REP ET ÉCO-ORGANISMES : POUR UN MONOPOLE RÉGULÉ SUR LE MODÈLE DU MARCHÉ PUBLIC

I. Contexte

La mise en œuvre des filières de Responsabilité Élargie du Producteur (REP), renforcée par la loi AGEC, a très largement évolué depuis les 20 dernières années. Les éco-organismes, structures privées agréées par l'État, sont devenus des acteurs centraux du pilotage opérationnel et financier des filières.

Dans certaines filières, la coexistence de plusieurs éco-organismes a été présentée comme un facteur de dynamisme et de concurrence. En réalité, elle engendre souvent de nombreuses dérives, complexifie la gestion pour de nombreux acteurs, y compris les collectivités, et nuit à l'efficacité globale du dispositif.

II. Problèmes identifiés liés à la coexistence de plusieurs éco-organismes

Fort de son expertise technique et de sa participation active aux instances nationales de concertation (CIFREP, comités de suivi, groupes de travail sectoriels), le Cercle National du Recyclage a identifié, à partir de retours de terrain et d'analyses comparatives, une série de dysfonctionnements structurels liés à la coexistence de plusieurs éco-organismes dans une même filière REP :

1) Dumping sur l'éco-contribution

Certains éco-organismes baissent artificiellement les éco-contributions pour attirer de nouveaux metteurs en marché, au détriment de l'équilibre financier global.

2) Répercussions inégales des éco-contributions impayées

Les procédures de régularisation varient selon les éco-organismes, certains minimisant volontairement les rappels pour séduire de nouveaux adhérents.

3) Modalités d'équilibrage financier floues et contestées

Les mécanismes de compensation entre éco-organismes sont opaques, peu acceptés, et peuvent générer des tensions budgétaires majeures, pouvant même provoquer des problèmes de trésories des éco-organismes en attente des versements de l'équilibrage.

4) Création de l'organisme coordonnateur : une charge lourde et ambigu

Sa mise en place est chronophage, coûteuse et soulève des questions de gouvernance et de concurrence entre éco-organismes.

5) Équilibrages non financiers imposés aux collectivités

Les collectivités peuvent être transférées d'un éco-organisme à un autre sans concertation, perturbant l'organisation locale et la continuité du service public. Même si des précautions sont prises au sein du contrat-type, ces modifications créeent des problèmes pratiques avec les collectivités et les opérateurs.

6) Absence d'offre différenciée pour les collectivités

Contrairement aux metteurs en marché, les collectivités ne bénéficient pas d'une concurrence réelle. Les offres sont standardisées, avec peu de services différenciants.

7) Une concurrence asymétrique : réelle pour les metteurs en marché, illusoire pour les collectivités

Les metteurs en marché choisissent librement leur éco-organisme, souvent sur le critère du coût. Les collectivités, elles, n'ont aucun pouvoir de choix réel : si elles souhaitent rejoindre un éco-organisme qui dépasse son quota, celui-ci peut refuser ou ne retenir que les collectivités les plus avantageuses stratégiquement.

8) Complexité du suivi pour les services de l'État et de l'ADEME

La coexistence de plusieurs éco-organismes rend le suivi administratif, technique et financier extrêmement complexe. Les données sont dispersées, les indicateurs hétérogènes et les contrôles difficiles à harmoniser.

9) Difficulté à suivre les non-contributeurs

Les producteurs peuvent changer d'éco-organisme ou disparaître temporairement, rendant difficile le contrôle des obligations et favorisant les comportements opportunistes.

10) Effets pervers des sanctions différenciées

Une sanction ciblée sur un éco-organisme peut entraîner une hausse de l'éco-contribution, provoquant le départ des metteurs en marché vers un concurrent. La sanction devient ainsi le « fossoyeur » de l'éco-organisme. À l'inverse, dans un modèle à éco-organisme unique, une sanction ne provoque pas de fuite d'adhérents, permettant une correction sans déstabilisation du système.

11) Régression de la transparence dans les procédures d'agrément

Pour éviter que les candidats accèdent aux propositions de leurs concurrents, les éléments transmis par le ministère aux membres de la CIFREP ne contiennent plus les données économiques ni les barèmes amont. Cela empêche une lecture complète des candidatures et une vérification de leurs capacités financières à supporter les coûts liés aux réalités de terrain. Pire encore, il n'est pas possible pour les acteurs autres que l'Etat de vérifier que les engagements économiques pris dans les demandes d'agrément sont respectés.

