

**Orientations informelles n° 26-DD-01 du 4 février 2026
relatives à un projet visant à déployer un dispositif de réemploi
d’emballages ménagers alimentaires harmonisé à l’échelle nationale**

1. Par courriel reçu le 21 juin 2025, complété le 5 novembre 2025, la société Citeo a soumis au Rapporteur général une demande d’orientations informelles relative à un projet de dispositif de réemploi d’emballages ménagers alimentaires harmonisé à l’échelle nationale.
2. Cette demande est recevable au sens des paragraphes 10 et 11 du communiqué de l’Autorité de la concurrence (ci-après « l’Autorité ») relatif aux orientations informelles en matière de développement durable du 27 mai 2024 (ci-après le « communiqué sur les orientations informelles »).
3. Son traitement paraît opportun au regard du paragraphe 16 dudit communiqué, dès lors que la question de la compatibilité avec les règles de concurrence d’un dispositif de réemploi harmonisé à l’échelle nationale mis en place à l’initiative d’un acteur dominant n’a pas encore été traitée par l’Autorité et que Citeo a démontré qu’elle ne pouvait répondre aisément à cette question en application du principe d’auto-évaluation. À cet égard, si dans son avis n° 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, l’Autorité a explicité plusieurs principes pertinents pour apprécier le rôle des éco-organismes et les enjeux concurrentiels de la filière de responsabilité élargie des producteurs des emballages ménagers, des imprimés papiers et des papiers à usage graphique, elle n’a pas traitée spécifiquement des questions soulevées par Citeo concernant le réemploi.
4. En conséquence, Citeo a été informée qu’une réponse serait apportée à sa demande d’orientations informelles.

I. La demande

A. LE PROJET PRÉSENTÉ

1. LE CONTEXTE DU PROJET

a) Le cadre juridique

i. Le droit européen

5. Au niveau européen, le règlement 2025/40 du 19 décembre 2024 relatif aux emballages et aux déchets d'emballages (*packaging and packaging waste regulation* – ci-après « PPWR ») définit le réemploi comme « *toute opération par laquelle un emballage réutilisable est utilisé à nouveau plusieurs fois aux mêmes fins que celles pour lesquelles il a été conçu* »¹.
6. Il fixe également des objectifs de réemploi pour certains produits². Le règlement impose par exemple que 10 % des boissons alcoolisées et non alcoolisées soient mis à disposition dans des emballages réutilisables dans le cadre d'un système de réemploi à partir du 1^{er} janvier 2030, et 25 % à partir du 1^{er} janvier 2040³.
7. En outre, l'ensemble des distributeurs finals doit « s'efforcer » de proposer 10 % des produits en vente dans un format d'emballage réutilisable à partir de 2030⁴.
8. Le règlement PPWR impose enfin plusieurs obligations aux opérateurs économiques lorsque ceux-ci ont recours à des emballages réutilisables ou à des systèmes de réemploi, autrement appelés dispositifs ou boucles de réemploi, et précise en annexe les exigences minimales applicables aux systèmes de réemploi. À titre d'exemple, le système de réemploi doit disposer d'une structure de gouvernance clairement définie, permettant notamment à tous les opérateurs souhaitant faire partie du système de bénéficier d'une égalité d'accès et de conditions équitables. Le système de réemploi doit également garantir une répartition équitable des coûts et des bénéfices pour tous les participants au système⁵.

¹ Règlement (UE) 2025/40 du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 2024 relatif aux emballages et aux déchets d'emballages, modifiant le règlement (UE) 2019/1020 et la directive (UE) 2019/904, et abrogeant la directive 94/62/CE, JOUE du 22 janvier 2025, article 3.

² Les autres emballages concernés sont ceux dédiés au transport des produits et aux emballages groupés permettant de présenter les produits en lots.

³ Règlement 2025/40 précité, article 29.

⁴ *Ibid.*, article 33, paragraphe 1.

⁵ *Ibid.*, article 27 et annexe VI, partie A.

ii. Le droit national

9. En application de la loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (loi AGECE)⁶, le cadre réglementaire français a fixé comme objectif la réduction de la quantité de déchets d'emballages ménagers en plastique à usage unique à hauteur de 20 % d'ici le 31 décembre 2025 dont 10 % grâce au réemploi⁷.
10. L'article L. 541-1-1 du code de l'environnement définit le réemploi comme « *une utilisation répétée de substances, matières ou produits pour le même usage que celui pour lequel ils ont été conçus, sans que ceux-ci ne soient considérés comme des déchets* ». Plus précisément encore, l'article R. 453-43 du même code définit l'emballage réemployable comme « *un emballage qui a été conçu, créé et mis sur le marché pour pouvoir accomplir pendant son cycle de vie plusieurs trajets ou rotations en étant rempli à nouveau ou réemployé pour un usage identique à celui pour lequel il a été conçu* ».
11. D'ici 2027, les emballages réemployables doivent représenter 10 % des emballages mis sur le marché, et ce quel que soit le chiffre d'affaires réalisé par le metteur en marché⁸.

Producteur	Échéance	Objectif de réemploi
Producteur déclarant un chiffre d'affaires inférieur à 20 millions d'euros	2026	5 %
	2027	10 %
Producteurs déclarant un chiffre d'affaires annuel compris entre 20 et 50 millions d'euros	2025	5 %
	2026	7 %
	2027	10 %
Producteurs déclarant un chiffre d'affaires annuel supérieur à 50 millions d'euros	2023	5 %
	2024	6 %
	2025	7 %
	2026	8 %
	2027	10 %

Tableau : objectifs de réemploi par année et par tranche de chiffre d'affaires en vertu de l'article D.541-352 du code de l'environnement et du paragraphe 4.2 de l'annexe 1 du cahier des charges

12. C'est dans le cadre de ces objectifs généraux fixés par le code de l'environnement et le cahier des charges des éco-organismes du 7 décembre 2023 (ci-après « le cahier des charges »)⁹ que s'inscrivent les obligations en matière de réemploi des éco-organismes agréés pour la filière de responsabilité élargie des producteurs des emballages ménagers, des imprimés papiers et des papiers à usage graphique (ci-après « REP EMPG »).

⁶ Loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire.

