Économie circulaire : l'Autorité rend public un avis réservé sur la réorganisation de la filière des emballages ménagers plastiques et sur le mécanisme d'équilibrage prévu par le nouveau projet d'arrêté

Publié le 19 décembre 2022

L'Autorité de la concurrence rend public un avis réservé sur le mécanisme d'équilibrage prévu dans le projet d'arrêté modificatif relatif à la procédure d'agrément et portant cahier des charges des éco-organismes de la filière des emballages ménagers, soumis à son examen.

Les enjeux

Le matériau plastique est constitué d'une multitude de résines rendant sa collecte et son traitement particulièrement complexes à réaliser. Ainsi, si, aujourd'hui, environ 70 % des emballages ménagers sont recyclés, seuls 28 % des emballages ménagers plastiques le sont. De surcroit, ce taux de recyclage présente de fortes disparités selon les catégories de résines de plastiques concernées : 60 % des bouteilles et flacons en plastiques sont recyclés quand seuls 10 % des autres catégories le sont.

Or, et c'est ici tout l'enjeu, les réglementations européenne et nationale en matière de transition vers un modèle économique plus circulaire imposent des objectifs de recyclage ambitieux et contraignants : 65 % des déchets d'emballages ménagers et 50 % des déchets d'emballages plastiques devront être recyclés avant le 31 décembre 2025. Ces taux devront passer, au 31 décembre 2030, respectivement à 70 % et 55 % [1].

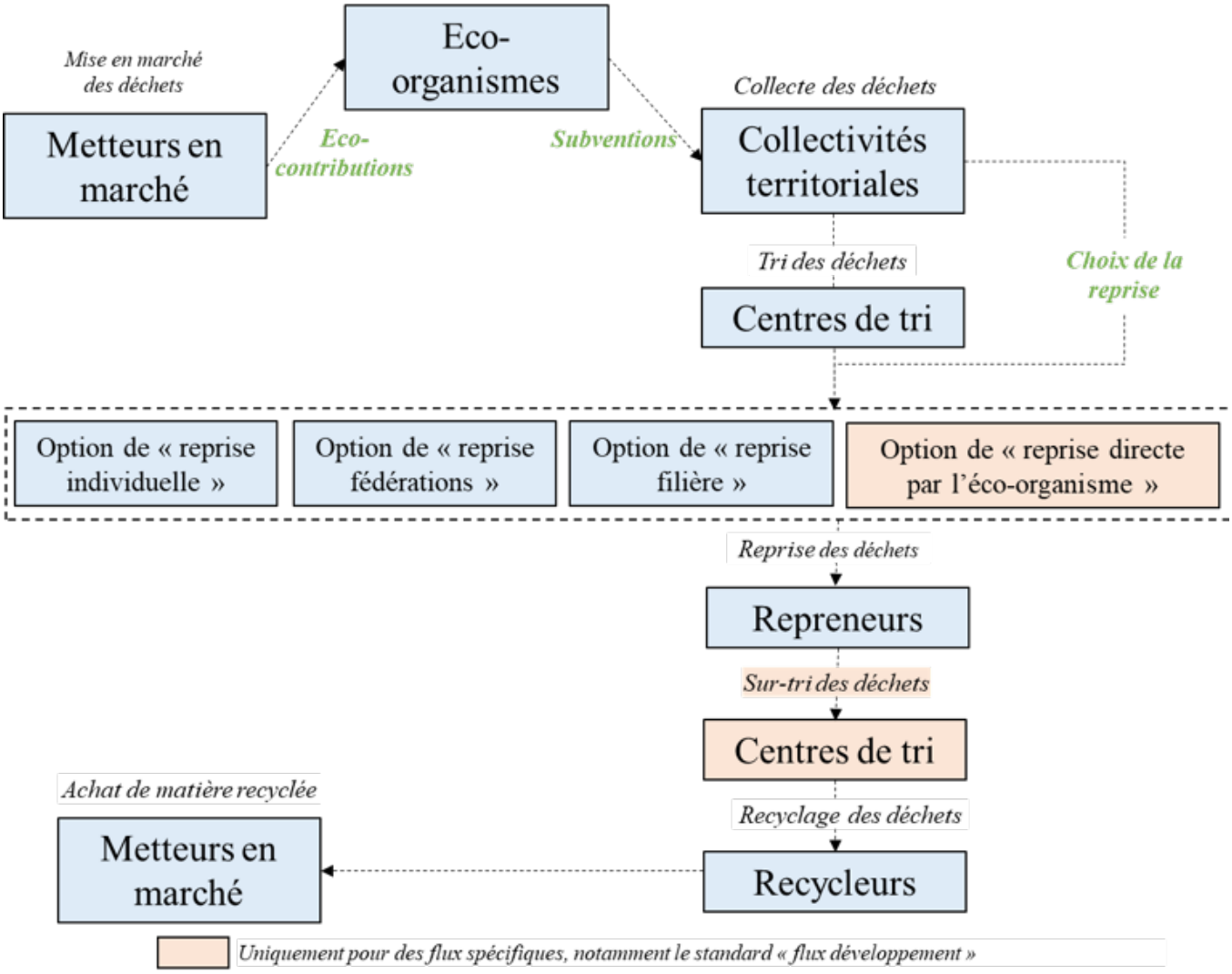
Afin d'atteindre ces objectifs, l'arrêté du 15 mars 2022 [2] réorganise la filière de gestion des déchets d'emballages ménagers plastiques (soit les activités de collecte sélective, de tri et de recyclage) autour de trois axes :

