



REMETTRE LES ENJEUX ÉCONOMIQUES ET DE RESSOURCES AU CŒUR DES FILIÈRES REP

10 PROPOSITIONS
POUR RÉFORMER
LE SYSTÈME REP
EN FRANCE

LES 10 PROPOSITIONS DU MEDEF POUR RÉFORMER LE SYSTÈME REP EN FRANCE

1. Enraciner la REP dans une finalité économique
2. Assurer la cohérence européenne
3. Simplifier et harmoniser le fonctionnement des filières
4. Crédibiliser les objectifs et les trajectoires
5. Permettre un pilotage étroit
6. Améliorer le dialogue entre les parties prenantes
7. Faciliter la construction de stratégies industrielles
8. Lutter contre les pratiques illégales
8. Garantir une concurrence réelle entre les éco-organismes
10. Faire de la REP un outil au service des enjeux de ressources

ÉDITO

À la présidence du MEDEF, j'ai à cœur que notre organisation remette au centre du débat d'idées l'impératif économique, car c'est de lui dont dépend la réussite des grandes transitions, à commencer par la transition écologique. C'est là le MEDEF d'affirmation auquel j'aspire pour la 1^{re} organisation patronale de France.

Cet impératif économique, primat de toutes les réussites, est totalement absent du système actuel de Responsabilité Élargie du Producteur (REP).

Son principe, celui de faire contribuer les « metteurs en marché » — fabricants et distributeurs — au financement de la fin de vie des produits, est pleinement intégré par les entreprises. Mais sa déclinaison actuelle accumule les dysfonctionnements et suscite un réel mécontentement chez les acteurs économiques, freinés dans leur capacité à être acteur de la transition écologique.

Le constat dressé en toute objectivité par trois corps d'inspection — IGF, IGEDD, CGE — est sans appel : augmentation continue et mal maîtrisée des écocontributions, performances environnementales décorrélées de l'augmentation des coûts, manque criant de données fiables, incohérences entre les normes nationales et européennes, manque de visibilité, concurrence faussée, absence de contrôle...

En résumé : un système coûteux, complexe, inefficace.

Les chiffres parlent d'eux-mêmes. Alors que le montant des écocontributions a déjà doublé entre 2010 et 2022, la part des déchets recyclés stagne depuis 2016. Et si rien n'est fait le montant des écocontributions pourrait encore être multiplié par 4 à horizon 2029. Dans le même temps, les entreprises, confrontées à un niveau record d'incertitude, peinent à se projeter, à investir, à innover, faute de visibilité, de stabilité, de cohérence, de liberté d'entreprendre.



Dans un contexte économique marquée par une activité atone, attestée par une croissance quasi nulle, alors que nos approvisionnements en matières premières sont de plus en plus contraints, il devient urgent de refonder la REP. Non pour l'abandonner, mais pour en faire un levier efficace de l'économie circulaire, et ainsi concilier efficacité économique et réussite écologique.

Le MEDEF d'affirmation, contributeur au débat d'idées, est — grâce à ses Commissions, Comités et groupes de travail — un MEDEF de production.

Les 10 propositions que nous formulons ici en sont un nouvel exemple. 10 propositions qui poursuivent une ambition claire : **faire de la REP un outil de performance au service de la souveraineté, de l'innovation, du développement industriel et de l'environnement.** Cela suppose de redonner de la liberté aux acteurs, de réintroduire une vraie concurrence, de renforcer les contrôles, de mieux piloter les objectifs, et surtout, de replacer la question des ressources au cœur du dispositif.

Nous voulons une REP responsable, lisible, efficace. Une REP qui accompagne, et non qui contraint. Une REP qui transforme les obligations en opportunités.

C'est la condition pour que les entreprises françaises contribuent plus encore à la conduite des grandes transitions, rimant avec prospérité économique et acceptabilité sociale.

