

Autorité
de la concurrence



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 de la concurrence (section III),

Vu la lettre enregistrée le 3 mars 2022 sous le numéro 22/0014 A, par laquelle le ministre de l'économie, des finances et de la relance a saisi, sur le fondement de l'article L. 462-2 du code de commerce, l'Autorité de la concurrence d'une demande d'avis concernant le 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 ;

Vu le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne;

Vu le livre IV du code de commerce;

Vu le code de l'environnement ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Les représentants de la société Citeo et de la société Léko entendus sur le fondement des dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 463-7 du code de commerce ;

Les rapporteurs, la rapporteure générale adjointe, le représentant de la Direction générale de la prévention des risques (DGPR), et le commissaire du Gouvernement entendus lors de la séance de l'Autorité de la concurrence du 24 mai 2022 ;

Est d'avis de répondre à la demande présentée dans le sens des observations suivantes :

Résumé¹

L'Autorité de la concurrence (ci-après « l'Autorité ») émet un avis réservé sur le 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, soumis à son examen. Ce mécanisme instaure, entre les éco-organismes, une juste répartition de leurs obligations relatives à la reprise et au recyclage de certains flux, à due proportion de leur part de marché respective en amont. Le projet d'arrêté prévoit également que les modalités de mise en œuvre de ce mécanisme d'équilibrage seront définies par une convention conclue entre les éco-organismes, à l'exception des conditions servant de base au calcul du mécanisme d'équilibrage et des conditions de reprise de tonnages excédentaires, prévues par le projet d'arrêté. L'instauration de ce mécanisme s'intègre dans une réorganisation générale de la filière prévue par l'arrêté du 15 mars 2022, non soumis initialement à l'examen de l'Autorité, et en constitue la conséquence opérationnelle. Aussi, afin d'apprécier le bien-fondé de ce mécanisme, l'Autorité a examiné les conséquences sur la filière de l'exclusivité accordée aux éco-organismes pour la reprise de certains déchets d'emballages ménagers plastiques pour lequel elle émet un avis également réservé.

L'Autorité rappelle qu'afin d'apprécier l'impact concurrentiel d'une réglementation qui restreint la liberté d'entreprendre, il convient d'en vérifier, d'une part, le caractère justifié par un objectif d'intérêt général et d'autre part, le caractère nécessaire et proportionné à la réalisation de l'objectif en question.

L'objectif de l'exclusivité accordée aux éco-organismes pour la reprise de certains déchets consiste à parvenir rapidement à des résultats significatifs en termes de valorisation des déchets d'emballages ménagers plastiques par le développement d'une véritable filière industrielle du tri et du recyclage. Dans ces conditions, l'exclusivité apparaît à la fois nécessaire, en raison du pouvoir de structuration des investissements des éco-organismes, et proportionnée, en ce qu'elle ne concerne que certaines catégories de déchets encore non ou peu valorisables. L'Autorité relève, cependant, que l'application du dispositif devrait revêtir un caractère temporaire.

S'agissant du mécanisme d'équilibrage, la mesure, à la supposer nécessaire, ne paraît pas proportionnée en ce qu'elle conforte la part de marché très élevée du groupe Citeo dans un contexte de fortes barrières à l'entrée sur les marchés concernés. De surcroît, l'Autorité relève un risque de déséquilibre en faveur du groupe Citeo dans la mise en œuvre du mécanisme d'équilibrage résultant de la définition, par voie de convention entre les éco-organismes, des modalités de mise en œuvre et opérationnelles du mécanisme.