- au stade de la collecte, l'achèvement de l'extension des consignes de tri d'ici avant le 31 décembre 2022, afin d'élargir le tri de déchets à l'ensemble des matières plastiques et de les orienter vers une filière appropriée pour leur recyclage ;
- au stade du tri, la transformation du dispositif initialement développé, s'articulant autour de i) la refonte des modèles de tri et des standards de qualité de la matière plastique triée dans les centres de tri et ii) la modernisation de l'outil industriel de tri ; et
- au stade du recyclage, le développement d'une nouvelle filière, s'opérant au travers de l'émergence d'une industrie du recyclage pérenne et performante, dont le modèle économique implique une garantie des approvisionnements en matière et des débouchés en matières recyclée, pour amortir les coûts d'investissements.

La réforme envisagée

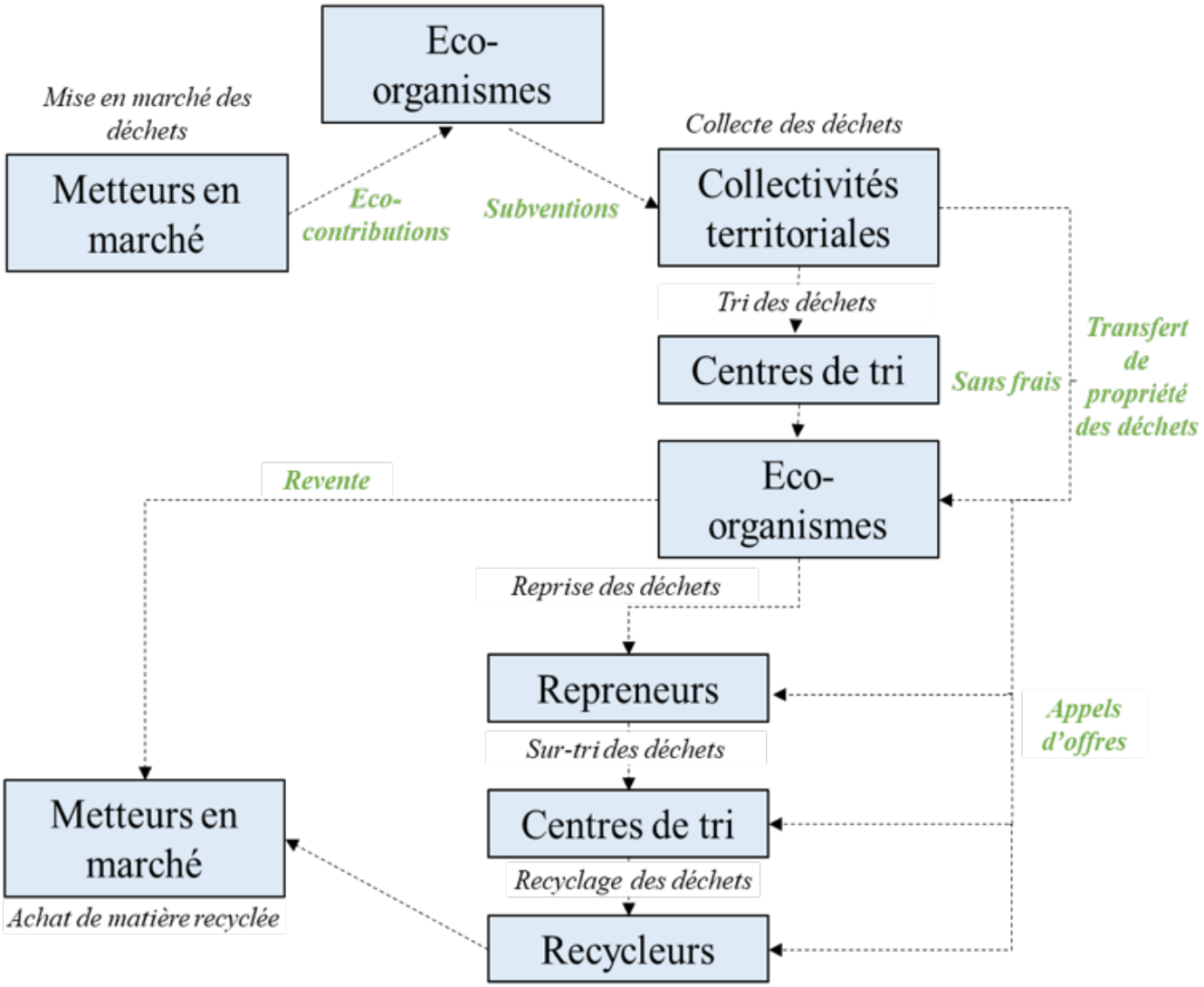
Le ministre de l'Economie, des Finances et de la Relance a saisi pour avis l'Autorité sur un projet d'arrêté, ayant pour objet la modification du cahier des charges des éco-organismes de la filière à responsabilité élargie du producteur des emballages ménagers afin d'introduire un mécanisme d'équilibrage spécifique entre les titulaires de l'agrément pour ce qui est des obligations instaurées par l'arrêté du 15 mars 2022. Ce mécanisme vise à répartir les obligations relatives à la reprise et au recyclage de certains flux des éco-organismes en fonction de leur part de marché respective.

