



# Points forts et limites de la REP - retour d'expérience français

Mai 2023

<b>Introduction</b>	<b>2</b>
Grands principes et objectifs de la REP	2
Les filières REP face à l'enjeu de la pollution plastique	3
La REP en France	3
<b>1. Les défis et écueils du financement par la REP</b>	<b>5</b>
La REP couvre-t-elle vraiment tous les coûts de gestion des déchets concernés ?	5
Comment la prévention des déchets et le réemploi sont-ils financés par la REP française?	6
La notion de responsabilité "élargie" prend-elle en compte tous les impacts environnementaux?	7
<b>2. Impacts socio-économiques sur les acteurs du recyclage et du réemploi</b>	<b>8</b>
Quelles opportunités la REP offre-t-elle aux acteurs du recyclage et du réemploi ?	8
Quelles sont les menaces à prendre en compte ?	9
Quel impact sur le modèle économique des acteurs du réemploi ?	11
<b>3. L'efficacité de la REP en termes de prévention</b>	<b>11</b>
Le montant des éco-contributions est-il suffisant pour inciter à la prévention des déchets ?	12
Les éco-modulations renforcent-elles la prévention ?	12
Quelles sont les autres actions menées par les éco-organismes en faveur de la prévention et quelle est leur efficacité ?	14
<b>Conclusion</b>	<b>15</b>
Redéfinir la gouvernance des filières REP	15
Donner une juste place à la REP parmi les autres leviers de politique environnementale	16

## Résumé

Cette note présente des enseignements et recommandations concernant la conception et mise en œuvre de filières de Responsabilité Élargie du Producteur (REP), tirés de l'expérience française des REP depuis 1992. Elle s'appuie en particulier sur l'analyse du fonctionnement des filières Emballages ménagers, Textiles, linge et chaussures, et Jouets.

Les principales conclusions sont les suivantes :

*(les recommandations détaillées figurent en conclusion)*

- La REP n'est pas un simple dispositif technique : la définition et le suivi des modalités financières de prise en charge suppose un pilotage politique fort pour éviter des effets économiques indésirables pour les acteurs du réemploi et du recyclage.
- Depuis ses débuts, le rôle de la REP en matière de réduction des déchets d'emballages, et notamment des plastiques est marginal : elle peut, sous certaines conditions, favoriser l'éco-conception ou soutenir financièrement le réemploi, mais elle n'a pas été conçue pour réduire la quantité d'emballages mis sur le marché.
- Compte-tenu des limites de la REP, il est indispensable de mobiliser des leviers complémentaires pour favoriser la prévention des déchets et le réemploi, parmi lesquels : quotas de production / de mise sur le marché favorisant le réemploi, normes (par exemple réduction de la production de plastique, interdiction de certains produits à usage unique, peu durables ou peu réparables), fiscalité.

---

# Introduction

## Grands principes et objectifs de la REP

Les filières REP sont une déclinaison du principe "Pollueur-Payeur", qui veut que les responsables de pollutions environnementales en assument les coûts. Ce principe est notamment promu depuis les années 1970 par l'OCDE comme principe directeur pour l'ensemble des politiques environnementales. Il figure également parmi les grands piliers du droit environnemental au niveau de l'Union européenne, et dans de nombreux pays.

La mise en application du principe pollueur-payeur au travers de la REP consiste à "internaliser les coûts environnementaux" - ici, ceux qui sont liés à la prévention et gestion des déchets - dans le budget des fabricants ou distributeurs, afin de répondre à deux objectifs :

✔ **Dégager des financements** pour les actions de prévention et de gestion des déchets

✔ **Orienter les comportements** des acteurs économiques en faveur de la réduction des déchets et de l'économie circulaire

L'application de la REP se fait le plus souvent au travers de la création par les fabricants et les distributeurs d'un **éco-organisme** qui assure la collecte des éco-contributions et leur utilisation pour atteindre les objectifs fixés par les gouvernements. Les filières REP actuelles sont donc en général pilotées par les producteurs, même s'il existe des contre-exemples, comme le système mis en place par Taiwan<sup>1</sup>.

La phase de **conception** des filières REP est un processus clé: les paramètres (périmètre des coûts pris en charge, système d'éco-modulations, etc.) et le mode de gouvernance (statut des éco-organismes, modalités de contrôle et de sanction par les autorités publiques) sont déterminants quant à l'atteinte des objectifs. Ils peuvent également avoir des répercussions importantes sur le fonctionnement opérationnel et le modèle économique des acteurs existants de la prévention, du réemploi, du recyclage et de la gestion des déchets, du secteur formel, ou informel.

L'**efficacité** de la REP doit être évaluée par rapport aux deux objectifs précités : les contributions des producteurs sont-elles effectives ? Suffisantes ? Redistribuées de manière pertinente et juste sur le plan social ? Le recyclage et la prévention des déchets progressent-ils ? L'incinération, la co-incinération et la mise en décharge reculent-elles ? Les objectifs quantitatifs et qualitatifs fixés par la législation sont-ils atteints ? Cette évaluation doit être

---

<sup>1</sup> Environmental Protection Administration, ROC (Taiwan). 2022. ["Recycling Fund Management Board: Evolution of the System"](#)

menée au regard d'autres leviers de politique publique, et réactualisée en fonction de la progression des connaissances sur les enjeux climatiques et les autres limites planétaires.