Patrick Martin,
président du Mouvement des entreprises de France

1. Enraciner la REP dans une finalité économique

▼ Inscrire la nécessité d'efficience économique

des filières REP dans les articles du code de l'environnement portant sur les filières REP (article L 541-10 et dispositions connexes) ;

▼ Préciser plus finement le contenu des missions confiées à la REP, afin d'en délimiter le champ, ainsi que les **responsabilités associées**. Il convient notamment de préciser l'étendue de la responsabilité de chacun des acteurs en indiquant s'il s'agit d'une responsabilité unique de l'éco-organisme ou de système individuel ou d'une responsabilité collective (ex : la collecte) ;

▼ Prévoir, pour tous les acteurs impliqués dans le fonctionnement des filières REP (éco-organismes, collectivités territoriales, opérateurs, acteurs de l'ESS...), la conclusion de **contrats de performance économique et environnementale**, et les piloter via des indicateurs et des mécanismes de suivi¹.

“ L'augmentation prévue de 6 milliards d'euros des éco-contributions entre 2022 et 2029 doit se traduire, pour être acceptable, par une amélioration significative des performances environnementales et économiques des filières REP » ”

Extrait du rapport « Performances et gouvernance des filières à responsabilité élargie du producteur » de l'IGF, l'IGEDD et le CGE publié en juin 2024

“ Pour toutes les filières REP, qu'elles soient matures ou plus récentes, les charges ne cessent d'augmenter sans que la collecte et le recyclage ne s'améliorent en proportion. Cette évolution n'est pas viable dans la durée et requiert un changement de modèle pour lier les soutiens financiers à la performance environnementale. La REP ne peut pas tout et la responsabilité des producteurs n'exonère pas la responsabilité des autres maillons de la chaîne. » ”

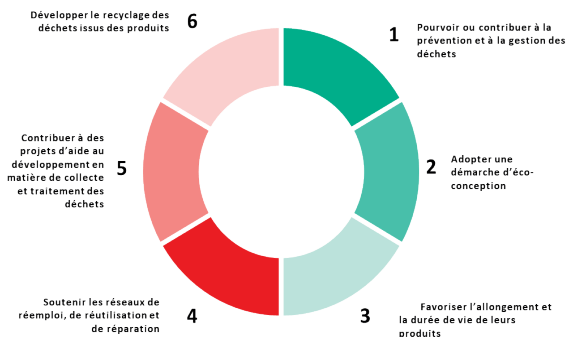


Figure 1 : Les missions dévolues aux filières REP

Philippe Joguet, directeur développement durable de la Fédération du commerce et de la distribution (FCD)

1. Les propositions en italiques sont inspirées du rapport des inspections sur les performances et la gouvernance des filières REP, publié en juin 2024.

2. Assurer la cohérence européenne

- ▼ Faire de la création de nouvelles filières REP une **compétence communautaire**.
- ▼ **Dépolitiser la construction et l'adoption des critères de modulation** des éco-contributions, au travers des processus concertés, et en s'appuyant sur les exigences d'éco-conception des produits définis au niveau européen afin de les rendre plus lisibles, pertinents et contrôlables.

22

C'est le nombre de filières REP existantes en France alors que seules 8 sont exigées par le droit de l'Union européenne.

“ La multiplication des filières REP en France au regard de nos voisins crée des situations parfois complexes entre les acteurs. Pour permettre aux systèmes REP d'être performants, il est essentiel d'assurer une cohérence avec les textes européens afin d'éviter des prescriptions différentes entre les échelons nationaux et européens. Ceci est d'autant plus crucial lorsque l'on touche à des sujets d'écoconceptions via l'élaboration des modulations notamment. Au-delà des questions de contrôle des obligations que cela implique, il est essentiel que les exigences d'écoconception soient harmonisées au niveau européen pour garantir l'efficacité des mesures et la compétitivité de nos industries » ”.

Anne-Charlotte Wedrychowska, directrice RSE de la Fédération des industries électriques, électroniques et de communication (FIEEC)