⁷ Décret n° 2021-517 du 29 avril 2021 relatif aux objectifs de réduction, de réutilisation et de réemploi, et de recyclage des emballages en plastique à usage unique pour la période 2021-2025, article 2.

⁸ Arrêté du 7 décembre 2023 portant cahier des charges des éco-organismes et des systèmes individuels de la filière à responsabilité élargie des producteurs des emballages ménagers, des imprimés papiers et des papiers à usage graphique, annexe 1, paragraphe 4.2. Voir également le décret n° 2022-507 du 8 avril 2022 relatif à la proportion minimale d'emballages réemployés à mettre sur le marché annuellement.

⁹ Arrêté du 7 décembre 2023 précité.

13. Le cahier des charges prévoit tout d'abord des mécanismes incitatifs invitant les producteurs à privilégier le réemploi. Par exemple, sont prévues des primes lors de la première mise sur le marché d'emballages réemployables et des pénalités en cas de mise sur le marché d'emballages à usage unique alors que des alternatives réemployables existent¹⁰.
14. Pour atteindre les objectifs de réemploi fixés par les pouvoirs publics, le cahier des charges impose également à l'éco-organisme de consacrer une partie des cotisations versées par ses adhérents pour couvrir les coûts induits par le développement du réemploi. Cela implique notamment¹¹ :
 - l'allocation de 5 % du montant des contributions qu'il perçoit au développement de solutions de réemploi des emballages ;
 - l'allocation de 30 % de ces soutiens aux bouteilles et récipients alimentaires standardisés, notamment pour les produits frais et les boissons ;
 - l'allocation d'au moins 0,5 % des contributions versées par les adhérents aux campagnes d'information et de sensibilisation d'envergure nationale et locale sur les solutions de réemploi, à destination des consommateurs.
15. Sur ce point, la réglementation impose que les conditions d'éligibilité aux soutiens et les conditions d'attribution des financements aux opérateurs de réemploi soient élaborées de manière transparente et non discriminatoire et que les critères d'attribution respectent un principe de proximité en fixant une distance maximale entre le lieu de dépôt des emballages usagés et celui de la réalisation des opérations¹². S'agissant des soutiens financiers au titre du développement des solutions de réemploi, l'article R. 541-353 du code de l'environnement dispose que : « *Ces contributions prennent la forme de soutiens financiers attribués sur la base de procédures ouvertes à toute personne éligible qui en formule la demande ou sur la base de procédures de sélection concurrentielles* »¹³.
16. Le cahier des charges prévoit non seulement que l'éco-organisme mette en œuvre « *les actions nécessaires* »¹⁴ pour atteindre les objectifs fixés par les pouvoirs publics, mais également qu'il accomplisse un certain nombre de missions spécifiques. Cela inclut¹⁵ :
 - la définition des gammes standards d'emballages réemployables notamment pour les produits frais et les boissons ;
 - la contribution financière au développement de solutions de réemploi et de réutilisation des emballages ménagers, y compris pour permettre le développement d'un réseau d'infrastructures de réemploi (collecte, tri, lavage, stockage) ;
 - la contribution financière pour la prise en charge de certaines opérations de réemploi, sur demande des opérateurs. Il s'agit notamment :
 - de la reprise et du transport des emballages réemployables usagés vers un centre de massification, notamment auprès des distributeurs ;

¹⁰ *Ibid.*, annexe 1, paragraphe 2.2.2.2.

¹¹ *Ibid.*, annexe 1, paragraphes 4.5 et 7.2.1.

¹² *Ibid.*

¹³ Voir également article L. 541-10-6, II du code de l'environnement.

¹⁴ Arrêté du 7 décembre 2023 précité, annexe 1, paragraphe 4.2.

¹⁵ *Ibid.*, annexe 1, paragraphes 2.3, 4.5, 4.6.1, 4.6.3 et 4.7.

- des coûts des opérations de lavage des emballages réemployables supportées notamment par les distributeurs ou points de reprise ;
 - de la reprise sans frais des emballages standardisés usagés relevant de son agrément, notamment auprès des distributeurs. Cela inclut le transport, la massification et le lavage.
17. Enfin, les éco-organismes agréés pour la filière REP EMPG sont invités à se coordonner *via* un organisme coordinateur¹⁶. L'objectif est d'assurer une approche cohérente et harmonisée entre les différents éco-organismes pour développer et soutenir le réemploi des emballages.
18. Cette coordination porte notamment sur¹⁷ :
- la définition et la mise à disposition publique de gammes standards d'emballages réemployables ;
 - les conditions de prise en charge des coûts liés au réemploi, notamment la reprise, le transport et le lavage des emballages réemployables ;
 - les propositions de standards techniques, y compris expérimentaux concernant les emballages réemployables ;
 - les campagnes d'information et de communication relatives au réemploi et à la réutilisation.

b) L'émergence de dispositifs collectifs de réemploi

19. C'est dans ce contexte juridique que le projet ReUse a été développé, en parallèle d'autres initiatives, individuelles ou collectives, comme l'initiative « Bouteilles en boucle » qui rassemble des entreprises de vins et de spiritueux autour d'un projet de réemploi des bouteilles en verre¹⁸, ou encore l'initiative « En route pour le réemploi » initiée par Léko, l'éco-organisme concurrent de Citeo¹⁹.
20. Plus particulièrement encore, le projet ReUse serait né en 2023 de plusieurs constats faits par Citeo :
- les objectifs de réemploi assignés par les textes aux metteurs en marché ne seraient pas atteints pour l'instant ;
 - les emballages alimentaires seraient pour l'instant très peu concernés par le réemploi, l'essentiel du réemploi concernant les emballages d'économats (sacs de caisse, barquettes, sachets, etc.) ;
 - les initiatives individuelles existantes en matière de réemploi, seraient insuffisantes et ne permettraient pas d'atteindre les objectifs assignés par les pouvoirs publics, alors même qu'elles bénéficient du soutien financier de Citeo ;

¹⁶ *Ibid.*, annexe 1, paragraphe 9.1.

¹⁷ *Ibid.*, annexe 1, paragraphe 9.2.1.

¹⁸ ILEC la voix des marques, *Bouteilles en boucle*, actualité du 18 juillet 2025.