## Les filières REP face à l'enjeu de la pollution plastique

Les REP sont organisées par filière, la plus commune à l'échelle internationale étant celle des emballages ménagers. En termes de déchets plastiques, d'autres produits sont à considérer : textile, électronique, voitures ou encore jouets.

Toutes ces filières sont **construites par typologie de produits** et elles sont donc **multi-matériaux**. Du point de vue environnemental, cela peut permettre d'éviter des transferts d'impacts : on ne peut pas "échapper" à l'éco-contribution en changeant simplement de matériau. Mais cela signifie aussi que la pollution plastique n'est pas adressée en tant que telle, elle l'est au travers des produits, ce qui oblige à créer autant de filières que de types de produits contenant du plastique... ce qui est un vaste et chronophage chantier. **Les REP actuelles portent sur les produits finis**, via les entreprises qui les mettent sur le marché, et **ne visent pas directement l'industrie pétrochimique et plasturgiste**. Elles ne s'attaquent donc pas à la pollution plastique à sa source.

Un grand nombre d'enjeux sont communs à l'ensemble des filières, et une réflexion globale sur le périmètre de pertinence de la REP doit donc être menée. Cependant, la mise en place de filières REP peut avoir un **impact spécifique sur certains métiers**. Les activités de recyclage et de réemploi ne seront pas touchées de la même manière selon les filières, et selon les pays, en fonction des acteurs économiques formels ou informels qui assurent déjà ces activités.

Du point de vue technique également, la question du réemploi ne peut pas être traitée de manière uniforme ; dans certaines filières, le réemploi peut être synonyme de recul de l'usage du plastique (au profit du verre pour les bouteilles par exemple), tandis que dans d'autres, comme le textile, le développement du réemploi est relativement décorrélé de la question du choix du matériau. **Les modalités de financement des activités de réemploi ne peuvent donc pas toujours être transposées d'une filière à l'autre.**

## La REP en France

La France figure parmi les premiers pays à instaurer une **REP pour les emballages ménagers dès 1992**, puis pour de nombreux autres types de produits : équipements électroniques et électriques, ameublement, médicaments...

Les plus récentes concernent les jouets, les articles de sports et de loisirs, le matériel de bricolage et jardinage, et les produits et matériaux de construction issus du secteur du

bâtiment. De **nouvelles filières doivent encore voir le jour** en 2023-2024 : emballages de la restauration, textiles sanitaires.

Selon la loi française, il existe plusieurs modalités d'organisations pour se conformer à la REP, individuelles ou collectives : une entreprise peut par exemple soumettre son propre système individuel de prise en charge des déchets issus des produits qu'elle met sur le marché.

Cependant, **dans la quasi-totalité des cas, la REP s'exerce par le biais d'un éco-organisme** qui appartient aux fabricants et aux distributeurs. Pour chaque filière, il existe un ou plusieurs éco-organismes, qui doivent tous être agréés par l'Etat, sur la base d'un cahier des charges.

A la suite de critiques récurrentes, la **loi Anti-gaspillage pour une croissance verte (AGEC)** de 2020 a instauré une réforme du fonctionnement général des filières REP. L'ambition de cette réforme était d'améliorer sur la gouvernance et la transparence des filières, de rendre le système plus incitatif à l'éco-conception en renforçant le principe de l'éco-modulation, et de développer le soutien au réemploi et à la réparation au travers de la créations de fonds dédiés. Il n'est pas encore possible de tirer un bilan complet de l'application de cette loi, mais les retours d'expérience rassemblés dans le cadre de la préparation du présent document laissent penser que les changements apportés ne seront pas suffisants pour corriger les dysfonctionnements observés dans les différentes filières.

---

## Les défis et écueils du financement par la REP

Le mécanisme des REP est mis en avant par le PNUE et la Fondation Ellen MacArthur comme étant le mode de financement "le plus efficace"<sup>2</sup> pour la prise en charge des déchets plastiques et la mise en œuvre d'une économie circulaire.

En France, où les filières REP sont particulièrement développées, l'ensemble des éco-contributions versées, toutes filières confondues, atteint 1,8 milliards d'euros en 2021, dont 835 millions sont reversés aux collectivités locales<sup>3</sup>. Ces montants sont importants, mais ils ne couvrent pas l'ensemble des coûts du service public de gestion des déchets, qui représentent 9,9 milliards d'euros par an<sup>4</sup>. Cela s'explique par le fait que tous les flux de déchets ne sont pas concernés par des filières REP, mais aussi par la non-atteinte des objectifs en termes de couverture des coûts dans les filières existantes.

Par ailleurs, s'il est évident que la REP ouvre des possibilités de financement, elle reste un outil imparfait, dont les impacts économiques sur les activités de recyclage et de réemploi sont parfois à double tranchant.