3. Simplifier et harmoniser le fonctionnement des filières

- ▼ *Simplifier les cahiers des charges en les structurant par objectifs de résultats et non par « tâches » afin de **redonner aux éco-organismes et systèmes individuels la liberté d'agir**, au service de la performance des filières.*
- ▼ Mettre en place les **synergies nécessaires entre filières** afin de gagner en efficacité économique, notamment en mutualisant les bonnes pratiques et certains outils (outils de reporting et de traçabilité unique permettant un traitement confidentiel des données, outils de lutte contre la fraude, mesures de collecte, regroupement, tri communes à certaines filières et matériaux, outils d'information tels qu'une plateforme numérique inter-filières dédiée aux solutions de réparation proposées aux consommateurs, développement de standards, projets communs de R&D).
- ▼ Dans un but pédagogique et informationnel, faire préciser par les éco-organismes les **modalités de calcul des éco-contributions et des éco-modulations** afin de permettre la pleine compréhension de ces éléments par les autorités d'agrément, les metteurs en marché et les parties prenantes, tout en respectant les principes de confidentialité et de concurrence en cas de pluralité d'éco-organismes. Ce besoin de pédagogie va de pair avec le consentement des metteurs en marché à financer les REP.

 *De nombreuses synergies sont possibles à trouver entre les filières afin de les rendre plus performantes et efficaces. Par exemple, les modalités de collecte des données relatives aux filières REP doivent être considérablement optimisées pour éviter une charge administrative disproportionnée pour les différents acteurs économiques impliqués, à l'image de la complexité extrême observée sur la REP PMCB.*

Remédier à cette dérive du dispositif, simplifier le processus est essentiel au regard du besoin croissant des pouvoirs publics de disposer de données fiables, standardisées, et actualisées .

Manuel Burnand, délégué général Fédération professionnelle des entreprises du recyclage (FEDERREC)

4. Crédibiliser les objectifs et les trajectoires

- ▼ Accompagner l'élaboration des cahiers des charges des éco-organismes et systèmes individuels d'une **étude d'impact** robuste portant sur les enjeux tant environnementaux qu'économiques et qui permettrait notamment d'évaluer les coûts attendus de la filière.
- ▼ Définir des **procédures d'agrément plus robustes et opposables**, fondées sur des critères prédéfinis (ex : taux de représentativité de l'éco-organisme, ses capacités techniques, sa structure de gouvernance, ses moyens financiers et opérationnels pour répondre aux exigences des cahiers des charges), une instruction et des évaluations quantifiées (avec un dossier type), en suivant un calendrier transparent, et en laissant la place nécessaire à la concertation.
- ▼ Prévoir une **progressivité** lors des lancements de filières REP, envisager des phases d'**expérimentation** pour les dispositions qui font l'objet de plus d'incertitude afin de s'assurer de leur pertinence et prévoir des délais de mise en œuvre progressifs pour éviter des blocages du côté des entreprises impliquées (metteurs en marché ou opérateurs).
- ▼ **Permettre des ajustements** a posteriori en cas de non-adéquation des objectifs initiaux avec les réalités opérationnelles de la filière (collecte, recyclage, réparation et réemploi).

“ Les données relatives au gisement et à la dimension économique et financière, indispensables au pilotage et à l'évaluation de l'efficacité des filières sont manquantes ou non fiables ” ”

Extrait du rapport « Performances et gouvernance des filières à responsabilité élargie du producteur » de l'IGF, l'IGEDD et le CGE publié en juin 2024

5. Permettre un pilotage étroit

- ▼ **Allonger la durée des agréments assortis d'un mécanisme de suivi robuste, étroit et régulier de leur performance, fondé sur un cadre d'objectifs quadriennaux** déclinant les cahiers des charges de filière à l'échelle de chaque éco-organisme ou système individuel.
- ▼ Évaluer de manière objective les équilibres économiques des différents maillons des filières au travers **des observatoires économiques de filières et assurer le pilotage de ces équilibres**.
- ▼ **Monitorer la performance** via la remontée régulière de données fiables, standardisées, actualisées, centralisées et exploitées dans un but de pilotage.
- ▼ **Contrôler le respect des objectifs** par les éco-organismes et les systèmes individuels et prendre des mesures en cas d'écart à la cible :
 - en réalisant annuellement, sur la base des données et indicateurs agrégés, une **revue des performances** des différents acteurs impliqués dans les filières au premier rang desquels les éco-organismes et les systèmes individuels mais aussi les collectivités locales, les opérateurs... ;
 - en mettant « **sous surveillance renforcée** » les éco-organismes et systèmes individuels en cas de non-atteinte des objectifs ;
 - en appliquant avec discernement les **sanctions** prévues à l'article L. 541-9-6 du code de l'environnement en cas de manquement aux prescriptions relatives à la REP en respectant une procédure graduée (mise en demeure injonction, consignation, sanctions) et en tenant compte des coûts évalués pour la filière.