Par conséquent, l'Autorité recommande de modifier le projet d'arrêté soumis à son examen. D'abord, afin de limiter la durée de l'exclusivité, elle préconise d'examiner l'opportunité de son maintien sur la base d'un audit réalisé en 2025. Ensuite, afin de limiter les effets restrictifs de concurrence induits par le mécanisme d'équilibrage, l'Autorité recommande d'en limiter le bénéfice aux éco-organismes détenant une part de marché amont inférieure à 50 %, d'évaluer les effets du mécanisme sur le marché, d'habiliter l'ADEME à collecter et

¹ Ce résumé a un caractère strictement informatif. Seuls font foi les motifs de l'avis numérotés ci-après.

rendre disponibles des informations optimales, et, enfin, de faire contrôler la convention conclue entre les éco-organismes par un organisme indépendant.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	5
I. CONSTATATIONS	5
A. LE CONTEXTE JURIDIQUE ET ECONOMIQUE	5
1. LE CADRE REGLEMENTAIRE ACTUEL EN MATIERE DE GESTION DES DECHETS D'EMBALLAGES MENAGERS PLASTIQUES.....	5
a) Le cadre réglementaire européen	5
b) Le cadre réglementaire national.....	6
2. L'ADAPTATION DE LA FILIERE AUX ENJEUX DE LA GESTION DES DECHETS D'EMBALLAGES MENAGERS PLASTIQUES.....	7
a) Les activités de collecte, de tri et de sur-tri.....	8
<i>La collecte des déchets d'emballages ménagers plastiques</i>	<i>8</i>
<i>Le tri et le sur-tri des déchets d'emballages ménagers plastiques.....</i>	<i>8</i>
b) Les activités de reprise, de recyclage et de négoce et courtage.....	10
<i>La reprise des déchets d'emballages ménagers plastiques.....</i>	<i>10</i>
<i>Le recyclage des déchets d'emballages ménagers plastiques.....</i>	<i>11</i>
<i>Le négoce et le courtage de la matière recyclée.....</i>	<i>12</i>
B. LA FILIERE REP DES EMBALLAGES MENAGERS PLASTIQUES.....	12
1. LE PRINCIPE DE LA RESPONSABILITE ELARGIE DU PRODUCTEUR POUR LES DECHETS D'EMBALLAGES MENAGERS PLASTIQUES	12
2. L'EQUILIBRE ECONOMIQUE DE LA FILIERE	13
3. LE MECANISME D'EQUILIBRAGE SOUMIS A L'AUTORITE	16
II. ANALYSE CONCURRENTIELLE.....	17
A. SUR LA NOUVELLE ORGANISATION DE LA FILIERE REP DES EMBALLAGES MENAGERS PLASTIQUES	18
B. SUR LE MECANISME D'EQUILIBRAGE PREVU PAR LE PROJET D'ARRETE	21
1. SUR LE PRINCIPE D'UN MECANISME D'EQUILIBRAGE ET SON CHAMP D'APPLICATION	21
<i>Le renforcement du poids du groupe Citeo.....</i>	<i>22</i>
<i>Un champ d'application limité.....</i>	<i>24</i>
2. SUR LES MODALITES DE MISE EN ŒUVRE ET OPERATIONNELLES DU MECANISME	25
CONCLUSION.....	26

Introduction

1. Par lettre du ministre de l'économie, des finances et de la relance du 2 mars 2022, enregistrée le 3 mars 2022 sous le numéro 22/0014 A, l'Autorité a été saisie, sur le fondement de l'article L. 462-2 du code de commerce, d'une demande d'avis relative au projet d'arrêté modificatif relatif à la procédure d'agrément et portant cahier des charges des éco-organismes de la filière des emballages ménagers².
2. Ce projet d'arrêté modifie le cahier des charges des éco-organismes de la filière à responsabilité élargie du producteur (ci-après « REP ») des emballages ménagers. Il introduit un mécanisme d'équilibrage entre les titulaires de l'agrément concernant les obligations relatives à l'organisation de la reprise et du recyclage, par les éco-organismes, de flux spécifiques de déchets correspondants au standard « flux développement » et au standard du « modèle de tri simplifié plastique », telles qu'instaurées par l'arrêté du 15 mars 2022³.
3. C'est sur ce nouveau mécanisme que l'Autorité est appelée à se prononcer.