¹⁹ Voir la présentation de l'initiative soutenue par Léko « En route pour le réemploi » : <https://www.leko-organisme.fr/en-route-pour-le-reemploi-notre-nouveau-projet/>.

- le coût de l’emballage réemployable serait encore supérieur à celui des emballages à usage unique [...]. La massification et l’harmonisation à l’échelle nationale permettraient de réduire le coût des emballages réemployables et de les rendre, à terme, compétitifs par rapport aux emballages à usage unique.

2. LES ACTEURS DU PROJET

21. La demande indique que plusieurs acteurs ont vocation à participer au projet ReUse :

- les éco-organismes de la filière REP EMPG, dont la mission est de permettre aux adhérents metteurs en marché d’atteindre les objectifs de réemploi. Cela inclut :
 - La société Citeo, qui est à l’initiative du projet ReUse, et sa filiale Adelphe (ci-après « Citeo ») ;
 - son concurrent la société Léko (ci-après « Léko »), qui souhaiterait à la fois contribuer au développement d’un dispositif de réemploi et envisagerait de participer au projet ReUse ;
- les metteurs en marché, adhérents de Citeo ou d’un éco-organisme concurrent qui fabriquent, vendent ou importent des produits alimentaires et des boissons. Les distributeurs, dans la mesure où certains mettent sur le marché des produits dans des emballages alimentaires réemployables sous leur propre marque (MDD), peuvent être metteurs en marché à ce titre ;
- les distributeurs des grandes et moyennes surfaces alimentaires qui mettraient notamment à disposition des consommateurs des infrastructures destinées à recueillir les emballages après utilisation (des automates de collecte ou *reverse vending machines* (RVM)) ;
- les fabricants d’emballages (verriers, plasturgistes, fabricants d’emballages en métal qui devront produire des emballages réutilisables) ;
- les transporteurs et logisticiens qui assurent le transit des emballages réemployables sur toute la chaîne du réemploi (reprise en magasin, transit vers un centre de massification, transit vers un centre de traitement (triage/lavage), renvoi aux metteurs en marché pour remise sur le marché) ;
- les centres de tri et de lavage qui devront respectivement être capables de séparer les différentes catégories d’emballages et de garantir la sécurité sanitaire et hygiénique des emballages réemployables ;
- l’ensemble des fournisseurs et partenaires des acteurs précités qui peuvent être indirectement concernés par le développement du réemploi.

3. L'OBJET DU PROJET

22. Le projet ReUse consiste en la mise en place d'un dispositif de réemploi harmonisé à l'échelle nationale pour les emballages ménagers de produits alimentaires vendus en grande surface alimentaire, c'est-à-dire ceux qui, selon Citeo, représenteraient le gisement d'emballages ménagers le plus important, offriraient des potentiels de développement de réemploi plus élevés et seraient particulièrement visés par des obligations en matière de réemploi dans le cahier des charges.
23. Le projet s'articule autour de trois étapes :
 - la définition d'un dispositif théorique de réemploi (« préfiguration du dispositif ») ;
 - l'expérimentation à l'échelle régionale du modèle théorique (ci-après « expérimentation régionale ») dont l'objectif est de bénéficier du retour d'expérience nécessaire pour confirmer ou infirmer le dispositif théorique ;
 - le recalibrage du modèle théorique en fonction de l'expérimentation régionale pour permettre le déploiement à l'échelle nationale.
24. Le dispositif de réemploi serait structuré autour d'un ou de plusieurs fournisseurs de service (ci-après « FDS ») chargés de la coordination des activités impliquées par le réemploi que sont l'installation des points de collecte et leur gestion, la reprise des emballages, le transport, le tri, le lavage, etc.
25. Cette organisation répondrait au besoin de « service intégré clé en main » exprimé par les metteurs en marché et à la nécessité de massifier les flux pour atteindre les objectifs du projet. Le recours au(x) FDS serait obligatoire dans le projet ReUse, mais les metteurs en marché pourraient sélectionner les prestations de leur choix. Le ou les FDS définiraient librement leurs tarifs sur la base de prestations définies et les communiqueraient à Citeo sous forme d'un catalogue. Le tarif annoncé par le ou les FDS retenus à l'issue de la sélection ferait l'objet d'une contractualisation entre Citeo et le ou les FDS, selon des modalités qui ne sont pas explicitées dans la demande.
26. Enfin, les travaux de préfiguration auraient permis de modéliser les coûts du dispositif de réemploi, et plus précisément, le coût d'usage théorique d'un emballage pour chaque cycle d'utilisation. Cette modélisation permettrait de déterminer les soutiens financiers à allouer par Citeo d'une part, et d'estimer le tarif optimal pour la fourniture de services, d'autre part, dans le but que le modèle économique du réemploi devienne plus compétitif que celui de l'emballage à usage unique.

2 types d'acteur permettront de garantir l'optimisation du dispositif : un pilote et un/des fournisseur/s de service