6. Améliorer le dialogue entre les parties prenantes

- ▼ Faire évoluer les **conseils d'administration des éco-organismes** en les rendant plus représentatifs des metteurs en marché et en y intégrant notamment des fédérations.
- ▼ Évaluer le rôle et les modalités de fonctionnement des **comités de parties prenantes** en s'interrogeant sur l'intérêt de leur caractère obligatoire ou, à tout le moins, les gérer au niveau des filières. S'ils sont maintenus avec des avis obligatoires, définir des lignes directrices pour leur bon fonctionnement notamment en termes de représentativité, de règles de vote, d'expertise...

7. Faciliter la construction de stratégies industrielles

Créer un **comité de stratégie industrielle** des filières REP multi parties prenantes qui aura pour rôle d'évaluer les besoins de développement industriel (gestion des déchets, préparation au réemploi, réparation, reconditionnement, recyclage,) pour l'ensemble des filières et de proposer des **schémas opérationnels et industriels** pertinents à l'appui des filières.

“ Il convient d'offrir aux opérateurs de la visibilité dans les évolutions et besoins des filières afin qu'ils puissent investir dans des outils industriels appropriés. Pour cela, il est essentiel de créer un lieu de concertation pour établir une stratégie industrielle commune au sein des filières, moteur de la circularité : la création d'un comité de stratégie industrielle, associant l'ensemble des parties prenantes opérationnelles, permettra de définir cette stratégie au regard des objectifs et d'une gestion optimale de la ressource ”

Muriel Olivier, déléguée générale de la Fédération nationale des activités de la dépollution et de l'environnement (FNADE)

8. Lutter contre les pratiques illégales

- ▼ Mettre en place une méthode de travail et développer les capacités **d'identification des metteurs en marché** qui ne sont pas en conformité avec leur obligation de paiement d'une éco-contribution via un travail de coordination des éco-organismes, de l'ADEME, qui dispose des données SYDEREP, et des administrations en charge de l'identification et des contrôles (Douane, services fiscaux).
- ▼ **Identifier clairement l'administration en charge des contrôles** et s'assurer qu'elle dispose des moyens humains, des habilitations et des données disponibles.
- ▼ Prévoir des mesures qui ne fassent pas supporter les impayés des contrevenants aux « bons élèves » des adhérents des éco-organismes (ex : sanctions doublées de régulations auprès des EO afin de renforcer le caractère dissuasif).
- ▼ Prévoir des solutions systématiques pour les produits importés, comme la mise en place d'un **mandataire** établi en France pour le producteur basé dans un autre État membre ou dans un pays tiers qui vend sur le territoire national des produits soumis à la REP ;
- ▼ Appliquer les **sanctions** prévues à l'article L. 541-9-5 du code de l'environnement et rendre visible sur un site internet la liste des metteurs en marché contrevenants.
- ▼ Renforcer la lutte contre les exportations illégales de déchets et produits de seconde main, la lutte contre le gisement illégal en France qui ne revient pas dans les filières mises en place ainsi que le contrôle vis-à-vis des fausses matières premières dites « recyclées » mais qui sont en fait des matières premières vierges importées sans contrôle.

 Plus les éco-contributions sont élevées au regard du prix du produit, plus la fraude est profitable. Or les non-contributeurs font peser sur les metteurs en marché en conformité avec l'éco-contribution des coûts injustes. Après des années d'inaction de la part des autorités, notre filière a entamé des démarches juridiques. Les résultats de ces actions ont permis en 2022 de rattraper 440 contrevenants qui ne contribuaient alors pas à la filière, ce qui a permis de collecter pour 14 millions d'euros d'éco-contributions (y.c. les arriérés des trois dernières années de cotisation). Mais cette lutte ne doit pas incomber aux seuls éco-organismes et poursuivre des vendeurs tiers hors des frontières européennes est trop coûteux... 