I. CONSTATATIONS

A. LE CONTEXTE JURIDIQUE ET ECONOMIQUE

1. LE CADRE REGLEMENTAIRE ACTUEL EN MATIERE DE GESTION DES DECHETS D'EMBALLAGES MENAGERS PLASTIQUES

4. En matière d'emballages ménagers, les législations européennes (a) et nationales (b) ont entamé, progressivement, une transition vers un modèle d'économie circulaire impliquant le développement d'actions en faveur de la gestion et du recyclage des déchets.

a) Le cadre réglementaire européen

5. Au niveau européen, la filière de gestion des emballages ménagers est définie par la directive (UE) 2018/851⁴ relative aux déchets et la directive (UE) 2018/852⁵ relative aux emballages et aux déchets d'emballages. Ces textes, d'une part, renforcent le principe de

² Cotes 1 à 3 et 5 à 10.

³ 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 (ci-après l'« arrêté du 15 mars 2022 »).

⁴ Directive (UE) 2018/851 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 2008/98/CE relative aux déchets.

⁵ Directive (UE) 2018/852 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages.

hiérarchie des modes de traitement des déchets consistant à privilégier, notamment, par priorité décroissante, la prévention, la préparation en vue du réemploi et le recyclage et, d'autre part, les assortissent de nouveaux objectifs. Ainsi, d'ici le 31 décembre 2025, 65 % des déchets d'emballages et 50 % des déchets d'emballages plastiques devront être recyclés. Au 31 décembre 2030, ces taux devront respectivement passer à 70 % et 55 %⁶.

6. Par ailleurs, la stratégie européenne sur les matières plastiques a abouti à l'adoption, en 2019, de la directive sur les matières plastiques à usage unique⁷ qui fixe des objectifs supplémentaires, contraignants en matière de collecte. Ainsi, les États membres devront garantir la collecte séparée des bouteilles en plastique à usage unique mises sur le marché en vue d'un recyclage de 77 % en 2025 et de 90 % en 2029, ainsi que l'intégration, dans ces bouteilles en plastique, de 25 % en 2025 et de 30 % en 2030 de matières premières recyclées⁸.

b) Le cadre réglementaire national

7. De la même manière, la politique française s'intègre dans un cadre législatif qui vise à favoriser l'économie circulaire. Notamment, le Gouvernement a prévu, en 2018, dans sa feuille de route pour l'économie circulaire (ci-après « FREC »), d'atteindre 100 % de collecte des déchets recyclables d'ici 2025⁹. Cet objectif a été réaffirmé, en 2020, par la loi AGEC qui transpose les obligations fixées par la réglementation européenne précitée et prévoit la fin de la mise sur le marché d'emballages en plastique à usage unique d'ici à 2040¹⁰.
8. La mise en œuvre des objectifs de la loi AGEC est organisée par un décret de 2021 prévoyant, en particulier, les objectifs impératifs de réduction de 20 % des emballages plastiques à usage unique et de recyclage de 100 % des emballages en plastique d'ici à 2025¹¹. Dans le même sens, la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets prescrit l'interdiction des matières plastiques pour lesquelles aucune solution viable de recyclage ne serait développée d'ici 2030¹².

⁶ 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.

⁷ Directive (UE) 2019/904 du Parlement et du Conseil européen du 5 juin 2019 relative à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement.

⁸ *Ibid.*, article 9, paragraphe 1, a) et b) et article 6, paragraphe 5, a) et b).

⁹ Feuille de route pour l'économie circulaire, 23 avril 2018.

¹⁰ Loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, articles 7, 9 et 66.

¹¹ 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, articles 2 et 3.

¹² Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, article 11, paragraphe III.

