

LE RÔLE DE L'ÉTAT ET DE L'ADEME DANS LA DÉFINITION, LE FINANCEMENT, LE CONTRÔLE ET LA RÉGULATION DE LA REP

La Responsabilité Élargie du Producteur (REP) repose sur un principe fondateur : faire contribuer les metteurs en marché aux coûts de gestion des déchets issus de leurs produits. Ce principe, simple en apparence, nécessite en réalité une architecture institutionnelle solide, une régulation exigeante et une transparence totale pour fonctionner correctement.

L'État doit en être le garant, non pas de manière distante ou symbolique, mais en assumant pleinement un rôle de stratège, de régulateur et d'arbitre impartial. L'ADEME, en tant qu'établissement public expert, doit quant à elle fournir les données, les analyses et les évaluations nécessaires pour éclairer les décisions de l'État et assurer un suivi rigoureux de la mise en œuvre.

Sans cette articulation claire, la REP risque de devenir un système piloté par les metteurs en marché, sous-financé, opaque et inéquitable, où les collectivités et les acteurs de terrain se retrouvent en position de faiblesse.

I. L'ÉTAT DÉFINIT LES OBJECTIFS NATIONAUX ET LES MOYENS FINANCIERS NÉCESSAIRES POUR LES ATTEINDRE

L'État doit fixer des objectifs précis, mesurables et opposables, couvrant l'ensemble du cycle de vie des produits : prévention, réduction des déchets, réemploi, réutilisation, écoconception, amélioration de la collecte et du tri, recyclage effectif, qualité du service public.

Mais ces objectifs ne peuvent être crédibles que s'ils sont accompagnés de moyens financiers proportionnés. Trop souvent, dans les filières REP, les objectifs sont ambitieux sur le papier mais insuffisamment financés, ce qui conduit à des résultats décevants, voire à des effets d'annonce sans impact réel.

1) *Des objectifs clairs, ambitieux et opérationnels*

Les objectifs doivent être formulés de manière suffisamment détaillée pour éviter les interprétations opportunistes.

Par exemple, un objectif de réemploi ne peut se limiter à un pourcentage global : il doit préciser les catégories de produits concernées, les volumes visés, les modalités de comptabilisation, les exigences de traçabilité et les obligations de coopération avec les acteurs du réemploi, notamment l'ESS. Il est également essentiel que ces objectifs soient cohérents avec les réalités industrielles et territoriales, afin d'éviter des situations où les éco-organismes se contentent de financer des actions marginales ou symboliques, sans impact réel sur la réduction des déchets.

Point à éviter : des objectifs trop généraux conduisent à des dérives, comme la requalification de simples opérations de nettoyage ou de contrôle visuel en "préparation au réemploi", ce qui fausse les statistiques et détourne les financements.

2) *Des moyens financiers proportionnés aux objectifs*

Chaque objectif doit être accompagné d'un financement dédié, inscrit dans le cahier des charges. Cela implique :

- des **budgets minimaux obligatoires** pour la prévention, le réemploi, l'ESS, la communication nationale, les investissements structurants, etc.
- une **trajectoire financière pluriannuelle**, permettant aux acteurs de planifier leurs investissements et d'éviter les à-coups budgétaires ;
- des **règles d'indexation** pour éviter l'érosion des moyens dans le temps, notamment dans un contexte d'inflation ou de hausse des coûts de traitement.

Il est indispensable que ces moyens soient définis par l'État, avec l'appui technique de l'ADEME, et non laissés à la discrétion des éco-organismes, qui ont naturellement tendance à minimiser les dépenses qui ne servent pas directement leurs intérêts économiques.

Point à éviter : laisser les éco-organismes déterminer eux-mêmes les budgets de prévention conduit systématiquement à des montants symboliques, car la prévention réduit les volumes mis en marché et donc les contributions perçues.

II. L'ADEME APPUIE L'ÉTAT POUR CALIBRER LES OBJECTIFS, LES MOYENS ET LES TRAJECTOIRES

L'ADEME doit jouer un rôle central d'expertise et de vérification. Elle doit fournir à l'État :

- des analyses de coûts réels pour atteindre les objectifs,
- des scénarios financiers comparés,
- des projections sur les volumes et les performances,
- des évaluations d'impact environnemental et social,
- des recommandations sur les niveaux de financement nécessaires.