### La REP couvre-t-elle vraiment tous les coûts de gestion des déchets concernés ?

Le principe de la REP veut que les fabricants ou distributeurs assument les coûts liés à la fin de vie des produits ou emballage qu'ils mettent sur le marché. Dans la pratique, la définition de ces coûts est périlleuse : la gestion des déchets comporte de nombreuses étapes, dont les coûts se cumulent. Trois aspects peuvent être l'objet de conflits entre les fabricants et distributeurs d'une part, et les collectivités et opérateurs d'autre part :

- La définition du **périmètre des activités** prises en charge par la REP : au-delà de la collecte et du tri des déchets, les financements de la REP couvrent-ils les coûts de traitement des déchets concernés par la REP, mais non triés ? Les coûts de nettoyage et de prise en charge des dépôts sauvages ? Les coûts administratifs, de suivi et de contrôle des filières ? Les frais de communication et de sensibilisation du public ?

---

<sup>2</sup> UNEP-Ellen MacArthur Foundation. [Statement and Position Paper on Extended Producer Responsibility](#)

<sup>3</sup> Ademe, In Numeri. 2022. Déchets Chiffres clés, Édition 2023, p.68

<sup>4</sup> op. cit., p.67

- La **part des coûts** devant être financée par la REP, et le reste à charge pour les collectivités ou opérateurs.
- La définition du **barème** de prise en charge, c'est-à-dire les montants versés aux collectivités locales ou aux opérateurs, pour chaque activité prise en charge. Ce barème est le résultat d'une négociation avec les fabricants et les distributeurs, dans laquelle l'Etat joue le rôle d'arbitre. Les coûts de gestion des déchets peuvent être très variables d'un territoire à l'autre, et dépendent de nombreux choix politiques : stratégie d'investissement pour les équipements et infrastructures, volonté de centraliser ou décentraliser la gestion des déchets, volonté de favoriser ou non des acteurs locaux ou investis d'une mission sociale, entre autres. La définition d'un coût de référence au niveau national tend ainsi à orienter ces choix et limiter la marge de manœuvre des acteurs locaux.

Au sein de la filière Emballages ménagers française, la définition des coûts est une question hautement conflictuelle depuis les débuts de cette filière, en 1992.

Le taux de couverture des coûts des collectivités était selon l'Ademe de 74% en 2021, alors que l'objectif fixé par l'Etat était de 80%<sup>5</sup> - cette situation n'a pas donné lieu à sanction de l'éco-organisme Citeo. Les collectivités locales estiment quant à elles que seuls 50% de leurs dépenses sont couvertes par les financements de la REP.

Le périmètre de prise en charge de la filière progresse cependant : la loi AGEC de 2020 a ajouté dans ce périmètre les coûts de collecte séparée pour recyclage des emballages de produits consommés *hors foyer*, ainsi que les coûts de prévention et nettoyage des emballages ménagers abandonnés sur la voie publique ou dans les espaces naturels.

## Comment la **prévention des déchets** et le **réemploi** sont-ils financés par la REP française?

La prévention des déchets et le réemploi ont toujours fait partie des missions attribuées aux éco-organismes par la REP française, en théorie. Cependant, sans cadre contraignant fixé par la loi ou les cahiers des charges des filières, le financement de ces activités restait anecdotique.

La loi AGEC de 2020 a donc introduit une forme d'**obligation de dépense** en la matière, sous la forme d'un **pourcentage minimum des éco-contributions** perçues. Dans la filière emballages ménagers, 5% des éco-contributions doivent ainsi financer le réemploi.

---

<sup>5</sup> Ademe, Édouard Fouqué, Sylvain Pasquier. In Extenso Innovation Croissance, Guillaume BERNEAU, Anaëlle CHRÉTIEN. 2022. Emballages ménagers: données 2021 - Rapport annuel. p.66

Pour les filières de bien d'équipements<sup>6</sup>, la loi a créé, dans le cadre de la REP, des fonds dédiés au soutien du réemploi et à la réutilisation d'une part, et à la réparation d'autre part. Les premiers devront recevoir au minimum 5% des éco-contributions de leur filière ; quant à l'enveloppe minimale pour les fonds de soutien à la réparation, elle est définie par le cahier des charges de chaque filière.

La création de ces fonds ne garantit cependant pas que le niveau de financement du réemploi par les éco-organismes soit à la hauteur des objectifs quantitatifs et qualitatifs fixés par la loi, ou des besoins du secteur. Par exemple dans le cadre de la filière REP des jouets, nouvellement créée en France à la suite de la loi AGECE, le financement des activités de réemploi n'atteint finalement qu'un dixième du coût initialement estimé dans le cadre des études pilotées par l'agence publique de l'environnement (Ademe). En effet, les producteurs ont produit leurs propres chiffreages contradictoires et ont finalement obtenu gain de cause auprès de l'Etat. *"Les montants alloués à la tonne contraignent le développement du réemploi car ils ne prennent pas en compte les coûts fonciers"* explique Claire Tournefier, fondatrice de Rejoué et membre du réseau Rejouons Solidaire.