2. L'ADAPTATION DE LA FILIERE AUX ENJEUX DE LA GESTION DES DECHETS D'EMBALLAGES MENAGERS PLASTIQUES

9. Quatre résines différentes composent plus de 90 % des emballages ménagers plastiques¹³ : le PET¹⁴ (polyéthylène téréphtalate), subdivisé en PET clair, foncé et opaque ; le PE¹⁵ (polyéthylène), subdivisé en PEhd (haute densité) et PEbd (basse densité) ; le PP¹⁶ (polypropylène) et le PS¹⁷ (polystyrène).
10. En 2021, environ 1,2 million de tonnes de déchets d'emballages ménagers plastiques ont été mises sur le marché en France, toutes résines de plastiques confondues, soit environ 23 % du gisement total des emballages ménagers¹⁸, ce dernier représentant environ 5,3 millions de tonnes de déchets¹⁹.
11. Sur ce gisement global de 1,2 million de tonnes²⁰: (i) 65 % disposent de filières de tri et de recyclage matures et performantes (soit environ 780 000 tonnes), (ii) 15 % sont recyclables mais nécessitent l'adaptation des filières de recyclage existantes (soit environ 178 000 tonnes) et (iii) 20 % ne disposent pas de filières de tri et de recyclage adaptées (soit environ 237 000 tonnes).
12. La collecte séparée des déchets d'emballages ménagers plastiques a concerné, toujours en 2021, 35 % du gisement total de matières plastiques, soit environ 415 000 tonnes, pour un taux de recyclage total de 28 %, soit environ 329 000 tonnes²¹. Ce dernier pourcentage recouvre toutefois de fortes disparités selon les catégories d'emballages ménagers plastiques. Ainsi, les bouteilles et les flacons ont un taux de recyclage d'environ 60 %, tandis que les autres emballages ménagers plastiques ne sont recyclés qu'à hauteur d'environ 10 % de leur volume total²².
13. La gestion des déchets d'emballages ménagers plastiques recouvre les activités de collecte, de tri, de sur-tri, de reprise, de recyclage, de négoce et de courtage qui sont encadrées par des règles spécifiques insérées dans le code de l'environnement et précisées dans le cahier des charges d'agrément de la filière.

¹³ Compte rendu d'audition de Citeo (cote 317).

¹⁴ Exemples : bouteilles d'eau, de boissons et d'huiles, emballages résistants au four, emballages jetables tels que des barquettes alimentaires, bouteilles de shampoing.

¹⁵ Exemples : bouteilles de lait, flacons de cosmétiques, sacs poubelles, sacs plastiques, sacs de congélation.

¹⁶ Exemples : vaisselle et récipients alimentaires réutilisables, gourdes, emballages de beurre ou de margarine, pots de yaourts, pailles.

¹⁷ Exemples : barquettes alimentaires, boîtes de congélation, couverts et gobelets jetables, ustensiles de cuisine.

¹⁸ Données provisoires ; Compte-rendu d'audition de Citeo (cote 318).

¹⁹ Compte-rendu d'audition de Citeo (cote 320).

²⁰ Compte-rendu d'audition de Citeo (cote 318).

²¹ Compte-rendu d'audition de Citeo (cote 318).

²² Compte-rendu d'audition de Citeo (cote 320), réponses à une demande d'informations de Paprec (cote 353) et de la FEDEREC (cote 464).

a) Les activités de collecte, de tri et de sur-tri

La collecte des déchets d'emballages ménagers plastiques

14. Dans le cadre du service public de gestion des déchets, la collecte des déchets d'emballages ménagers est assurée par les communes²³ qui peuvent transférer cette compétence à un établissement public de coopération intercommunale (ci-après « EPCI ») à fiscalité propre, tel qu'une communauté de communes, d'agglomérations ou de métropoles. Les communes ou les EPCI peuvent ensuite choisir d'exercer ou de transférer cette compétence à un syndicat mixte ou intercommunal.
15. Les déchets d'emballages ménagers plastiques sont collectés différemment selon la mise en œuvre ou non de l'extension des consignes de tri, qui permet aux habitants de déposer dans le bac de tri tous les emballages en plastique, aux côtés des emballages en métal, en papier et en carton.
16. Amorcée en 2012, l'extension des consignes de tri a été généralisée et pérennisée, en 2015, par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (ci-après « LTECV »)²⁴ et, en 2020, par la loi AGECS²⁵, prescrivant son achèvement sur l'ensemble du territoire métropolitain d'ici au 31 décembre 2022. Cependant, à la fin de l'année 2022, 75 % seulement de la population nationale devrait bénéficier du dispositif d'extension des consignes de tri des matières plastiques²⁶.
17. Les collectivités, qui s'engagent à assurer la collecte et à mettre en place (ou à jour) l'extension des consignes de tri, bénéficient d'une couverture de leurs coûts de collecte et de tri par une subvention versée par un éco-organisme qui élabore, en lien avec elles, un contrat-type fixant, notamment, les modalités des soutiens techniques et financiers qui leur sont apportés²⁷.