L'organisation de la filière REP des emballages ménagers plastiques, antérieurement à l'adoption de l'arrêté du 15 mars 2022, peut être présentée de la manière suivante :



Par l'arrêté du 15 mars 2022 (pour lequel l'Autorité n'a pas été saisie pour avis), le Gouvernement confère aux éco-organismes une exclusivité pour l'organisation de la reprise et du recyclage de certains flux spécifiques de déchets d'emballages ménagers plastiques répondants, d'une part, aux modèles de tri transitoire à un standard plastique et deux standards plastiques « hors PET clair », depuis le 17 mars 2022 et, d'autre part, au standard « flux développement » et « modèle de tri simplifié plastique », à partir du 1er janvier 2023.

L'organisation de la filière REP des emballages ménagers plastiques, postérieurement à l'adoption de l'arrêté du 15 mars 2022, s'agissant des flux spécifiques, se présente désormais de la manière suivante :



Le mécanisme d'équilibrage soumis à l'examen de l'Autorité, est la conséquence opérationnelle de l'arrêté du 15 mars 2022 et, s'intègre donc dans une modification plus globale de l'organisation de la filière des emballages ménagers plastiques, prévue par ce même arrêté.

Les réserves émises par l'Autorité

Dans le cadre d'une saisine pour avis d'un texte réglementaire, l'Autorité identifie les éventuelles restrictions de concurrence qu'il peut induire et vérifie que ces limitations sont, d'une part, justifiées par un objectif d'intérêt général et, d'autre part, nécessaires et proportionnées à cet objectif. Elle examine également s'il

n'existe pas des mesures moins restrictives de concurrence pour atteindre le même objectif et propose, le cas échéant, de telles mesures.

- **Sur la nouvelle organisation de la filière REP des emballages ménagers plastiques**

Dans son avis, l'Autorité relève que l'exclusivité pour l'organisation de la reprise, associée à un volume important de déchets risque d'entrainer le verrouillage ou le cloisonnement de la filière du matériau plastique dans la mesure où elle permet aux éco-organismes d'opérer un contrôle complet des approvisionnements et des débouchés de la matière plastique non encore valorisée. En effet, cette exclusivité est susceptible de restreindre la concurrence entre les opérateurs de la reprise, de limiter le choix des collectivités territoriales dans leurs options de reprise et de priver ces dernières du profit généré par la commercialisation de ces déchets.