12) Fragmentation des outils numériques et des interfaces

Chaque éco-organisme développe ses propres plateformes, formats de reporting et outils de suivi. Cela complique la gestion pour les opérateurs et pour les collectivités, qui doivent jongler entre plusieurs systèmes non interopérables. Enfin cela nuit aussi à la consolidation nationale des données et à la transparence.

13) Inégalité d'accès à l'innovation ou aux expérimentations

Certains éco-organismes investissent dans des projets pilotes ou des technologies innovantes, mais ne les partagent pas avec les autres. Les collectivités rattachées à un éco-organisme moins ambitieux peuvent être exclues de ces expérimentations.

14) Absence de stratégie nationale cohérente

Chaque éco-organisme peut poursuivre ses propres priorités (communication, filières de traitement,

partenariats) sans coordination globale, ce qui peut empêcher la mise en œuvre d'une stratégie nationale unifiée sur la prévention, le recyclage ou la réutilisation.

15) Dilution des responsabilités en cas de crise ou de défaillance

En cas de dysfonctionnement (ex. : non-paiement, rupture de service), il est difficile d'identifier clairement l'éco-organisme responsable, ce qui ralentit les réponses de l'État et complique les recours des collectivités.

III. Structurer la REP comme un marché public avec monopole régulé

Face à ces dérives, le Cercle National du Recyclage propose une réforme profonde du modèle REP, inspirée du fonctionnement des marchés publics : un monopole régulé, transparent, encadré par l'État, avec une gouvernance partagée. Les points saillants de ce nouveau fonctionnement peuvent se résumer en plusieurs éléments :

1) Un cahier des charges national unique par filière

Comme aujourd'hui, le cahier des charges doit être unique et doit comporter de manière claire l'ensemble des éléments structurant la filière pendant la durée de l'agrément que sont :

→ 1. Champ d'application

- Définition précise des produits concernés par la REP (références à l'article L.541-10-1 du Code de l'environnement) ;
- Identification des producteurs soumis à obligation ;
- Périmètre géographique (France entière, DOM inclus).

→ 2. Objectifs environnementaux

- Taux de collecte, recyclage, réemploi, valorisation ;
- Objectifs de réduction à la source et d'écoconception ;
- Engagements en matière de neutralité carbone ou d'économie circulaire.

→ 3. Modalités de prise en charge

- Organisation de la collecte, du tri, du transport et du traitement ;
- Soutien financier aux collectivités (barèmes, modalités de versement) et aux autres acteurs ;
- Prise en charge des dépôts illégaux et des déchets abandonnés diffus.

→ 4. Gouvernance et transparence

- Composition des instances de gouvernance (collège des producteurs, des collectivités, des associations…) ;
- Modalités de concertation avec les parties prenantes ;
- Publication annuelle des données : tonnages, coûts, performances.

→ 5. Traçabilité et contrôle

- Système de traçabilité des flux de déchets ;

- Modalités de contrôle interne et externe ;
- Transmission des données à l'ADEME et aux services de l'État.

→ 6. Écoconception et modulation des éco-contributions

- Programme de recherche sur la recyclabilité et le réemploi ;
- Système de primes et pénalités selon les caractéristiques des produits ;
- Incitations à la réduction des emballages et à l'usage de matières recyclées.

→ 7. Engagements sociaux

- Clause de reprise des salariés en cas de changement d'éco-organisme ;
- Soutien aux structures de l'économie sociale et solidaire ;
- Respect des conditions de travail dans les filières de traitement.

→ 8. Modalités d'agrément

- Durée de l'agrément (généralement 6 ans) ;
- Conditions de renouvellement ou de retrait ;
- Procédure de sélection (appel à candidatures, grille d'analyse).

→ 9. Indicateurs de performance

- Liste des indicateurs à suivre : taux de recyclage, coûts unitaires, couverture territoriale, satisfaction des collectivités ;
- Modalités de calcul et de publication.

→ 10. Interopérabilité et coordination

- Articulation avec les autres filières REP (ex. : PMCB, emballages, DDS) ;
- Coordination avec les systèmes individuels et l'organisme coordonnateur (le cas échéant).

→ 11. Communication et sensibilisation

- Campagnes d'information auprès du grand public et des professionnels ;
- Outils pédagogiques à destination des collectivités ;
- Suivi de l'impact des actions de sensibilisation.