Le tri et le sur-tri des déchets d'emballages ménagers plastiques

18. Les déchets d'emballages ménagers plastiques, une fois collectés, sont transportés vers des centres de tri exploités en régie ou sous délégation de service public pour y être triés en vue de leur recyclage.
19. Selon que les collectivités mettent en œuvre ou non l'extension des consignes de tri, les déchets d'emballages ménagers plastiques sont triés différemment. Pour les collectivités n'ayant pas mis en place l'extension des consignes de tri, seuls les bouteilles et les flacons en plastique sont collectés et triés sélectivement, selon un modèle de tri initial constitué de trois flux. Pour les collectivités ayant adopté l'extension des consignes de tri avant 2018, deux modèles de tri ont été proposés : i) un modèle de tri à un standard plastique, aussi appelé « tri à la résine », constitué de quatre flux²⁸ et ii) un « modèle de tri simplifié plastique »,

²³ Conformément aux articles L. 2224-13 et L. 2224-14 du code général des collectivités territoriales.

²⁴ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, article 70.

²⁵ Loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, article 9. Cet objectif national est actuellement codifié à l'article L. 541-1 I 5° du code de l'environnement.

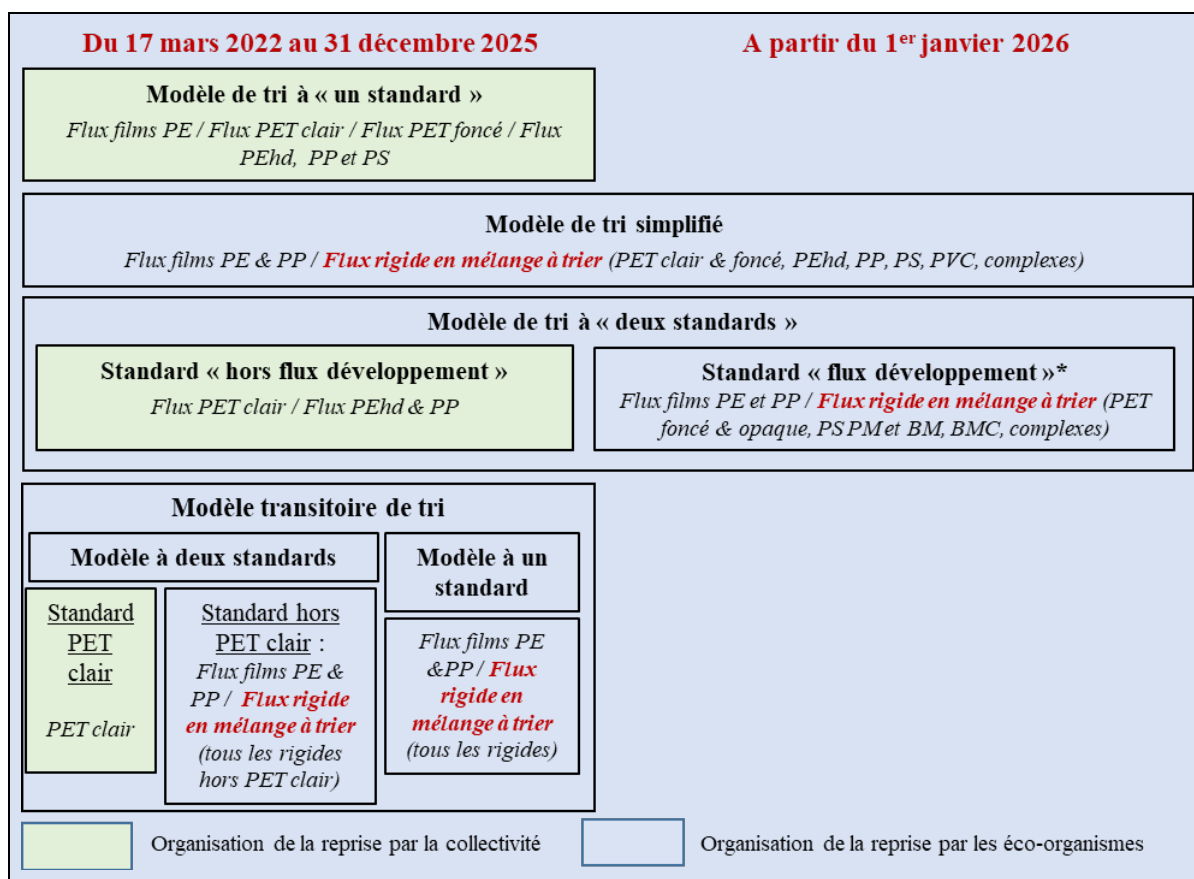
²⁶ Compte-rendu d'audition de Citeo (cote 318).