Quant au financement de la prévention des déchets au sens strict, il porte souvent sur le soutien technique ou financier à des efforts d'éco-conception menés par les entreprises : l'allégement de leurs emballages par exemple. La réduction à la source des déchets inclut bien sûr cette démarche d'éco-conception, mais elle ne doit pas se limiter à elle car elle doit aussi porter sur des actions d'évitement de la production de déchets, ou d'allongement de la durée de vie et d'usage.

En outre, le fléchage du financement vers des actions de prévention bénéficiant essentiellement aux fabricants et aux distributeurs se fait parfois aux dépens d'autres acteurs qui auraient pu en bénéficier. Ainsi, dans la filière REP textile française, l'éco-organisme Refashion a présenté début 2023 ses propositions de financement des activités de réemploi et de réparation. En parallèle du dispositif de soutien financier bénéficiant aux particuliers qui font réparer leurs vêtements, instauré par la loi AGECE, l'éco-organisme entend consacrer une part significative de son fonds réparation à des actions complémentaires transversales. Parmi elles, la mesure bénéficiant de la plus grosse enveloppe de financement (540 000 euros) porte sur la création d'espaces de réparation chez les fabricants et les distributeurs. Soit une forme de retour à l'envoyeur, qui renforce l'attractivité commerciale et peut représenter une forme de concurrence déloyale vis-à-vis des réparateurs indépendants... tandis que le financement externe dédié aux actions de formation des réparateurs ne représente que 320 000 euros.

---

<sup>6</sup> Équipements électriques et électroniques, Textiles, linge et chaussures, Ameublement, Articles de sport et loisirs, Articles de bricolage et jardinage, Jouets



## La notion de responsabilité “élargie” prend-elle en compte tous les impacts environnementaux?

La REP française a été pensée du point de vue de la gestion des déchets, et se focalise donc sur la **fin de vie** des produits et emballages. Elle ne couvre cependant pas tous les coûts environnementaux induits par les pollutions liées au traitement des déchets : pollutions atmosphériques et où liées à la gestion des résidus d'épuration des fumées et des mâchefers d'incinération, pollutions des milieux aquatiques par substances toxiques et les microplastiques dans les eaux usées des usines de recyclage, par exemple. Ces impacts environnementaux à l'échelle globale ne peuvent en outre pas être correctement pris en charge via des mécanismes de REP dont l'échelle est nationale ou régionale.

La REP omet également dans le calcul des coûts les **étapes initiales du cycle de vie** des produits : impacts environnementaux de l'extraction, de la production, du transport, entre autres. Cela pose problème, notamment pour les plastiques dont la **production** est particulièrement polluante et présente des enjeux sur les plans de la santé et de la sécurité des travailleur.se.s, et des riverain.es des usines.

L'énumération de ces nombreux angles morts de la REP soulève aussi une autre problématique plus fondamentale : celle de notre **capacité limitée à connaître, anticiper et mesurer les impacts environnementaux** des activités humaines, et à les **traduire en termes monétaires**. Cette limite d'ordre philosophique, éthique et méthodologique constitue la faiblesse principale du principe pollueur-payeur, et donc des dispositifs de REP. Elle s'illustre particulièrement dans le cas des plastiques et de leurs composants, dont la toxicité n'est pas toujours évaluée.

---

## Impacts socio-économiques sur les acteurs du recyclage et du réemploi

Le financement du recyclage et du réemploi par la REP souffre d'un paradoxe : faire payer les producteurs est l'objectif même de la démarche, mais cela a des conséquences sur les stratégies et l'autonomie des acteurs du réemploi et du recyclage en aval. Les éco-organismes étant possédés et pilotés par les producteurs, les "payeurs" sont aussi en partie décideurs et ont une influence considérable sur la structuration des filières.

### Quelles opportunités la REP offre-t-elle aux acteurs du recyclage et du réemploi?

La mise en place d'une filière REP peut apparaître comme une opportunité de développement (nouveaux marchés) ou de financement complémentaire pour les acteurs du recyclage et du réemploi. Elle peut permettre en effet de :

- ✓ **Créer ou développer des activités dont le modèle économique ne pouvait être rentable** via la seule revente des matériaux recyclés, ou des objets réemployés. La Fondation Ellen MacArthur souligne que la collecte, le tri et le recyclage des emballages en plastique représentent un coût net et que l'on ne peut espérer atteindre une quelconque rentabilité dans les prochaines années<sup>7</sup> ;
- ✓ **Assurer une certaine visibilité économique** aux opérateurs de recyclage et de réemploi, lorsque des contrats de long terme sont établis ;
- ✓ **Soutenir des actions ou dispositifs favorisant le recours au réemploi ou à la réparation** par les citoyens.

Pour ces différentes raisons, la création régulière de nouvelles REP en France depuis les années 1990 a généralement fait l'objet d'un accueil favorable, au départ, de la part des opérateurs concernés.

### Quelles sont les menaces à prendre en compte?

Cette opportunité de développement ou de financement complémentaire n'a cependant pas toujours été accessible aux acteurs du recyclage et du réemploi déjà présents. La mise en place de la REP encore en cours pour les filières les plus récentes pourrait même fragiliser certains acteurs historiques (entreprises ou associations), car les modalités de financement ou les choix opérationnels de certains éco-organismes favorisent les nouveaux compétiteurs.