Cathy Dufour, déléguée générale de l'Ameublement Français

9. Garantir une concurrence réelle entre les éco-organismes

- ▼ Évaluer, via **un avis de l'Autorité de la concurrence, l'intérêt de la concurrence** entre éco-organismes dans les filières et en poser les attendus et les limites.
- ▼ Préciser et revoir le rôle des organismes coordonnateurs à la suite de l'avis précité de l'Autorité de la concurrence afin qu'ils soient des outils permettant une réelle coopération entre les éco-organismes ou les supprimer le cas échéant.
- ▼ **Soutenir et outiller l'Autorité de la concurrence** dans la gestion des enjeux portant sur les éco-organismes (aussi bien dans leurs relations entre eux, qu'avec les autres acteurs économiques). En particulier, il convient de disposer d'un cadre ex-ante de fonctionnement des éco-organismes et des systèmes individuels vis-à-vis de leurs concurrents et de tous les segments de marché (conseil, opérateurs...). Il est également nécessaire de prévenir les pratiques abusives sur le plan de la concurrence en menant, via la DGCCRF, des enquêtes ponctuelles par filière pour contrôler les pratiques commerciales et les situations concurrentielle dans ces secteurs.
- ▼ **Réguler la concentration de la demande et de l'offre** qui confère aux éco-organismes une puissance d'achat et un pouvoir de structuration des investissements.
- ▼ Encadrer voire interdire les **activités hors agrément des éco-organismes**, en raison de leur pouvoir d'influence qui procède de la mission d'intérêt général confiée par la puissance publique.

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

Extrait du rapport « Performances et gouvernance des filières à responsabilité élargie du producteur » de l'IGF, l'IGEDD et le CGE publié en juin 2024

10. Faire de la REP un outil au service de la circularité des matières et des ressources

- ▼ **Évaluer la criticité** des ressources-clés par grands secteurs industriels et construire une matrice à 20 ans des ressources et de la concurrence des usages.
- ▼ **Étudier les possibilités de priorisation des usages des ressources** et déployer une politique de planification de production/achats/consommation des ressources en veillant aux enjeux de propriété matière .
- ▼ **Renforcer les dynamiques des écosystèmes locaux** sur la base de plans d'évaluation des ressources à l'échelle des territoires.

54

c'est en millions de tonnes, les objectifs de déchets collectés dans le cadre des filières REP à l'horizon 2030, dont 31 millions devront être recyclés.

Quelle place pour la REP dans la politique ressources ?

- ▼ Les éco-organismes et systèmes individuels disposent d'informations capitales pour élaborer une politique globale sur les ressources (taux de recyclage, montant des écocontributions...).
- ▼ Les filières REP ont la capacité de créer des boucles matières et de favoriser l'éco-conception des produits : elles doivent être incluses dans cette réflexion sur la planification des ressources, notamment celles issues de nos déchets.
- ▼ La mise en place d'une planification des ressources permettrait d'avoir une meilleure visibilité sur les risques qui pèsent sur les matériaux essentiels à notre économie. Cette vision pourrait nourrir la réflexion stratégique et industrielle des filières REP, même si elle ne se limiterait pas à ces dernières.

“ La valorisation des déchets de construction participe à la réduction de l'empreinte environnementale de la construction tout en préservant les ressources naturelles. La plupart des secteurs de matériaux de construction ont développé depuis plus de dix ans des filières de traitement de leurs déchets, par recyclage, réemploi et autres valorisations matière ou énergétiques. La REP PMCB peut jouer un rôle d'accélérateur des initiatives existantes des industriels en accompagnant les chantiers dans l'apprentissage du tri à la source et en massifiant les flux. ”

Philippe Gruat, président de l'Association française des industries des produits de construction (AIMCC)

Une nouvelle organisation au service des ressources et de l'économie circulaire

La mise en œuvre de cette réforme doit s'appuyer sur une nouvelle organisation administrative et opérationnelle qui pourrait être mise en place à l'issue d'un travail d'évaluation et de concertation.