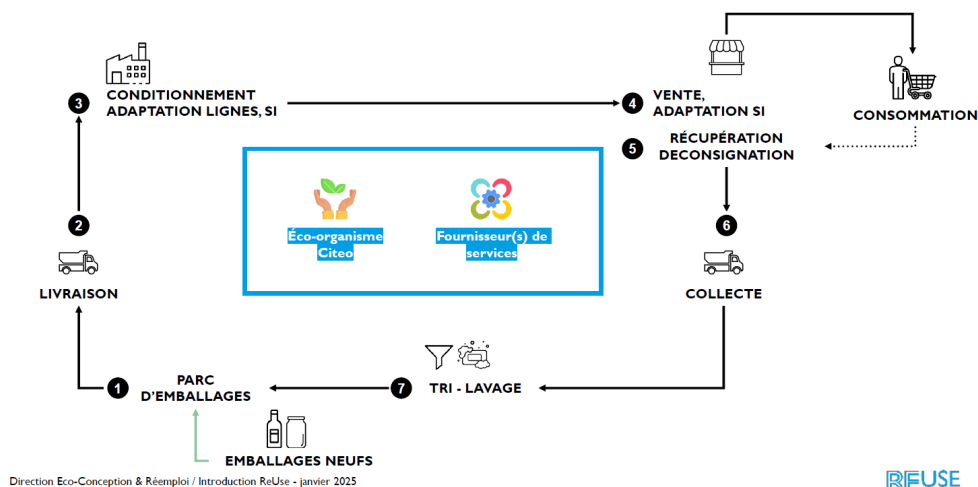


Schéma du dispositif de réemploi dans le cadre du projet ReUse – Source : Citeo

27. Sur cette base, l'expérimentation régionale a été lancée début juin 2025. Elle devrait se poursuivre sur une durée de 18 mois, jusqu'à fin 2026. Selon Citeo, l'expérimentation régionale a pour objectif de tester la pertinence et la robustesse du dispositif de réemploi imaginé et de faire remonter les retours de terrain des opérateurs impliqués (structuration autour d'un ou plusieurs FDS, dimensionnement du dispositif, etc.).
28. L'expérimentation régionale a lieu dans quatre régions françaises (Pays de la Loire, Bretagne, Normandie et Hauts-de-France). Elle ne concerne que certains types d'emballages, à savoir :
 - six des références d'emballages standardisés « R-Cœur » développées sous l'égide de Citeo ;
 - dix-sept références d'emballages développés par le réseau « vrac et réemploi » ;
 - d'autres références spécifiques que les metteurs en marché peuvent développer en propre pour continuer de promouvoir une image de marque. C'est notamment le cas des emballages iconiques des marques.
29. Pour l'expérimentation régionale, Citeo a procédé à la sélection d'un FDS. Il s'agit de « GO ! Réemploi », un groupement composé d'entreprises chargées respectivement de la gestion du système d'information propre au dispositif de réemploi, du lavage des emballages réemployables et du transport de ceux-ci.

B. LES PROBLÉMATIQUES SOULEVÉES PAR CITEO

30. La demande de Citeo porte précisément sur trois problématiques particulières à la phase de déploiement du projet ReUse à l'échelle nationale, au sujet desquelles elle a soumis une analyse tant au regard des ententes que des abus de position dominante, Citeo postulant qu'elle est en position dominante sur le marché de l'adhésion de la REP EMPG.

1. L'INTEGRATION DE LEKO ET DE SES ADHERENTS DANS LE DISPOSITIF ReUSE

31. En premier lieu, Citeo expose que Léko, son concurrent, développerait son propre dispositif de réemploi, dénommé « En Route pour le réemploi », mais aurait demandé à Citeo d'ouvrir l'accès du dispositif ReUse à ses adhérents.
32. Dans la mesure où le ou les FDS seront amenés à utiliser le réseau d'infrastructures de réemploi financé par Citeo et *in fine* par ses adhérents, Citeo considère toutefois nécessaire de faire participer financièrement Léko au dispositif, avec un tarif déterminé au regard des investissements supportés par Citeo, et ce à hauteur du nombre d'emballages réemployables mis sur le marché par les adhérents de Léko utilisant le dispositif. Dès lors que, pour fixer un tel tarif, plusieurs informations commerciales sensibles pourraient devoir être prises en compte, notamment l'ensemble des coûts supportés par Citeo ou les quantités d'emballages réemployables mises sur le marché par les adhérents de chaque éco-organisme, Citeo s'interroge sur la pertinence de recourir à un expert économique indépendant.
33. En outre, Citeo s'interroge quant à la réponse à apporter au regard du droit de la concurrence à Léko qui, selon Citeo, souhaiterait intégrer la gouvernance du projet ReUse et avoir accès au montant et au calcul des soutiens à la compétitivité qu'entend verser Citeo aux FDS pour rendre le recours au dispositif compétitif pour ses adhérents.

2. LA STRUCTURATION DU PROJET ReUSE AUTOUR DES FDS

34. En deuxième lieu, Citeo expose que la structuration du projet ReUse serait envisagée autour d'un ou de plusieurs FDS sélectionnés par elle et de prestataires sélectionnés directement ou indirectement par le ou les FDS retenus (transporteurs, trieurs, laveurs, etc.) sur la base de critères de sélection, préalablement définis, objectifs, transparents et non discriminatoires.
35. Elle s'interroge sur la licéité d'une telle structuration, y compris au regard des abus de position dominante et sur le point de savoir si, en tout état de cause, une telle structuration devrait être considérée comme objectivement nécessaire compte tenu des objectifs poursuivis, ou comme générant des gains d'efficacité économiques et environnementaux contrebalançant des effets négatifs éventuels.

3. LA REPARTITION DES RESPONSABILITES ET DES COUTS ASSOCIES AUX DIFFERENTES ETAPES DU DISPOSITIF

36. En dernier lieu, Citeo explique que plusieurs participants au projet ont fait valoir qu'ils souhaitaient pouvoir mener des travaux complémentaires aux travaux déjà menés afin de mieux comprendre les implications financières et opérationnelles pour chacun. Citeo s'interroge sur la possibilité de répondre favorablement à cette demande au regard des règles applicables aux échanges d'informations commercialement sensibles.
37. Citeo expose qu'une dernière problématique a trait au fait que plusieurs participants ont également fait valoir qu'ils souhaiteraient discuter et répartir, y compris collectivement, les responsabilités et les coûts associés aux différentes étapes du réemploi entre acteurs, et notamment entre metteurs en marché et distributeurs.