Si la mesure apparaît à la fois nécessaire – en raison du pouvoir de structuration des investissements des éco-organismes – et proportionnée – en ce qu'elle ne concerne qu'une part du gisement global des déchets d'emballages ménagers et comprend essentiellement des matières plastiques encore non ou peu valorisables –, l'Autorité estime en revanche que son application doit être encadrée dans le temps.

Recommandation

L'Autorité recommande par conséquent de modifier le projet d'arrêté afin que soit insérée une disposition sur la durée de l'exclusivité pour l'organisation de la reprise et que l'application de cette exclusivité n'aille pas au-delà de la future période d'agrément, soit au maximum en fin d'année 2029.

En tout état de cause, l'Autorité recommande qu'une clause de revoyure soit insérée dans le projet d'arrêté afin de permettre, sur la base d'un audit qui devra être réalisé en 2025, d'examiner les capacités industrielles de tri, de sur-tri et de

recyclage de la filière et d'analyser l'opportunité de maintenir une clause d'exclusivité.

- **Sur le mécanisme d'équilibrage**

Le choix de mettre en place un mécanisme d'équilibrage répond à la volonté du Gouvernement d'assurer une juste répartition entre les éco-organismes de leurs obligations relatives à l'organisation de la reprise et du recyclage de certains flux spécifiques de déchets d'emballages ménagers plastiques, telles qu'instaurées par l'arrêté du 15 mars 2022. Un tel mécanisme permet en effet d'assurer une présence à l'aval aux éco-organismes détenant une faible part de marché amont. C'est pourquoi certains acteurs du secteur (notamment des titulaires d'agrément actuels et des représentants de collectivités territoriales) accueillent favorablement ce mécanisme qui aurait, selon eux, un « effet vertueux »

Pour autant, l'Autorité s'interroge sur le bien-fondé de ce mécanisme d'équilibrage et estime que cette mesure, à la supposer nécessaire, n'est pas proportionnée à l'objectif poursuivi, en ce qu'elle conforte notamment la part de marché très élevée du groupe Citeo renforcée par la présence d'importantes barrières à l'entrée sur les marchés concernés.

L'Autorité souligne, par ailleurs, un risque de déséquilibre en faveur du groupe Citeo dans la mise en œuvre du mécanisme d'équilibrage en ce que le projet d'arrêté prévoit que les modalités de mises en œuvre et opérationnelles du mécanisme seront définies dans une convention conclue entre les éco-organismes agréés.

Recommandations

L'Autorité recommande par conséquent de modifier le projet d'arrêté afin :

- de limiter le bénéfice du mécanisme aux éco-organismes détenant une part de marché amont inférieure à 50 % ;
- de prévoir une clause de revoyure afin de permettre l'évaluation des effets du dispositif sur le marché et d'éventuellement le réajuster ;
- d'habiliter l'ADEME à collecter rapidement davantage d'informations optimales auprès des acteurs du secteur puis de les mettre à disposition de tous les éco-organismes ; et
- d'assurer un équilibre entre les éco-organismes dans les modalités de mise en œuvre et opérationnelles du mécanisme d'équilibrage, d'une part, en réintroduisant des conditions de mises en œuvre, notamment relatives de la reprise de tonnages excédentaires et, d'autre part, en confiant la gestion du contrôle de la convention entre éco-organismes à une structure de coordination autonome.

[1] Directive (UE) 2018/852 du Parlement et du Conseil européen du 30 mai 2018 modifiant la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages, article 6 modifié, paragraphe 1.

[2] Arrêté du 15 mars 2022 portant modification de l'arrêté du 29 novembre 2016 modifié relatif à la procédure d'agrément et portant cahier des charges des éco-organismes de la filière des emballages ménagers.

AVIS 22-A-05 DU 16 JUIN 2022

relatif au mécanisme d'équilibrage prévu par le projet d'arrêté modificatif relatif à la procédure d'agrément et portant cahier des charges des éco-organismes de la filière des emballages ménagers

Consulter le texte intégral

Contact(s)

Maxence Lepinoy
Chargé de communication,
responsable des relations avec les
médias
06 21 91 77 11
Contacter par mail