---

<sup>7</sup> UNEP-Ellen MacArthur Foundation. [Statement and Position Paper on Extended Producer Responsibility](#). p.9

Les retours d'expériences français indiquent que les points suivants nécessitent une vigilance particulière, si l'on veut préserver le tissu social et économique existant, y compris le secteur informel lorsqu'il existe :

❗ **L'accès au gisement de déchets recyclables ou de produits réemployables** : les acteurs historiques voient parfois leur accès aux déchets recyclables ou aux producteurs remis en question par la mise en place d'une nouvelle filière REP, ou par des changements initiés par l'éco-organisme au sein d'une filière REP existante.

Dans la filière Emballages ménagers par exemple, l'accès au gisement des déchets plastiques suscite de nombreux débats et bras de fer entre l'éco-organisme et les fabricants et distributeur d'une part, et les collectivités locales et recycleurs d'autre part :

- Le flux des bouteilles en PET suscite toutes les convoitises : les fabricants, les distributeurs et l'éco-organisme sont favorables à la mise en place d'un système de consigne pour recyclage. Les collectivités locales y sont très fortement opposées<sup>8</sup> car elles perdraient ainsi leurs principales recettes de revente de matériaux. Elles craignent un "démantèlement du service public de gestion des déchets" par la privatisation progressive des activités les plus rentables, au bénéfice des industriels de la boisson et de la grande distribution.
- Les résines plastiques dont la filière de recyclage est "en développement" devront dès 2023 être confiées exclusivement à l'éco-organisme, sous peine pour les collectivités de perdre la moitié du soutien financier perçu. Les collectivités et les recycleurs s'opposent vivement à ce nouveau rôle opérationnel pris par l'éco-organisme, qui deviendra propriétaire des matières. La Fédération des entreprises du recyclage (FEDEREC) avait saisi le Conseil d'Etat pour s'opposer à la première étape de cette réforme, mais a été déboutée. Les recycleurs craignent une concurrence déloyale, et ne veulent pas devenir de simples exécutants pour le compte de l'éco-organisme. Il estiment aussi que la stratégie de l'éco-organisme risque de favoriser (et financer) la création d'une nouvelle filière de recyclage chimique au détriment de la filière de recyclage mécanique déjà établie<sup>9</sup>.

❗ **Le cadre contractuel** qui encadre les relations entre les opérateurs et l'éco-organisme, lorsque celui-ci a un rôle opérationnel : certaines conditions peuvent exclure d'emblée les acteurs déjà présents. Il est important que les exigences en termes de traçabilité et de reporting, les modalités de prise en charge des déchets, les attentes en termes de productivité attendues, soient discutées et définies par les deux parties, et non de manière unilatérale par l'éco-organisme. Un contrôle public semble nécessaire pour garantir l'équité du processus.

---

<sup>8</sup> Voir [le dossier de presse commun aux principales associations de collectivités françaises](#), avril 2023

<sup>9</sup> Pour en savoir plus: [articles et dossier de Actu-environnement](#)

❗ **La capacité d'investissement et de trésorerie nécessaire** pour s'intégrer dans la filière : des volumes-planchers de prise en charge trop élevés favorisent mécaniquement les acteurs disposant des capacités financières les plus importantes.

❗ **La dépendance économique** structurelle vis-à-vis de l'éco-organisme et des producteurs : celle-ci est d'autant plus grande que l'éco-organisme est dit "opérationnel", c'est-à-dire qu'il prend en charge directement les déchets collectés et contractualise avec les opérateurs de réemploi ou de recyclage. Ce rôle de pilotage confié aux fabricants et aux distributeurs leur donne une connaissance intime de l'aval de leur activité : cela peut être précieux pour améliorer la conception des produits, mais cela peut aussi leur donner la possibilité de garder le contrôle des gisements les plus qualitatifs et d'élargir leur champ d'activité en prenant la main sur les activités de réemploi et de recyclage, au détriment d'acteurs indépendants.

### Quel impact sur le modèle économique des acteurs du réemploi?

Au-delà des aspects de mise en concurrence et de pression sur les coûts évoqués plus hauts, **la mise en place d'une REP se traduit aussi par le recul des financements publics** lorsqu'ils existaient préalablement, par exemple dans le cas des activités de réemploi. Cette conséquence n'est pas étonnante, puisque c'est l'objectif même de la REP que de faire payer les fabricants et les distributeurs (et indirectement leur clientèle), plutôt que l'ensemble des habitants. Ce changement est toutefois loin d'être anodin, pour les acteurs historiquement soutenus par ces fonds publics.

En effet, alors que des activités de réemploi solidaire pouvaient par exemple être globalement soutenues par des financeurs publics pour leur impact positif sur plusieurs plans à la fois (social, environnemental et économique), les paiements de la REP seront quant à eux essentiellement liés à un **objectif d'exploitation**. Le maintien des subventions publiques au titre de la plus-value apportée en termes de lien social, de création d'emplois ou de services pour le territoire n'est pas garanti. La mise en place d'une REP donne l'impression d'une manne financière considérable qui peut sembler suffisante aux yeux des acteurs publics locaux qui ont de nombreux autres besoins à couvrir.

