics jouent leur rôle de pilote et assurent une planification.

Il y a urgence ! Non seulement les objectifs de la loi AGEC pourraient ne pas être atteints d'ici un an et demi, mais il pourrait y avoir moins de réemploi qu'aujourd'hui. Les pouvoirs publics doivent l'entendre et prendre leurs responsabilités.

## Financer l'économie circulaire

René-Louis Perrier | Président, Ecologic

Le schéma de l'économie circulaire d'Ecologic est particulièrement complet : la REP est financée par le premier metteur en marché et répercutée jusqu'à l'utilisateur par une écocontribution utilisée pour collecter et traiter les produits en fin de vie, mais aussi pour prévenir les déchets. Ce dispositif est encadré par de nombreux textes (directives européennes, lois, décrets, arrêtés, contrats, cahiers des charges).

Ecologic a une gouvernance de producteurs et entre dans la notion de multiREP, avec trois secteurs d'activité et trois agréments. Sa mission historique est celle de la collecte et du recyclage.

De façon générale, les éco-organismes sont au service du cahier des charges fixé par les pouvoirs publics d'une part, et des producteurs qui les gouvernent et les financent d'autre part. Dans le principe, la REP se veut donc le meilleur des deux mondes : il s'agit d'utiliser la sobriété financière d'un système libéral, en optimisant les opérations sur le terrain avec agilité et créativité, en étant au service de l'intérêt général à travers un cadre réglementaire défini par les pouvoirs publics. Mais si l'idée est louable, force est de reconnaître que la pratique est plus compliquée.

### Les conditions d'amélioration et de réussite

La REP n'est pas de « l'argent gratuit » : l'écocontribution est supportée *in fine* par les consommateurs. Son usage doit donc être parcimonieux, efficace et ciblé sur la réduction des impacts environnementaux.

La difficile mission des pouvoirs publics consiste à établir un cahier des charges réaliste, qui apporte une valeur ajoutée environnementale en proportion de son coût économique et social, avec des objectifs de résultat mesurables et atteignables et dont les effets sur l'environnement sont évalués en proportion de coûts pour la société, un minimum d'obligations de moyens générant des gaspillages et des obligations de soutien réservées aux acteurs exclusifs (collectivités) ou à caractère temporaire.

Il est nécessaire de mettre en place les conditions de fonctionnement des éco-organismes et de leur gouvernance, qui permettront d'assurer un terrain de jeu égal pour la concurrence, un traitement non discriminatoire des producteurs et une relation apaisée et constructive avec les opérateurs et les bénéficiaires de soutiens.

### Quelle régulation pour les filières REP ?

Le mode de fonctionnement est très complexe, constitué d'une multiplicité d'instances – sans doute pour pallier un cahier des charges rédigé trop rapidement. Face à ce constat, un régulateur indépendant (« machin », organisme coordinateur ou *clearing house*) s'avère nécessaire pour évaluer le cadre réglementaire objectivement, sur la base du retour d'expériences terrain, proposer les évolutions nécessaires à l'autorité administrative, définir et mettre en œuvre un cadre de fonctionnement concerté (règles d'équilibrage, gestion coordonnée des obligations financières, lignes directrices), gérer les équilibres concurrentiels et instruire les cas de non-atteinte d'un objectif du cahier des charges.

Enfin, il est crucial d'adopter une vision stratégique pour les trois types de contrats – qui permettent de gérer 1) les relations avec les producteurs qui financent les REP, 2) les relations avec les opérateurs qui mettent en œuvre sur la base de consultations ouvertes les obligations sur le terrain et enfin 3) avec les bénéficiaires de soutiens financiers, obligations de moyens définies aux cahiers des charges, afin de soutenir certaines activités.