II. L'analyse de la demande

38. Conformément au communiqué sur les orientations informelles, l'examen mené dans le cadre d'orientations informelles ne peut s'intéresser aux étapes du projet qui auraient déjà été franchies, comme la sélection du FDS et des prestataires dans le cadre de l'expérimentation régionale, les échanges d'informations éventuels entre les participants ayant déjà eu lieu ou encore, par exemple, la standardisation de contenants alimentaires réemployables.
39. Il est également mené exclusivement au regard des règles de droit de la concurrence, lesquelles doivent être articulées avec les obligations résultant du droit sectoriel qui n'ont cependant pas vocation à être interprétées dans le cadre d'orientations informelles.
40. En outre, l'examen repose exclusivement sur les informations communiquées par la demanderesse et synthétisées dans la partie relative à la présentation de la demande. Or, après analyse et demandes complémentaires, les informations soumises en l'espèce, en ce compris celles fournies par le complément de demande du 5 novembre 2025, se révèlent insuffisantes pour conduire un examen permettant de déterminer la comptabilité du projet avec les règles de concurrence.
41. Ainsi, par exemple, les marchés concernés, le poids des différents acteurs impliqués, la nature précise des informations concernées par les échanges envisagés ou encore le rôle précis qu'entend porter Citeo dans le dispositif ReUse sont trop peu précisés ou encore trop ambigus pour permettre un examen de la compatibilité du projet soumis avec les règles de concurrence.
42. Si le Rapporteur général peut rendre des orientations sur la compatibilité d'un projet au regard des règles de droit de la concurrence, il peut également uniquement esquisser une grille d'analyse, afin d'éclairer les acteurs dans la construction de leur projet lorsque la maturité du projet est insuffisante ou lorsque les informations ne lui permettent pas d'apprécier la compatibilité du projet.
43. À toutes fins utiles, sont ainsi mentionnés dans les développements suivants plusieurs points de vigilance auxquels il devrait être porté une attention particulière dans le cadre de la construction du dispositif ReUse, sans que ces points puissent être considérés comme exhaustifs.
44. Ils ont trait au rôle des éco-organismes dans le dispositif projeté **(A)**, à l'architecture envisagée pour le dispositif **(B)** et à la répartition des responsabilités et des coûts entre les participants **(C)**.
45. Ces développements ne préjugent pas de la compatibilité ou de l'incompatibilité avec le droit de la concurrence du dispositif ReUse.

A. LE RÔLE DES ECO-ORGANISMES DANS LE DISPOSITIF REUSE

46. En l'espèce, il n'est pas possible de déterminer l'impact concurrentiel de la participation des différents éco-organismes de la filière au dispositif ReUse, faute d'informations suffisantes, en particulier sur le rôle précis qu'entend adopter Citeo.

47. Une grille d'analyse est néanmoins esquissée dans les développements suivants, afin d'accompagner les parties prenantes dans leur auto-évaluation de la compatibilité du dispositif ReUse au regard des règles de concurrence. Dans cette perspective, trois sujets semblent particulièrement pertinents : le rôle de Citeo (1), la participation de Léko et de ses adhérents (2) et, enfin, la détermination des soutiens à la compétitivité (3). Ils sont abordés successivement ci-dessous.

1. LE ROLE DE CITEO

48. Il ressort des éléments soumis par Citeo que celle-ci aurait un rôle d'acteur clé, différent de celui qu'elle a pu avoir jusqu'à présent en accompagnant financièrement des projets sélectionnés dans le cadre de l'appel à projets « Encore plus de réemploi » par exemple, ou qu'elle aurait pu avoir si elle s'était contentée, par exemple, de financer des études sur ce que pourrait être un dispositif de réemploi efficace ou de soutenir les systèmes de réemploi qui répondraient à ce qu'elle aurait défini comme un standard pour la mise en place d'un dispositif de réemploi efficace.
49. Citeo elle-même présente son rôle comme se rapprochant de celui d'un maître d'ouvrage, tout en indiquant qu'elle envisage de créer une filiale dédiée au dispositif ReUse et qu'elle pourrait réaliser elle-même une partie des prestations du dispositif, sans qu'il soit possible d'appréhender l'étendue de son rôle ni la nature exacte des prestations susmentionnées.
50. Il n'est par conséquent pas possible d'apprécier les conséquences concurrentielles attachées à la participation de Citeo au dispositif ReUse. Les points de vigilance suivants peuvent utilement être soulignés.
51. L'Autorité a ainsi déjà eu l'occasion de souligner les risques concurrentiels liés à l'intervention des éco-organismes sur les marchés compte tenu de leur pouvoir d'influence²⁰.
52. Il appartient donc à tout éco-organisme de prêter une particulière attention aux contours de sa participation à un dispositif de réemploi, et ce d'autant plus lorsque, comme le relève Citeo dans sa demande pour ce qui la concerne, l'éco-organisme détient un poids sur le marché de l'adhésion à la REP concernée²¹ très important²².
53. Il résulte de ce qui précède qu'une vigilance particulière doit être apportée au traitement qu'un éco-organisme pourrait réserver au dispositif, et donc aux acteurs y participant, par rapport aux autres dispositifs et autres acteurs du réemploi. Compte tenu de sa position, un éco-organisme dominant doit en particulier s'abstenir de tout comportement qui consisterait à avantager le dispositif auquel il participe au détriment d'autres dispositifs de réemploi, sauf à pouvoir expliquer son comportement par des justifications objectives ou des gains d'efficacité compensant la restriction de concurrence. Dans cette perspective, l'intensité de l'avantage concurrentiel résultant des soutiens accordés aux acteurs du réemploi sélectionnés

²⁰ Avis de l'Autorité n° 22-A-05 du 16 juin 2022 relatif au mécanisme d'équilibrage prévu par le projet d'arrêté modificatif à la procédure d'agrément et portant cahier des charges des éco-organismes de la filière des emballages ménagers, paragraphe 48.

²¹ Il s'agit du marché de « *service offert aux producteurs d'emballages ou de produits générant des déchets aux fins de la prise en charge de leurs obligations de contribuer ou de pourvoir à l'élimination des déchets* », tel que défini par la décision de l'Autorité de la concurrence n° 17-DCC-42 du 3 avril 2017 relative à la fusion-absorption d'Ecofolio par Eco-emballages, paragraphes 48 et suivants.

²² En ce qui concerne Citeo, voir par exemple l'avis n° 22-A-05 du 16 juin 2022 précité, paragraphes 77 et 78.

dans le cadre du dispositif, d'une part, et au dispositif lui-même *via* un soutien direct ou indirect de certains de ses coûts, d'autre part, devrait faire l'objet d'un examen particulier.