Dans ce cas, la REP n'apporte pas de nouvelles perspectives financières ou de possibilités de développement, elle se substitue aux subventions en imposant généralement un **cadre de financement plus rigide**. Les critères d'éligibilité, les modalités de financement et de reporting sont souvent plus contraignants ; les financements pourront plus difficilement être adaptés aux spécificités locales dans le cadre d'une REP.

---

## L'efficacité de la REP en termes de prévention

Selon la théorie économique néoclassique, **l'internalisation des externalités** environnementales permettrait d'**orienter les comportements** des acteurs économiques, en faveur d'une approche préventive. Dans le cas de la REP, il s'agit d'intégrer les coûts de fin de vie des produits et emballages dans le budget des fabricants et distributeurs.

Ainsi, le simple versement d'une éco-contribution sur chaque emballage est supposé inciter les producteurs à les réduire, pour maîtriser leurs coûts et rester compétitifs. Par ailleurs, pour favoriser l'éco-conception, les mécanismes REP incluent souvent un système d'**éco-modulations**.

L'ensemble de ce dispositif incitatif favorise-t-il la réduction des déchets ? **L'efficacité des REP** est régulièrement analysée sur le plan financier, et au regard des performances de recyclage<sup>10</sup> mais elle est très **peu évaluée du point de vue de la prévention des déchets**.

On peut toutefois noter que dans le cas des emballages ménagers en France, le tonnage annuel mis sur le marché en 2020 est supérieur d'environ 20% à celui du début des années 1990, lorsque la REP a été mise en place<sup>11</sup>. La population n'ayant augmenté que de 15% dans l'intervalle, on peut en conclure que la REP n'a pas réussi, en 30 ans, à enclencher une dynamique vertueuse grâce au signal-prix des éco-contributions.

### Le montant des éco-contributions est-il suffisant pour inciter à la prévention des déchets?

L'enveloppe totale des éco-contributions est définie en fonction des coûts de gestion des déchets (et de l'influence des producteurs sur l'évaluation de ce coût, comme on l'a vu plus haut), et non en fonction de leur efficacité sur le plan incitatif. Rapportées au prix de chaque produit, **les éco-contributions atteignent rarement un montant dissuasif**.

Par exemple, la structure du barème d'éco-contribution de la REP emballages française pénalise mécaniquement le suremballage : le nombre d'unités d'emballages pour chaque produit est pris en compte dans le calcul de l'éco-contribution. Un signal est ainsi envoyé aux producteurs, mais il est apparemment insuffisant pour décourager le recours aux emballages individuels.

---

<sup>10</sup> Voir par exemple [Assessment of the effectiveness and efficiency of packaging waste EPR schemes in Europe](#)

<sup>11</sup> Estimation sur la base des données de l'Ademe - Gisement des emballages ménagers 1994-2009, et Emballages ménagers, données 2020.

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

## Les éco-modulations renforcent-elles la prévention?

Si le montant de base des éco-contributions est trop faible pour constituer une réelle incitation à la prévention des déchets, leur **renforcement par des éco-modulations** permet-il d'orienter les comportements vers des choix plus vertueux ?

### Point technique

Les **écomodulations** sont souvent assimilées à un système de "bonus/malus", ce qui permet d'en saisir l'idée générale ; on peut cependant établir une distinction technique plus précise entre :

- **les bonus et les malus** qui sont des réductions ou des majorations portant sur l'éco-contribution versée (*par ex. un malus de 50% revient à payer 1,5 fois le montant de l'éco-contribution pour le produit en question*)
- **les primes et les pénalités** qui sont des incitations financières versées indépendamment du montant de l'éco-contribution. (*par ex. une prime de 0,05 euros par kg pour l'utilisation d'un matériau comportant de la matière première recyclée*)

Ces différents mécanismes peuvent se combiner, ou pas, selon les choix de l'éco-organisme ou du gouvernement.

Plusieurs paramètres déterminent l'efficacité des éco-modulations d'une manière générale, et leur rôle en termes de prévention des déchets :

### 1 Enjeu n°1 : le volume des modulations vs. le volume des éco-contributions

Pour être efficaces et réellement incitatives, les éco-modulations doivent représenter une part significative des éco-contributions, à la fois en volume au niveau global (pour orienter la stratégie d'ensemble des producteurs et de l'éco-organisme) et en montant unitaire (notamment pour les malus, qui doivent être dissuasifs à l'échelle individuelle).

Dans la filière Emballages ménagers française, des éco-modulations n'ont été appliquées qu'à partir de 2012, et de manière très limitée (environ 5% des éco-contributions), jusqu'à ce que l'Etat impose des directions plus précises en 2017. Leur proportion a augmenté depuis, mais reste très faible : à peine 7% du volume final des éco-contributions en 2021<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> op.cit.