²⁷ Cahier des charges de la filière dans sa version consolidée, point IV.1.b (cotes 742 à 743).

²⁸ Le modèle de tri à un standard plastique comprend un flux de films PE, un flux PET clair, un flux PET foncé, et un flux PEhd, PP et PS.

constitué de deux flux (un souple directement recyclable en sortie du centre de tri, et un rigide en mélange à trier)²⁹. Au cours de la période d'agrément 2018-2022³⁰, a été instauré un nouveau modèle de tri à deux standards plastiques, qui comprend un standard hors « flux développement » constitué de deux flux et un standard « flux développement » constitué d'un flux souple et d'un flux rigide en mélange à trier³¹. Compte tenu du retard constaté dans la généralisation de l'extension des consignes de tri, des modèles transitoires de tri à un et deux standards plastiques ont été créés par l'arrêté du 15 mars 2022³².

20. Les différents modèles de tri des déchets d'emballages ménagers plastiques applicables sont synthétisés dans le schéma suivant :



* jusqu'au 31 décembre 2022, les collectivités peuvent choisir de garder l'organisation de la reprise

21. Par ailleurs, certains déchets d'emballages ménagers plastiques nécessitent une étape supplémentaire de sur-tri au sein des centres de tri. Il s'agit des flux de déchets plastiques

²⁹ Le modèle de tri simplifié comprend un flux souple de films PE et PP, et un flux rigide à trier (PET clair, PET foncé, PP, PS, PVC et complexes).

³⁰ Arrêté du 4 janvier 2019 portant modification du cahier des charges des éco-organismes de la filière des déchets d'emballages ménagers en application des articles L. 541-10 et R. 543-53 à R. 543-65 du code de l'environnement.

³¹ Le standard hors « flux développement » comprend un flux PET clair BF, un flux PEhd et PP rigides et un flux souple de films PE et PP. Le standard « flux développement » comprend un flux souple (PE et PP) un flux rigide à trier (PET clair, PET foncé, PP, PS, PVC et complexes).

³² Réponse à une demande d'informations du CNR (cote 185) et note de l'ADEME « Capacité de surtri des flux transitoires de plastiques rigides en mélange » (cotes 35 et 504).

rigides en mélange issus des standards « modèle de tri simplifié plastique » et « flux développement » du modèle de tri à « deux standards plastiques », ainsi qu'aux modèles transitoires de tri (modèle à un standard et standard « hors PET clair » du modèle à deux standards).