## Les enjeux de la planification écologique

### Lohengrine Schulz | Directrice de programme « Économie circulaire », Secrétariat général à la planification écologique (SGPE)

Les objectifs français et européens sont clairs : réduire la consommation de matières, réduire la production des déchets et réduire la part des déchets qui ne sont pas valorisés. En France, 762 millions de tonnes de matières sont consommées (consommation finale) et 310 millions de tonnes de déchets sont produites. Repenser les modèles de production et de consommation est impératif, ce qui impose de mieux réguler et de mieux planifier.

#### Le rôle de la planification écologique

Pour favoriser l'adoption d'une vision systémique de la transition écologique, le Secrétariat général à la planification écologique (SGPE) est placé auprès du Premier ministre. Le périmètre de la planification ne se limite pas aux émissions GES, mais prend bien en compte l'économie circulaire, l'adaptation au changement climatique, la biodiversité et la santé environnement. Ce service est apolitique et part des faits, sous un angle non seulement écologique, mais aussi économique, social, géostratégique et culturel.

Le plan publié l'an dernier par le SGPE prévoit un volet Économie circulaire<sup>1</sup>, dans une dimension macroéconomique. Tous les acteurs (producteurs et consommateurs) doivent fournir des efforts, et la chaîne de valeur doit être impliquée dans son intégralité pour sécuriser les approvisionnements (en prenant en compte les conditions d'extraction), développer une économie de la fonctionnalité, favoriser l'écoconception et l'écologie industrielle territoriale, mais aussi mieux informer les consommateurs et transformer les comportements d'achats. Outre la prévention et la gestion/valorisation des déchets, le développement de filières telles que la réparation, le réemploi et le recyclage est un enjeu clé. Des travaux sont aussi menés sur l'adéquation entre les objectifs de la planification et les emplois et compétences. Il y a des opportunités dans tous les secteurs et dans l'ensemble de la chaîne de valeur.

D'abord nationale, la maille est devenue locale avec la territorialisation de la planification, dans le cadre des COP régionales – dont 16 ont déjà eu lieu. L'ambition est d'identifier, à l'échelle des bassins de vie, les leviers d'action qui permettront d'atteindre collectivement les objectifs.

<sup>1</sup> <https://www.info.gouv.fr/grand-dossier/france-nation-verte/publications>

## Quelles perspectives pour les REP ?

La France est le pays qui compte le plus de REP, avec 2,4 milliards d'euros d'écocontribution. Lorsque les filières REP seront au complet, ce montant devrait passer à près de 8 milliards d'euros.

Le sujet des REP est compliqué, puisqu'il est multi-acteurs et multi-intérêts. Les périmètres ont évolué et de nombreuses filières ont été créées. Leur fonctionnement soulève de nombreux enjeux, environnementaux, économiques et concurrentiels. Dans ce contexte, une mission d'inspection a été lancée pour dresser l'état des lieux, s'inspirer des meilleures pratiques, et rendre plus incitatives et performantes les filières REP. Trois corps d'inspection et huit inspecteurs ont été mobilisés pour cette mission.

Le suivi et l'évaluation de la performance des filières REP et de tous les acteurs de l'économie circulaire sont un autre sujet de taille, avec un enjeu de qualité et de pilotage des données.

Un renforcement des contrôles et des sanctions est également indispensable. À cet égard, une réflexion est conduite sur la structure d'évaluation, de régulation et de contrôle

L'économie circulaire engendre une valeur ajoutée significative : les bénéfices incluent notamment une utilisation efficace des ressources, une baisse de l'empreinte carbone et contribue positivement au PIB et une baisse des externalités environnementales. Elle repose nécessairement sur la collaboration d'une multiplicité d'acteurs, au bénéfice de tous.

## Échanges

24

### **Jean Hornain**

La REP crée-t-elle un conflit d'intérêts ou souffre-t-elle d'un défaut originel ? Je considère que non, dans la mesure où il s'agit de confier une responsabilité environnementale aux entreprises, laquelle s'exerce dans un cadre fixé par les pouvoirs publics. C'est un mariage entre un cadre et des objectifs fixés par les pouvoirs publics, et les capacités financières et opérationnelles d'acteurs privés. Certes, on aurait pu imaginer autre chose, comme une agence parapublique. En tout état de cause, il n'y a pas de conflit d'intérêts.