54. De la même façon, un éco-organisme dominant devrait s'abstenir de tout comportement d'éviction à l'égard des acteurs concurrents. Dans ce cadre, devraient par exemple être établies avec une particulière vigilance les conditions de mise à disposition et d'utilisation des emballages standardisés déployés par cet éco-organisme, y compris la possibilité de les utiliser ou non en dehors du dispositif comme la possibilité d'utiliser des emballages standardisés concurrents dans le dispositif. Il en est de même, par exemple, des conditions dans lesquelles l'éco-organisme exercerait une activité directe dans le dispositif en tant que gestionnaire des flux financiers liés à la consigne.
55. Pour éviter la survenance de tels risques concurrentiels, il peut être opportun de mettre en place des mesures de prévention comme, par exemple la séparation fonctionnelle des activités ou encore l'intervention d'un tiers à qui serait confié le dispositif de réemploi.
56. À toutes fins utiles, il convient enfin de relever que, si un comportement peut être contrebalancé par des justifications objectives ou des gains d'efficacité compensant la restriction de concurrence, la simple poursuite et l'atteinte des objectifs de réemploi fixés par la loi ne sauraient constituer des gains d'efficacité de nature à compenser une éventuelle restriction de concurrence²³.

2. LA PARTICIPATION DE LEKO ET DE SES ADHERENTS AU DISPOSITIF ReUse

57. Dans sa demande, Citeo explique qu'en cas de participation des adhérents de sa concurrente Léko au dispositif ReUse, elle souhaiterait solliciter de cette dernière la mise en place de soutiens dédiés au dispositif selon une règle d'allocation reposant sur les volumes d'emballages réemployables mis sur le marché et versés à Citeo pour compenser des investissements déjà opérés par Citeo. Citeo rapporte également que Léko souhaiterait participer à la gouvernance du dispositif ReUse.
58. S'il n'est pas possible d'apprécier cette dimension du projet compte tenu des informations fournies, la justification de l'établissement d'un droit d'accès rémunéré par le fait que Citeo aurait consenti des investissements importants apparaît questionnable. En effet, à la lumière des éléments communiqués, ces investissements consisteraient en des soutiens financiers que Citeo serait contrainte de réaliser au titre de ses obligations sectorielles et dont bénéficieraient soit directement ses adhérents, soit des acteurs du réemploi qui, *a priori*, ne sont aucunement liés par une clause d'exclusivité avec Citeo ou ses adhérents.
59. Au-delà, il convient de rappeler que tout échange d'informations entre éco-organismes concurrents sur le marché de l'adhésion, devrait non seulement être opéré dans le respect du code de l'environnement et du cahier des charges, mais aussi des règles de droit de la concurrence. Il en résulte que les éco-organismes concurrents doivent être particulièrement vigilants quant aux échanges d'informations commercialement sensibles, qui ne peuvent être opérés que s'ils sont objectivement nécessaires et proportionnés aux objectifs poursuivis ou s'ils peuvent bénéficier d'une exemption au sens de l'article L. 420-4 du code de commerce ou de l'article 101, paragraphe 3, TFUE.

²³ Voir en ce sens, Commission européenne, lignes directrices sur l'applicabilité de l'article 101 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux accords de coopération horizontale, juillet 2023, ci-après « lignes directrices sur les accords de coopération horizontale », paragraphes 564-565.

3. LA DETERMINATION DES SOUTIENS A LA COMPETITIVITE PROPOSES PAR LES ECO-ORGANISMES PARTICIPANTS A LEURS ADHERENTS

60. Dans sa demande, Citeo explique qu'elle souhaite verser un soutien à la compétitivité au(x) FDS pour proposer à ses adhérents des tarifs nets permettant que le coût des emballages réemployables soit compétitif par rapport à celui des emballages à usage unique. Citeo rapporte dans sa demande que Léko aurait demandé à avoir accès au montant du soutien à la compétitivité qu'entend verser Citeo au FDS et à l'ensemble des informations utilisées pour le déterminer.
61. S'il n'est pas possible d'apprécier précisément les risques concurrentiels liés à cette problématique compte tenu des informations fournies, il est possible de souligner que le jeu concurrentiel entre éco-organismes concurrents sur le marché de l'adhésion s'exerce surtout en ce qui concerne les services proposés aux metteurs en marché²⁴.
62. En d'autres termes, le soutien à la compétitivité que pourrait verser chaque éco-organisme à ses membres participant au dispositif ReUse est l'un des services sur lesquels le jeu concurrentiel entre ces deux acteurs peut s'opérer, car ceux-ci sont en mesure de se différencier.
63. Il en résulte qu'un échange d'informations portant sur le montant de ce soutien, c'est-à-dire sur une information commercialement sensible, voire un alignement de stratégies des éco-organismes sur ce point, serait potentiellement problématique en termes concurrentiels, sauf à pouvoir constituer une restriction accessoire ou présenter des gains d'efficience²⁵. Cela apparaît d'autant plus fort que les deux éco-organismes en cause sont les seuls opérateurs sur le marché, tandis que ce comportement interviendrait à un moment où, précisément, les metteurs en marché sont soumis à une obligation de résultat quant à la mise sur le marché de contenants réemployables et vont par conséquent être incités à intégrer des systèmes de réemploi et à chercher des soutiens qui leur permettront d'être les plus compétitifs compte tenu de cette nouvelle obligation.

B. L'ARCHITECTURE ENVISAGEE POUR LE DISPOSITIF REUSE AUTOUR D'UN OU DE PLUSIEURS FDS

64. En l'espèce, il n'est pas possible de déterminer l'impact concurrentiel de l'architecture envisagée pour le dispositif ReUse autour d'un ou de plusieurs FDS, faute d'informations suffisantes, en particulier sur les modalités précises de sélection du ou des FDS.
65. Une grille d'analyse est néanmoins esquissée dans les développements suivants, afin d'accompagner les parties prenantes dans leur auto-évaluation de la compatibilité du dispositif ReUse au regard des règles de concurrence.
66. Dans cette perspective, deux sujets semblent particulièrement pertinents : il s'agit du choix d'opérer un dispositif de réemploi autour d'un ou de plusieurs FDS, d'une part **(1)**, et de la mise en place de critères de sélection, d'autre part **(2)**. Ils sont abordés successivement ci-dessous.

²⁴ Avis n° 22-A-05 du 16 juin 2022 précité, paragraphe 80.

²⁵ Voir notamment lignes directrices sur les accords de coopération horizontale, paragraphes 366 et suivants.