22. Depuis le déploiement de l'extension des consignes de tri, le nombre de centres de tri a progressivement diminué en raison, notamment, de la maîtrise des coûts de tri des nouvelles matières plastiques, impliquant une augmentation des capacités unitaires et corrélativement une réduction du parc existant³³. Toutefois, les capacités matérielles existantes ne permettent pas de répondre aux besoins de capacité de sur-tri induits par l'augmentation des volumes de déchets d'emballages ménagers plastiques³⁴.
23. Par ailleurs, le déploiement de l'extension des consignes de tri a démontré l'inadaptation des centres de tri au besoin de recyclage futur des flux de matières plastiques issus de la collecte sélective et imposé la refonte de l'outil industriel de tri. Les exploitants des centres de tri ont, ainsi, entamé des projets de modernisation de la filière de tri existante et de création d'une filière de tri spécialisée dans le sur-tri, afin de générer de nouvelles capacités de tri automatisées et de procéder à la séparation des matières plastiques rigides en mélange en vue de leur recyclage. À la fin de l'année 2021, environ 50 % des centres de tri avaient modernisé leurs installations existantes³⁵. Au 31 décembre 2022, 74 % des centres de tri devraient avoir adopté le dispositif d'extension des consignes de tri³⁶.
24. Les principaux opérateurs de tri et de sur-tri en France sont les groupes Paprec, Suez et Veolia, tous actifs à l'échelle nationale.

b) Les activités de reprise, de recyclage et de négoce et courtage

La reprise des déchets d'emballages ménagers plastiques

25. Conformément au cahier des charges de la filière, les collectivités s'adressent aux opérateurs du recyclage afin de reprendre les déchets sortant des centres de tri, en choisissant parmi différentes options de reprise présentant un niveau d'engagement et de contraintes variable.
26. Les collectivités disposent de 4 options pour assurer la reprise des déchets d'emballages ménagers plastiques :
 - l'option de « **reprise individuelle** », par laquelle les collectivités sélectionnent elles-mêmes un repeneur et négocient les conditions de reprise, sans intervention d'un éco-organisme ;
 - l'option de « **reprise fédérations** », par laquelle les collectivités remettent leurs déchets à un repeneur adhérent d'une des fédérations professionnelles de repeneurs (telles que la FNADE, la FEDEREC ou le SNEFID). Les éco-organismes signent au préalable une

³³ Sur les 148 centres de tri dénombrés sur le territoire français, 8 centres assurent le sur-tri des plastiques rigides, en quatre groupes d'emballages distincts et valorisables, tandis que 4 centres assurent le sur-tri du « modèle de tri simplifié plastique ». Réponse du CNR à une demande d'informations (cote 179) et compte-rendu d'audition de Citeo (cote 319). A titre comparatif, il existe un peu moins de 100 centres de tri en Allemagne.

³⁴ Note de l'ADEME « Capacité de surtri des flux transitoires de plastiques rigides en mélange » (cotes 37 et 506).

³⁵ Réponses à une demande d'informations du CNR (cote 179) et de l'AMORCE (cote 680).

³⁶ Réponse à une demande d'informations de la FEDEREC (cote 494).

convention avec la fédération qui permet d'assurer aux collectivités une garantie de reprise. Si un repreneur fait défaut, la collectivité peut se tourner vers un autre adhérent de la fédération. La collectivité et le repreneur signent alors un contrat de reprise dont les modalités pourront être négociées (notamment les prix de reprise, les modalités de reprise et les standards de qualité) ;

- l'option de « **reprise filière** », par laquelle les éco-organismes proposent aux collectivités un service « clés en main » de reprise des déchets. Le prix de reprise des matériaux est fixé par le repreneur sélectionné par l'éco-organisme, selon le type de matériau, et s'applique de manière identique à toutes les collectivités ayant recours à cette option. Ainsi, la collectivité a la garantie de reprise de ses déchets à un prix déterminé à l'avance. En contrepartie, elle n'a ni le choix du repreneur, ni la possibilité de négocier le prix de reprise ; et
 - l'option de « **reprise directe par l'éco-organisme** » instaurée depuis 2019 qui s'applique au seul standard « flux développement ». Avec cette option, les éco-organismes proposent aux collectivités de reprendre eux-mêmes et à leur charge les déchets concernés en garantissant aux collectivités « *une reprise, en toutes circonstances et selon le principe de solidarité* ». Les éco-organismes font ensuite appel à des repreneurs qu'ils choisissent après une mise en concurrence.
27. L'arrêté du 15 mars 2022 modifie les options de reprise des collectivités s'agissant des flux correspondants au standard « flux développement », au standard du « modèle de tri simplifié plastique » et aux modèles transitoires de tri (modèle à un standard et standard « hors PET clair » du modèle à deux standards). Ainsi, pour ces standards, les collectivités sont désormais obligées de recourir à l'option « reprise directe par l'éco-organisme ».
28. Les principaux opérateurs de la reprise des déchets d'emballages ménagers plastiques en France sont les groupes Paprec et Suez et l'opérateur Valorplast.