En France, par ailleurs, ce système est déjà très contrôlé et supervisé par les parties prenantes, l'Ademe et l'État. Pour prendre l'exemple de Citéo, la seule décision prise librement par le conseil d'administration sans droit de regard extérieur est la nomination du directeur général. La solution, pour une meilleure performance, ne réside donc pas dans plus de contrôle ou plus d'administration des filières, mais dans la clarification du rôle et de la responsabilité de chacun.

Un peu de simplification, de professionnalisation et de sécurisation du système serait le bienvenu aussi !

### **Guillaume Balas**

Les producteurs sont à la fois pollueurs et acteurs de la valorisation des déchets. Cela pose un sujet d'équité et d'organisation. L'Envie considère que les pilotes centraux des REP, y compris de l'organisation industrielle, devraient être les éco-organismes, sous réserve que leur gouvernance le permette. Un contre-pouvoir est nécessaire (aujourd'hui celui du CPP, qui pourrait être renforcé), pour garantir une bonne interaction entre la gouvernance et les acteurs de terrain.

Par définition, l'économie circulaire est circulaire : il faut bien sûr un peu de marché, mais celle-ci ne peut pas fonctionner avec les seuls instruments de l'économie linéaire. Il est urgent d'organiser la coopération.

### **René-Louis Perrier**

Il n'y a pas de conflit d'intérêts dans la mesure où la responsabilité est chez les producteurs, sous le contrôle du cahier des charges. En revanche, il existe des cas de conflits d'intérêts, lorsque le producteur est aussi acteur de la collecte et du réemploi.

Concernant le signal prix insuffisant des REP et la nécessité de super-modulations, le choix est purement politique. Mais lorsque les modulations sont à hauteur de 40 euros pour les smartphones, cela engendre des risques de stabilité financière pour les opérations standard, mais aussi des risques de fraude et de « passagers clandestins ». J'invite les pouvoirs publics à bien avoir ces sujets en tête.

Enfin, la REP est un sujet de compétitivité pour la France, vis-à-vis de la Chine mais aussi en Europe. Réindustrialiser la France impose que le terrain de jeu soit le même pour tous les États membres.



***Sylviane Oberlé***

Soyons réalistes : nous sommes tous en conflit d'intérêts ! C'est donc un faux débat. Le seul sujet est d'éviter qu'un conflit l'emporte sur les autres. Il ne faut pas traquer le conflit d'intérêts, mais viser l'équilibre entre tous les conflits.

Par ailleurs, l'AMF n'a jamais voulu être à la gouvernance des éco-organismes. C'est une position de principe. Toutefois, le fait de consulter tout le monde sur tout étant à la fois lourd et inefficace, il serait pertinent de privilégier les acteurs réellement concernés - les collectivités et les éco-organismes pour la discussion des contrats et des barèmes, par exemple - avant de soumettre leurs propositions au CPP.

***Peter Börkey***

Les défis posés aux filières de réemploi sont source d'inquiétude. Cela pose notamment la question de l'échelle pertinente pour le réemploi des D3E : l'échelle européenne ou l'échelle française ?

Par ailleurs, conformément au principe économique de Tinbergen, un instrument politique distinct doit être affecté à chaque objectif. Or la REP poursuit à la fois un objectif environnemental et un objectif social. Le passage d'une économie linéaire à une économie circulaire implique des changements structurels importants : il faut notamment que les producteurs deviennent circulaires à l'échelle industrielle - ce qui est contradictoire avec un objectif social, qui cherche à relocaliser l'activité dans le domaine de l'économie sociale et solidaire.

***Éric Brousseau***

Merci !



Chaire Gouvernance et Régulation  
Fondation Paris-Dauphine  
Place du Maréchal de Lattre de Tassigny - 75016 Paris (France)  
<https://chairgovreg.fondation-dauphine.fr/>