Une direction des ressources et de l'économie circulaire

Aujourd'hui les enjeux ressources et économie circulaire sont traités par une multitude de services administratifs rattachés à la fois au ministère en charge de l'économie (DGE, DGCCRF, DGDDI) et au ministère en charge de l'environnement (DGPR, CGDD). Nous proposons de réfléchir à la manière dont l'État, au travers **une nouvelle organisation de l'administration centrale**, pourrait mieux prendre en compte, de manière transversale et systémique, les enjeux relatifs aux ressources dans le cadre de la politique d'économie circulaire.

Concernant les filières REP en particulier, il importe d'impliquer de manière plus étroite l'ensemble des services en charge d'élaborer les actes réglementaires, contrôler et sanctionner les acteurs. Pour cela l'idéal serait, selon nous, de regrouper au sein d'une même direction, placée sous l'autorité du MTE et du MINEFI, dans le respect des plafonds d'emplois, les missions visant à :

- prendre l'arrêté portant cahiers des charges des filières ;
- délivrer l'agrément des éco-organismes et des systèmes individuels ;
- sanctionner les contrevenants en cas de non-respect des objectifs ;
- sanctionner les non-contributeurs ;
- contrôler les pratiques contraires au droit de la concurrence.

Un service national des filières REP

Dans la même logique, il nous apparaît important que le suivi opérationnel du fonctionnement des filières, soit opéré par un service qui soit sous la tutelle, à la fois du ministère en charge de l'environnement et du ministère en charge de l'économie. Aujourd'hui ce travail est en partie assuré par la direction de la supervision des REP, rattachée à l'ADEME, qui est un établissement public sous la tutelle du ministère de l'environnement.

Nous proposons donc de transférer les compétences de la DSREP, à un service à compétence nationale (cf. décret n°97-464 du 9 mai 1997), structure sans personnalité morale qui relèverait directement des ministères de l'économie et de l'environnement et pourrait accueillir, dans ses effectifs, des agents du MTE, du MINEFI et de l'ADEME pour rassembler les compétences techniques, économiques et juridiques requises.

Il s'agit à la fois de rapprocher des ministères en charge du pilotage opérationnel des filières REP, tout en permettant une latitude d'action vis-à-vis de l'administration centrale, sans avoir à développer ou à créer une agence spécialisée sous la forme d'un établissement public.

Ce service aurait pour mission de :

- élaborer les études de préfiguration ;
- Mener des études d'impact économique ;
- préparer les cahiers des charges par filière ;
- identifier les synergies inter-filières ;
- gérer la remontée des données via SYDEREP ;
- évaluer les équilibres financiers au sein des filières ;
- piloter la performance des EO et SI ;
- contrôler le respect des objectifs des EO et SI ;
- préparer les saisines du médiateur ;
- gérer les différends entre éco-organismes et acteurs économiques ;
- contrôler les non-contributeurs.

En s'appuyant sur une organisation déjà éprouvée dont on fait évoluer la gouvernance et les missions, ce scénario comporte de nombreux avantages :

- une structure dédiée aux filières REP, plus spécialisée que l'ADEME ;
- un rattachement à une direction placée sous la double autorité des ministères de l'écologie et de l'économie, permettant de remettre l'économie au cœur du pilotage des filières REP ;
- une compétence unifiée pour le contrôle des non-contributeurs, palliant la dispersion et les impuissances de l'organisation actuelle ;
- une entité créée, par décret, sous la forme allégée d'un service à compétence nationale.

Deux instances de concertation

Pour permettre la concertation entre les différentes parties prenantes et favoriser l'émergence d'une vision partagée et consensuelle du développement des filières, nous proposons que cette nouvelle organisation puisse s'appuyer sur deux instances de concertation, placées auprès de la direction des ressources et de l'économie circulaire :

- **un comité de stratégie industrielle des filières REP** qui aura pour rôle d'évaluer les besoins de développement industriel des filières, de construire des plans de stratégie industrielle et d'en assurer le suivi au regard des orientations stratégiques des filières. En cas de besoin, ce comité pourra s'appuyer sur des groupes de travail propres à certaines filières ;
- **une commission de suivi et de régulation des filières REP** qui aura pour mission d'assurer la cohérence et l'efficacité du fonctionnement des différentes filières et remplacera la CiFREP.

Mouvement des entreprises de France
55 avenue Bosquet - 75007 Paris
Tél. : 01 53 59 19 19
www.medef.com