1. LA STRUCTURATION DU DISPOSITIF AUTOUR D'UN OU DE PLUSIEURS FDS

67. Pour apprécier la compatibilité au regard des règles de concurrence de l'articulation du dispositif ReUse autour d'un ou de plusieurs FDS, il conviendrait, notamment, de tenir compte (i) de ce que les metteurs en marché sont libres de ne prendre qu'une partie des prestations proposées par le ou les FDS pour les emballages inscrits dans le projet ReUse et (ii) du fait que plusieurs dispositifs de réemploi peuvent coexister, dès lors que les metteurs en marché seraient libres de recourir au dispositif de réemploi de leur choix et même à plusieurs dispositifs de réemploi de manière concomitante pour les différents emballages qu'ils utilisent. L'existence de réelles alternatives au dispositif ReUse, compte tenu du rôle de Citeo dans le dispositif ReUse et de l'importance des soutiens qu'elle entend réserver au dispositif ReUse, devrait toutefois être appréciée avec une particulière vigilance, comme indiqué ci-dessus.
68. De la même façon, il conviendrait également de tenir compte de la durée des prestations du ou des FDS et, directement ou indirectement, des acteurs du réemploi, qui serait envisagée pour le déploiement à l'échelle nationale du projet ReUse. En effet, comme l'a souligné l'Autorité à plusieurs reprises, la conclusion de contrats pour une durée limitée ou permettant une sortie sans pénalité est de nature à préserver le jeu concurrentiel par une remise en concurrence régulière²⁶.
69. Ces éléments apparaissent d'autant plus importants que l'expérimentation régionale semble montrer, qu'en pratique, un FDS peut ne pas être un simple coordinateur des prestations de réemploi mais pourrait réaliser lui-même tout ou partie desdites activités. À cet égard, il est rappelé qu'un allotissement favorisant au maximum l'expression du jeu concurrentiel devrait être privilégié²⁷.
70. Enfin, l'ensemble des acteurs est appelé à la plus grande vigilance quant à la nécessité de se prémunir contre tout échange d'informations commercialement sensibles illicite et toute coordination anticoncurrentielle entre concurrents. Cela concerne notamment les acteurs du réemploi, qui pourraient être amenés à nouer des partenariats ou échanger des informations entre concurrents ou concurrents potentiels dans le cadre du déploiement du projet ReUse, mais également les metteurs en marché, s'ils devaient être des concurrents ou concurrents potentiels des FDS ou des acteurs du réemploi sur un ou plusieurs marchés du réemploi.

2. LES CRITERES DE SELECTION ENVISAGES

71. En l'espèce, il ressort des éléments soumis par Citeo que les futurs opérateurs (agissant directement ou indirectement *via* un FDS) seraient sélectionnés sur la base de plusieurs critères, et notamment des critères imposés par la réglementation, tel que le critère de proximité, un critère lié à la capacité de traitement de volumes d'emballages réemployables ou encore, dans le cas particulier du tri et du lavage ou un critère relatif au respect d'un

²⁶ Voir, par exemple, avis de l'Autorité n° 10-A-21 du 19 novembre 2010 relatif à la gestion des déchets d'activités de soins à risques infectieux perforants produits par les patients en auto-traitement, paragraphes 79 et 99 ; avis de l'Autorité n° 12-A-17 du 13 juillet 2012 concernant le secteur de la gestion des déchets couvert par le principe de la responsabilité élargie du producteur, paragraphes 83, 101, 182 et 185.

²⁷ Voir, par exemple, avis de l'Autorité n° 21-A-13 du 11 octobre 2021 concernant les critères d'allotissement des marchés de collecte, de transport et de régénération des huiles usagées prévus par le projet d'arrêté portant cahier des charges d'agrément des éco-organismes de la filière à responsabilité élargie du producteur des huiles minérales ou synthétiques, lubrifiantes ou industrielles, paragraphe 90.

référentiel technique et sanitaire développé en collaboration avec des organismes certificateurs.

72. Il appartient à Citeo de s'assurer que ces critères peuvent être justifiés objectivement au regard des objectifs du projet, qu'ils sont transparents et mis en œuvre de manière non discriminatoire.
73. À cet égard, pourraient être pertinents, même s'ils n'ont pu être vérifiés en l'espèce, les arguments de Citeo relatifs à l'objectif de massification des flux d'emballages, pour expliquer le critère lié à la capacité de traitement, comme ceux relatifs à la nécessité d'assurer la sécurité et la qualité du dispositif, pour expliquer l'exigence de respect d'un référentiel technique et sanitaire.

C. LA REPARTITION DES RESPONSABILITES ET DES COUTS ASSOCIES AUX DIFFERENTES ETAPES DU DISPOSITIF

74. En l'espèce, il n'est pas possible de déterminer l'impact concurrentiel de la répartition des responsabilités et des coûts associés aux différentes étapes du dispositif, faute d'informations suffisantes, en particulier sur les informations qui pourraient être précisément échangées, les marchés affectés, les acteurs impliqués et leurs poids respectifs ou encore l'importance du coût du réemploi dans le coût des produits concernés.
75. Une grille d'analyse est néanmoins esquissée dans les développements suivants, afin d'accompagner les parties prenantes dans leur auto-évaluation de la compatibilité du dispositif ReUse au regard des règles de concurrence.
76. Dans cette perspective, deux sujets semblent particulièrement pertinents : il s'agit des échanges d'informations entre participants, d'une part **(1)**, et de la répartition des responsabilités et des coûts entre les différents participants au projet ReUse, d'autre part **(2)**. Ils sont abordés successivement ci-dessous.

1. LES ECHANGES D'INFORMATIONS ENTRE PARTICIPANTS

77. Citeo précise que les metteurs en marché souhaiteraient apprécier si les montants par grandes catégories de coût (en valeur et en pourcentage du total des coûts) sont pertinents au niveau global et au regard des situations individuelles, d'une part, et quelle part des coûts sera supportée respectivement par les metteurs en marché et les distributeurs, d'autre part.
78. Or, il apparaît que les éléments individuels qui pourraient faire l'objet de discussions pourraient être des informations commerciales sensibles selon Citeo, qui souligne, à juste titre, que de tels échanges sont potentiellement anticoncurrentiels. Il apparaît donc indispensable d'inviter les participants à mener une appréciation de la compatibilité de ces échanges au regard des règles de concurrence, en tenant compte de la nature des différentes informations sur lesquelles porteraient les échanges et de l'impact de tels échanges sur chacun des marchés affectés, dès lors que des acteurs situés à différents niveaux de la chaîne de valeur du réemploi prennent part à ces échanges.