→ 12. Clauses spécifiques

- Clauses de réversibilité en cas de manquement grave ;
- Clauses de continuité de service ;
- Clauses d'adaptation en cas d'évolution réglementaire.

Le cahier des charges publié doit être « vérouillé » dès l'agrément accordé, pour éviter toute remise en cause, par l'éco-organisme sélectionné, des objectifs et donc des moyens pour y arriver.

2) *Une procédure d'agrément concurrentielle, avec sélection unique*

Les candidats répondent à un appel à candidatures national. L'État sélectionne un seul éco-organisme agréé par filière, pour une durée déterminée (ex. : 5 à 7 ans), sur la base d'une grille de notation multicritère :

Critère	Description
Capacité financière	Fonds propres, solidité budgétaire, indépendance vis-à-vis des fluctuations de marché.
Capacité technique et logistique	Maîtrise des flux, couverture territoriale, interopérabilité des outils.
Niveau de prise en charge des coûts des collectivités	Clarté, ambition, équité territoriale, adaptation aux contextes locaux.
Gouvernance et transparence	Représentation des parties prenantes, accès aux données, publication des indicateurs.
Atteinte des objectifs environnementaux	Taux de recyclage, réemploi, prévention, innovation.
Capacité de concertation et de coordination	Dialogue avec les collectivités, articulation inter-filières, gestion des interfaces
Robustesse juridique et conformité	Respect des obligations REP, capacité à intégrer les évolutions réglementaires.
Engagement social – reprise des salariés	Respect des obligations REP, capacité à intégrer les évolutions réglementaires.

En répondant au cahier des charges, l'eco-organisme s'engage formellement à financer les sanctions prévues par les textes qui découleraient de la non-conformité au cahier des charges y compris de la non atteinte des objectifs.

Calendrier et rigueur de l'analyse

- Toutes les demandes d'agrément doivent être déposées **avant une échéance fixe**, par exemple **six mois avant la fin de l'agrément en cours**.
- Cela permet une **analyse conjointe et comparative** de l'ensemble des candidatures, avec impossibilité de modifier les éléments à posteriori.

3) *Un monopole régulé, contrôlé et réversible*

- L'éco-organisme sélectionné exerce un monopole de gestion sur la filière, dans un cadre strictement encadré par l'État.

- Des clauses de réversibilité permettent de révoquer l'agrément en cas de manquement grave.
- Un comité de gouvernance national, type CIFREP, incluant les collectivités, assure le suivi, l'évaluation et l'ajustement du dispositif.

Un modèle autorisé par la directive européenne

La directive 2008/98/CE modifiée par la directive (UE) 2018/851 permet explicitement la sélection d'un éco-organisme unique :

- **Article 8a – Exigences minimales des régimes REP** :
  - Les États peuvent définir les modalités de fonctionnement, y compris le nombre d'éco-organismes agréés ;
  - Ils peuvent prévoir des conditions d'agrément exclusives ou restrictives, tant que les objectifs environnementaux et économiques sont respectés.
- **Principe de subsidiarité** :
  - La directive laisse aux États membres la liberté d'adapter le modèle REP à leur contexte national, y compris en instaurant un monopole régulé.

Exemples européens de monopole réglementé

Pays	Filière REP concernée	Éco-organisme unique	Monopole prévu par les textes
Belgique	Piles et accumulateurs	Bebat	Oui
Belgique	Emballages ménagers	Fost Plus	Oui
Luxembourg	Emballages	Valorlux	Oui
Portugal	Emballages	Sociedade Ponto Verde	Oui
Portugal	Huiles usagées	Sogilub	Oui

IV. Objectifs visés

Les constats et les propositions portées par le Cercle National du Recyclage, à partir de son expertise technique, de son engagement dans les instances de concertation nationales et de son dialogue constant avec les collectivités territoriales traduisent des objectifs qui visent à refonder les filières REP sur des bases plus justes, plus efficaces et plus transparentes :

- Simplifier la gouvernance des filières REP.
- Assurer une équité territoriale et une meilleure lisibilité pour les collectivités.
- Prévenir les dérives concurrentielles et les effets d'aubaine.
- Renforcer la transparence et la performance environnementale.
- Garantir un pilotage cohérent, au service de l'intérêt général.

V. Recommandation

Le Cercle National du Recyclage demande que cette procédure soit testée en priorité sur les filières REP où la multiplicité des éco-organismes pose des difficultés majeures, afin d'en évaluer les bénéfices en matière de gouvernance, d'efficacité et de justice territoriale.