L'intérêt de cette approche est double :

1. **Éviter les objectifs irréalistes**, qui décrédibilisent la politique publique et démobilisent les acteurs.
2. **Empêcher les éco-organismes de sous-financer les actions structurantes**, notamment la prévention et le réemploi, qui sont pourtant essentielles pour réduire les déchets à la source.

Point à éviter :

S'appuyer uniquement sur les données fournies par les éco-organismes pour calibrer les coûts : ces données sont souvent incomplètes, orientées ou insuffisamment vérifiées.

III. UN CAHIER DES CHARGES PRÉCIS, COMPLET ET JURIDIQUEMENT OPPOSABLE

Le cahier des charges est l'outil juridique central de la régulation. S'il est flou, permissif ou incomplet, les éco-organismes peuvent contourner leurs obligations, réduire leurs engagements financiers ou orienter les soutiens vers leurs propres intérêts.

1) *Des barèmes aval précis et opposables pour les collectivités*

Le cahier des charges doit imposer :

- une couverture à 100 % des coûts nets,
- des **méthodes de calcul transparentes**, fondées sur les référentiels de coûts établis par l'ADEME,
- des modalités d'indexation claires,
- des **délais de versement garantis**, avec pénalités automatiques,
- des **engagements de performance** associés aux soutiens.

2) *Une transparence totale sur les flux financiers vers les autres acteurs*

Pour prévenir les conflits d'intérêts, les éco-organismes doivent publier :

- les soutiens vers les distributeurs,
- les soutiens vers les metteurs en marché,
- les soutiens vers les opérateurs privés,
- les critères d'attribution,
- les montants versés et les résultats obtenus.

L'ADEME vérifie la cohérence de ces données et alerte l'État en cas de dérive. Les barèmes de soutiens peuvent figurer dans le cahier des charges en cas de nécessité.

3) *Des obligations en pourcentage de marché vers les structures de l'ESS*

Le cahier des charges doit imposer :

- un **pourcentage minimal du marché** confié à l'ESS,
- des **contrats pluriannuels** garantissant stabilité et volumes,
- des **critères d'attribution non discriminatoires**,
- un **reporting annuel** sur les volumes, montants et impacts sociaux.

4) *Des objectifs précis et opposables de réemploi*

Le cahier des charges doit fixer :

- des objectifs chiffrés,
- des financements dédiés,
- des obligations de soutien aux acteurs de terrain,
- des indicateurs de suivi publiés annuellement.

5) *Des objectifs ambitieux et opposables de prévention*

Le cahier des charges doit imposer :

- des objectifs de réduction des déchets à la source,
- des obligations d'écoconception dont les éco-modulations,
- des plans d'action pluriannuels financés,
- des indicateurs vérifiés par l'ADEME.

6) *Une obligation de rétroactivité pour les éco-organismes*

Le cahier des charges doit également prévoir que les éco-organismes ont l'obligation de **recupérer rétroactivement les éco-contributions non versées**, sur une période d'au moins **deux ans**, dès lors qu'un free rider est identifié. Cette obligation est essentielle pour éviter que les fraudeurs bénéficient d'un avantage économique durable et pour garantir que les filières disposent des ressources qui leur sont dues.

IV. UN CADRE DE CONCERTATION STRUCTURÉ, EXIGEANT ET PROTECTEUR : CTO, CPP ET DROIT DE VETO

Le cahier des charges doit définir de manière précise les principes de la concertation, afin de garantir que les décisions structurantes de la filière ne puissent pas être imposées unilatéralement par les éco-organismes.

1) *Des instances de concertation dotées d'un rôle réel*

Les **Comités Techniques Opérationnels (CTO)** et les **Comités des Parties Prenantes (CPP)** doivent être conçus comme de véritables espaces de co-construction, où, selon les comités, les collectivités, l'ESS, les opérateurs, les associations. Le cahier des charges doit préciser :

- la composition équilibrée des instances,
- les modalités de convocation et de transmission des documents,
- les règles de vote et de quorum,
- les droits d'accès à l'information.

2) *Un droit de veto collectif pour éviter les passages en force*

Le cahier des charges doit prévoir que :

- lorsqu'un CPP rejette une proposition de l'éco-organisme à la majorité,
- et que cette proposition est représentée une seconde fois,
- et qu'elle est à nouveau rejetée à la majorité.