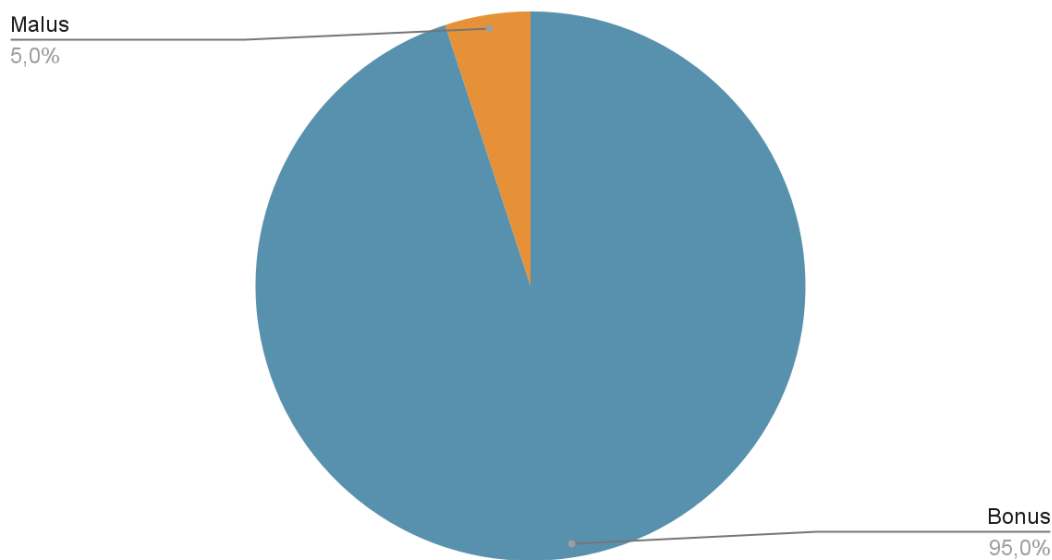
En ce qui concerne leur montant unitaire, l'Ademe avait suggéré en 2017 de créer des malus à 500% ou 1000%, afin de leur donner un réel pouvoir de dissuasion. Pour un emballage soumis à une éco-contribution de 0,5 centimes d'euros, le malus aurait ainsi pu atteindre 5 centimes, soit un montant total malussé de 0,0055 €. Leur taux maximum n'est finalement que de 100% à l'heure actuelle, ce qui revient à doubler l'éco-contribution, et **ce taux maximum ne concerne que 0,03% des tonnages d'emballages** contributeurs.

## 2 Enjeu n°2 : le volume des bonus vs. le volume des malus

L'influence des producteurs sur la définition des éco-modulations se traduit par une **sur-utilisation des bonus et des primes, et sous-utilisation des malus ou pénalités**. Cette situation est dommageable à deux titres : l'efficacité en termes de prévention ou d'amélioration de la recyclabilité est amoindrie, et les recettes disponibles pour le financement de la filière sont amputées par les bonus et primes distribués.

Dans la filière Emballages ménagers, le montant cumulé des bonus et primes s'élève à 56 millions d'euros en 2021, contre 3 millions d'euros pour les malus (sur un total d'éco-contributions de 850 millions d'euros). Ces malus concernent en outre essentiellement les papiers-cartons (pénalisation de l'utilisation d'encre minérales), **seuls 0,37% des emballages en plastique (en tonnage) sont soumis à un malus**.

2021 - Filière Emballages (proportion en valeur)



Dans la filière REP Textile française, qui existe depuis 2007, les éco-modulations applicables à compter du 1er janvier 2023 comportent uniquement des primes.

## 3 Enjeu n°3 : pilotage et choix des critères d'éco-modulations

La conception du dispositif d'éco-modulations est un point sensible. S'il est laissé à la seule initiative des fabricants et des distributeurs et de l'éco-organisme, les avancées peuvent être très lentes, ou limitées.

En application de la loi AGECE (2020), les éco-organismes français doivent proposer une grille d'éco-modulations dans les 6 mois qui suivent leur agrément. Cette disposition n'est toutefois pas systématiquement respectée : dans la filière REP Textile, l'Etat a dû reprendre la main sur la définition des éco-modulations, car l'éco-organisme n'avait fait aucune proposition, malgré l'existence d'études menées par l'agence environnementale (Ademe) comportant de nombreuses pistes et suggestions chiffrées.

**La définition des critères d'éco-modulations est déterminante**, si l'on veut espérer pouvoir favoriser la réduction à la source des déchets. Trop souvent en effet, les éco-modulations qui sont seulement orientées vers l'amélioration de la recyclabilité, voire récompensent des actions de sensibilisation au tri, qui n'ont rien à voir avec l'éco-conception.

Dans la filière Emballages ménagers, 92% des tonnages éco-modulés le sont par un bonus de sensibilisation (incitation au geste de tri en direction du consommateur). Alors que le dispositif d'éco-modulations est présenté comme un outil au service de l'éco-conception, **la part des modulations qui concernent réellement l'éco-conception est donc marginale.**

## Quelles sont les autres actions menées par les éco-organismes en faveur de la prévention et quelle est leur efficacité ?

Les éco-organismes sont chargés en général d'un rôle de prévention, en direction de leurs entreprises adhérentes mais aussi du grand public.