79. Cela est d'autant plus important qu'il apparaît que des échanges comme ceux envisagés au cas d'espèce ne pourraient probablement pas constituer une restriction accessoire ou bénéficier de l'exemption prévue aux articles L. 420-4 du code de commerce et 101, paragraphe 3, TFUE, dès lors que de tels échanges n'apparaissent ni objectivement nécessaires ni indispensables.
80. Certes, le règlement européen PPWR précité impose que les systèmes de réemploi développés dans les États membres « *garantissent une répartition équitable des coûts et des bénéfices pour tous les participants au système* »²⁸. Pour autant, il ne saurait être déduit de la nécessité d'aboutir à une répartition équitable des coûts entre opérateurs que les échanges d'informations commercialement sensibles entre concurrents sont indispensables. En l'espèce, des mesures moins attentatoires au jeu concurrentiel, comme le truchement d'un tiers ou la mise en place de « *clean teams* » semblent ainsi possible²⁹, comme le montre d'ailleurs l'expérimentation régionale.
81. Pour les mêmes motifs, les participants au projet ReUse devraient être particulièrement vigilants lors d'éventuelles discussions portant sur le détail des indicateurs de performance dont l'objectif est d'évaluer l'efficacité du dispositif de réemploi ReUse, dès lors qu'il peut s'agir d'échanges d'informations commercialement sensibles.

2. LA REPARTITION DES RESPONSABILITES ET DES COUTS ENTRE LES DIFFERENTS PARTICIPANTS AU PROJET ReUSE

82. Citeo s'interroge dans sa demande sur la possibilité pour les participants au dispositif ReUse de conduire des discussions permettant d'affecter des grandes catégories de coûts entre metteurs en marché et distributeurs, afin de donner aux acteurs la visibilité minimale nécessaire pour leur permettre de s'engager dans le dispositif ReUse.
83. Si les éléments communiqués dans la demande sont insuffisants pour fournir des orientations informelles sur ce point, il est possible de relever que le fait pour des partenaires verticaux et des concurrents de décider collectivement d'une répartition des responsabilités, et incidemment des coûts associés entre les différents acteurs ayant vocation à participer au déploiement du projet ReUse à l'échelle nationale, revient à ce qu'ils se coordonnent sur leur stratégie commerciale future sur cet aspect. Un tel comportement est donc susceptible d'entrer dans le champ de l'interdiction prévue à l'article 101 TFUE et des dispositions nationales équivalentes.
84. Cependant, compte tenu de l'objectif poursuivi allégué, pour apprécier l'impact concurrentiel d'un tel comportement, il conviendrait de tenir compte, notamment, (i) de l'importance de la quote-part du coût des emballages dans le prix des produits concernés, notamment dans leur prix final aux consommateurs, (ii) de l'intensité de la concurrence entre acteurs sur les autres aspects, notamment en ce qui concerne le fait de passer vers l'aval tout ou partie du coût pris en charge par les acteurs situés à un même niveau de la chaîne de valeur ou encore (iii) de la part des produits concernés sur les marchés en cause³⁰.

²⁸ Règlement (UE) 2025/40 précité, annexe VI, partie A, paragraphe 1(g).

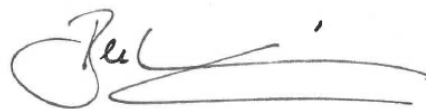
²⁹ Voir notamment lignes directrices sur les accords de coopération horizontale, paragraphes 406 et suivants.

³⁰ Voir par exemple, procédant à une telle analyse, l'avis de l'Autorité n° 06-A-07 du 22 mars 2006 relatif à l'examen, au regard des règles de concurrence, des modalités de fonctionnement de la filière du commerce équitable en France.

85. Si un tel comportement devait soulever des risques concurrentiels, il conviendrait alors de rechercher s'il peut constituer une restriction accessoire au sens de la jurisprudence ou, à défaut, s'il peut bénéficier d'une exemption.
86. À cet égard, comme le relève Citeo, pourraient être des éléments pertinents (i) la nécessité d'offrir, dans un premier temps, le plus de visibilité aux participants sur les conséquences individuelles du projet ReUse pour maximiser leurs incitations à le rejoindre et (ii) la nécessité de garantir l'optimisation du coût global du projet en responsabilisant les différents participants. La possibilité pour les acteurs de déroger au cas par cas, dans le cadre des négociations individuelles, à la répartition déterminée collectivement pourrait également être un élément pertinent.
87. Si tel n'était pas le cas, il conviendrait de privilégier une voie alternative moins attentatoire au jeu concurrentiel. Devrait alors, par exemple, être examiné l'impact concurrentiel d'un simple échange entre les parties sur l'allocation globale des coûts entre catégories d'acteurs, sans toutefois préjuger de l'issue des négociations commerciales individuelles entre acteurs sur ce sujet.
88. Enfin, à toutes fins utiles, il est rappelé que des échanges d'informations ou une coordination entre acteurs concurrents sur la répercussion du coût des emballages réemployables à l'aval, et en particulier sur les consommateurs finals, constitueraient potentiellement une infraction aux règles de concurrence.

III. Conclusion

89. À l'issue de l'analyse, les informations soumises par la demanderesse en l'espèce, y compris celles fournies par le complément de demande du 5 novembre 2025, se révèlent insuffisantes pour permettre un examen approfondi de la compatibilité du projet avec les règles de concurrence.
90. À titre indicatif, les présentes orientations identifient, toutefois, un ensemble non exhaustif de points de vigilance auquel il devrait être porté une attention particulière dans le cadre de la construction du dispositif ReUse.
91. Ces développements ne sauraient, en tout état de cause, préjuger de l'appréciation finale quant à la compatibilité ou à l'incompatibilité du dispositif ReUse avec le droit de la concurrence.



Umberto Berkani