Alors l'éco-organisme ne peut pas mettre en œuvre la mesure, même s'il estime qu'elle est conforme à ses intérêts ou à sa stratégie.

Ce mécanisme est indispensable pour éviter les pratiques observées dans certaines filières, où des éco-organismes ont tenté de représenter plusieurs fois le même sujet à l'ordre du jour, dans l'espoir d'obtenir un vote favorable après plusieurs tentatives.

3) Un rôle renforcé de l'État et de l'ADEME dans la supervision

L'État et l'ADEME doivent être associés à ces instances en tant que garants du respect des règles de concertation.

Ils doivent pouvoir :

- vérifier que les documents sont transmis en amont,
- s'assurer que les votes sont correctement organisés,
- constater les refus répétés,
- rappeler à l'éco-organisme ses obligations en cas de tentative de passage en force.

V. LA RECHERCHE ET LA SANCTION DES FREE-RIDERS : UN PILIER ESSENTIEL DU CONTRÔLE

La lutte contre les free-riders – producteurs non déclarés ou sous-déclarants – est indispensable pour garantir l'équité, la soutenabilité financière et la crédibilité du système.

1) Le rôle de l'État : organiser, superviser et sanctionner

L'État doit organiser un dispositif national de détection, reposant sur :

- des croisements de données entre administrations (douanes, DGFIP, INPI, registres sectoriels),
- des contrôles ciblés sur les secteurs à risque (e-commerce, importations directes, marketplaces),
- des obligations renforcées pour les plateformes de vente en ligne.

L'État doit également sanctionner rapidement et efficacement les fraudeurs, avec des amendes significatives, des procédures simplifiées et, le cas échéant, des interdictions de mise sur le marché.

2) Une transparence forte de l'État sur les résultats de ses contrôles

Pour renforcer la crédibilité du dispositif, l'État doit publier régulièrement :

- le nombre de metteurs en marché contrôlés,
- le nombre de free-riders identifiés,
- le montant total des redressements,
- le montant des amendes prononcées.

Cette publication peut être **non nominative**, afin de respecter les obligations de confidentialité, mais elle doit être suffisamment détaillée pour permettre aux acteurs de mesurer l'ampleur du phénomène et l'efficacité de la régulation.

3) Affectation d'une partie des amendes au financement du contrôle

Il serait pertinent que l'État affecte une partie des amendes perçues à :

- renforcer les équipes de contrôle,
- financer les outils de détection,
- améliorer les croisements de données,
- soutenir les actions de l'ADEME.

Cette affectation permettrait de créer un cercle vertueux où la lutte contre la fraude finance sa propre montée en puissance.

4) Le rôle de l'ADEME : expertise, vérification et alerte

L'ADEME doit :

- vérifier la cohérence des déclarations,
- repérer les anomalies statistiques,
- identifier les secteurs sous-déclarés,
- alerter l'État en cas de suspicion,
- évaluer l'efficacité des actions menées.

5) Les obligations des éco-organismes dans le cahier des charges

Le cahier des charges doit imposer aux éco-organismes :

- une **obligation de vigilance** (contrôle des déclarations, signalement des anomalies),
- une **obligation de coopération** avec l'État et l'ADEME,
- une **obligation de transparence** (publication des volumes déclarés, des contrôles internes, des anomalies détectées),
- une **obligation de contribuer financièrement** à la lutte contre la fraude,
- une **obligation de récupérer rétroactivement les éco-contributions non versées** sur une période d'au moins deux ans.

VI. UN CALENDRIER PRÉCIS : POUR DES SANCTIONS RAPIDES, LISIBLES ET DISSUASIVES

Certaines sanctions doivent être automatiques, proportionnées, publiques et déclenchées par l'ADEME dès qu'un indicateur n'est pas atteint.

Elles couvrent :

- les objectifs de réemploi, de prévention de collecte...
- les obligations financières,
- les obligations envers l'ESS,
- les délais de versement aux collectivités,
- la transparence des flux financiers,

- les obligations de vigilance contre les free-riders.

1) *Délais pour constater le manquement*

Le cahier des charges doit prévoir que tout manquement à une obligation (réemploi, prévention, transparence, délais de versement, ESS, lutte contre les free riders...) doit être **constaté dans un délai maximum de 3 mois** après la fin de la période de référence.