Ce rôle de prévention peut toutefois rester très théorique, étant donné que **la REP ne vise pas une diminution ou une régulation des mises sur le marché**<sup>13</sup>. Il s'agit d'une limite essentielle, en particulier pour les emballages, dès lors que l'on veut réduire la quantité de plastique à usage unique en circulation. Cela limite aussi l'efficacité de la réduction des déchets pour d'autres produits sources de pollution plastique, comme les textiles.

Le rôle de prévention des éco-organismes peut aussi être limité par leur caractère opérationnel, plutôt que financier. Un éco-organisme "opérationnel" est propriétaire de la matière et est amené à parfois investir lui-même dans les technologies et installations de traitement. Il doit alors assurer la rentabilité de ses investissements, ce qui peut aller à l'encontre de progrès significatifs en termes de réduction des déchets.

---

<sup>13</sup> Cela a été rappelé à plusieurs reprises en 2021 et 2022 par le président de la Commission inter-filière REP française, Jacques Vernier : "l'instrument de la REP (n'a) pas pour objet de réguler les quantités mises sur le marché et qu'il faudrait pour ce faire d'autres instruments législatifs et réglementaires" - [rapport 2022](#)



A un niveau plus global encore, on peut s'interroger sur la compatibilité du système de la REP et du principe pollueur-payeur avec l'objectif d'une diminution de la production de certains secteurs industriels. Si l'on considère par exemple la filière des emballages, on peut redouter à terme une forme de **dépendance économique structurelle des activités de prévention, réemploi et recyclage à la surproduction de plastique à usage unique.**

---

## Conclusion

### Redéfinir la gouvernance des filières REP

Que ce soit du point de vue du financement, ou des objectifs de réemploi et réduction des déchets, la question de la **gouvernance des filières REP** est un enjeu central.

La simplicité apparente du principe de la REP masque une grande **complexité de mise en œuvre**. Les limites de son efficacité, et les risques pour les collectivités ou les opérateurs déjà en place résident essentiellement dans le rapport de force au sein de ces filières, qui favorise à l'heure actuelle les intérêts stratégiques des fabricants et des distributeurs.

Les producteurs sont mis dans l'obligation de contribuer au financement de la fin de vie des produits et emballages mis sur le marché, mais la REP leur apporte en retour un contrôle accru de l'ensemble de la filière, de l'approvisionnement en matières recyclées jusqu'aux comportements d'achat des consommateurs finaux, en passant par les activités de réemploi et leur modèle économique.

En France, la question de la gouvernance des REP a souvent été mise sur la table ; le gouvernement avait annoncé s'y attaquer dans le cadre de la loi AGEC, mais le texte final à abouti à une réforme "en trompe-l'oeil" et qui se révèle extrêmement chronophage pour toutes les parties prenantes : une commission inter-filières (CiFREP) pilotée par l'Etat se réunit au moins une fois par mois, mais son rôle reste consultatif, et les discussions techniques ou opérationnelles spécifiques à chaque filière sont renvoyées à des comités de parties prenantes composés et animés par les éco-organismes, et qui sont également consultatifs.

**L'Etat peut, et doit jouer le rôle d'arbitre** sur les questions de définition des coûts et d'ambition environnementale. Le pilotage politique des filières REP reste ainsi essentiel, et le suivi des filières représente une charge administrative non négligeable.

Pour corriger le déséquilibre des pouvoirs au sein des filières REP et favoriser la prévention des déchets, trois pistes de travail sont à explorer :

- Confier la définition des critères et modalités clés (barèmes, éco-modulations) aux pouvoirs publics ou à une instance indépendante des fabricants et des distributeurs.
- Remettre en question la propriété et le pilotage des éco-organismes par les seuls fabricants et distributeurs : une gouvernance paritaire ou publique doit être envisagée.

- Adopter des mécanismes de suivi et de sanction effectifs en cas de non-atteinte des objectifs fixés par les pouvoirs publics

## Donner une juste place à la REP parmi les autres leviers de politique environnementale

**La REP n'est pas un outil pensé pour réduire une production sectorielle jugée problématique** – même en ce qui concerne les emballages plastiques ; elle a été conçue comme un outil de financement et de développement du recyclage, son impact est extrêmement limité en termes de prévention.

Par ailleurs, la REP organisée à une échelle nationale n'apporte pas de réponse complète et satisfaisante à la prise en charge des déchets plastiques, qui représentent une pollution mondialisée et mouvante.

Il est donc essentiel de mobiliser d'autres leviers de politique environnementale pour appréhender l'enjeu de la pollution plastique :

- La fiscalité générale et environnementale
- Le soutien et l'investissement public et privé dans les activités de réemploi
- L'arrêt des subventions et autres soutiens qui contribuent à maintenir des prix artificiellement bas pour le plastique à usage unique et pénalisent ainsi indirectement les activités de réemploi
- La définition de quotas de mise sur le marché, permettant de définir une trajectoire à la baisse pour la production de matières plastiques.
- Des interdictions visant des produits, des matières ou des usages particulièrement problématiques
- Une réduction d'ensemble de la production plastique à travers un nouveau traité international.