- Ce délai permet à l'ADEME de vérifier les données transmises.
- Il évite que les éco-organismes jouent sur les reports ou les retards de transmission.
- Il garantit que les sanctions ne soient pas repoussées d'une année sur l'autre.

Point à éviter :

Des constats trop tardifs, parfois plus d'un an après les faits, qui rendent les sanctions inopérantes et permettent aux éco-organismes de "rattraper" artificiellement leurs indicateurs.

2) *Délais pour notifier la sanction*

Une fois le manquement constaté, la sanction doit être **notifiée dans un délai maximum de 2 mois**.

Ce délai court est essentiel pour :

- éviter les contestations interminables,
- empêcher les éco-organismes de retarder volontairement la procédure,
- garantir que la sanction soit appliquée dans la même année budgétaire.

Point à éviter :

Des notifications tardives qui permettent aux éco-organismes de provisionner ou d'ajuster leurs budgets pour neutraliser l'effet de la sanction.

3) *Délais pour appliquer la sanction financière*

La sanction financière doit être **appliquée dans un délai maximum de 3 mois** après sa notification.

Cela signifie que :

- les montants doivent être versés immédiatement aux collectivités si la sanction vise un retard de compensation,
- ou prélevés sur les éco-organismes si la sanction vise un manquement à une obligation de résultat (réemploi, prévention, ESS, transparence...).

Point à éviter :

Des sanctions appliquées trop tard, parfois en fin d'agrément, qui n'ont plus aucun effet incitatif.

4) Délais pour mettre en œuvre un plan correctif

Lorsque la sanction prévoit un plan d'action correctif (par exemple en cas de non-atteinte des objectifs de réemploi ou de prévention), le cahier des charges doit imposer :

- **un délai maximum de 2 mois** pour présenter un plan correctif détaillé,
- **un délai maximum de 6 mois** pour mettre en œuvre les premières mesures,
- **un suivi trimestriel** par l'ADEME.

Ces délais permettent d'éviter les plans correctifs "cosmétiques" ou trop tardifs.

5) Délais pour la rétroactivité en cas de free riders

Le cahier des charges doit prévoir que les éco-organismes disposent d'un délai maximum de :

- **3 mois** pour récupérer les éco-contributions dues,
- **sur une période rétroactive d'au moins 2 ans**,
- avec obligation de transmettre à l'État et à l'ADEME un rapport détaillé sur les montants récupérés.

Ce délai court empêche les éco-organismes de laisser traîner les dossiers ou de négocier à la baisse avec les fraudeurs.

6) Délais pour la publication par l'État des résultats de contrôle

Pour garantir la transparence, l'État doit publier :

- tous les 6 mois,
- un rapport synthétique (non nominatif si nécessaire) indiquant :
 - le nombre de metteurs en marché contrôlés,
 - le nombre de free riders identifiés,
 - les montants redressés,
 - les amendes prononcées,
 - les montants récupérés par les éco-organismes.

Cette publication régulière est essentielle pour maintenir la pression sur les fraudeurs et pour montrer que la régulation fonctionne réellement.

7) Délais pour l'affectation d'une partie des amendes au financement du contrôle

Le cahier des charges et le dispositif réglementaire doivent prévoir que :

- dans un délai maximum de 6 mois après perception,
- une partie des amendes soit affectée au financement des contrôles,
- notamment pour renforcer les équipes, les outils de détection et les capacités de sanction de la DGPR.

Cela permet de créer un cercle vertueux où la lutte contre la fraude finance sa propre montée en puissance.

VII. UNE ARTICULATION ÉTAT–ADEME ROBUSTE ET PROTECTRICE DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL

En résumé :

- **L'État** fixe les objectifs, encadre les obligations, définit les moyens financiers, impose les règles, supervise les contrôles, sanctionne et publie les résultats de ses actions.
- **L'ADEME** fournit l'expertise, consolide les données, vérifie la sincérité, évalue les performances, détecte les anomalies, alerte l'État et contribue à la transparence du système.

Cette articulation garantit :

- une régulation crédible,
- une protection des collectivités,
- une limitation des conflits d'intérêts,
- une orientation claire vers la prévention, le réemploi et l'ESS,
- une transparence totale du système,
- une lutte efficace contre les free riders,
- et une montée en puissance progressive du contrôle grâce à l'affectation d'une partie des amendes.