Le recyclage des déchets d'emballages ménagers plastiques

29. Les déchets d'emballages ménagers plastiques repris auprès des collectivités territoriales sont orientés vers des installations de régénération pour y être valorisés. Chaque installation de régénération est spécialisée dans le recyclage d'une ou deux résine(s) plastique(s), ces dernières nécessitant des installations spécifiques en raison de leurs caractéristiques propres et des exigences de qualité différentes à l'aval.
30. Les installations de régénération de la matière plastique sont presque exclusivement dotées d'une technologie de régénération dite « mécanique », consistant à broyer, laver, séparer, sécher et extraire la matière plastique, puis la transformer en paillettes et enfin en granulés. *In fine*, le déchet d'emballage est prêt à une réutilisation future.
31. Une autre technologie, dite « chimique », permet le recyclage des plastiques complexes et autres résines non recyclables par technologie mécanique³⁷. Toutefois, cette technologie est seulement émergente à ce jour.
32. La transformation du dispositif de tri initial, décrit ci-avant, va progressivement conduire à augmenter le volume des déchets d'emballages ménagers plastiques triés. Or, les nouvelles

³⁷ D'autres technologies existent, notamment celle dite enzymatique.

matières plastiques, pour la plupart en mélange, ne disposent pas³⁸ ou peu³⁹ de filières de recyclage performantes.

33. L'industrie du recyclage des matières plastiques doit donc progressivement s'organiser pour répondre aux nouveaux enjeux de l'extension des consignes de tri. Son modèle économique reposant presque exclusivement sur la vente des matières recyclées, la garantie d'approvisionnement en matières plastiques triées à recycler et de débouchés en matières premières recyclées constitue un enjeu essentiel pour l'équilibre économique d'une filière de recyclage à pérenniser⁴⁰.
34. Les principaux opérateurs de recyclage des déchets d'emballages ménagers plastiques en France sont les groupes Paprec, Suez, Veolia, Freudenberg et Indorama⁴¹.

Le négoce et le courtage de la matière recyclée

35. Dès lors que les déchets d'emballages ménagers plastiques repris sont recyclés et transformés en matière réutilisable, les entreprises de recyclage procèdent à la revente de la matière valorisée à des acheteurs dans le but de les employer dans un nouveau processus industriel.

B. LA FILIERE REP DES EMBALLAGES MENAGERS PLASTIQUES

1. LE PRINCIPE DE LA RESPONSABILITE ELARGIE DU PRODUCTEUR POUR LES DECHETS D'EMBALLAGES MENAGERS PLASTIQUES

36. Le principe de REP est défini à l'article L. 541-10 du code de l'environnement : « *il peut être fait obligation à toute personne physique ou morale qui élabore, fabrique, manipule, traite, vend ou importe des produits générateurs de déchets ou des éléments et matériaux entrant dans leur fabrication [...] de pouvoir ou de contribuer à la prévention et à la gestion des déchets qui en proviennent [...]* ».
37. La REP est ainsi une modalité d'application du principe « pollueur-payeur » consistant à mettre à la charge du producteur de produits générant des déchets, aussi appelé « metteur en marché », la gestion de ces déchets, cette charge étant proportionnelle à la quantité de déchets produits⁴².
38. Les metteurs en marché sont libres du choix du mode d'exercice de leur responsabilité et peuvent, soit assumer leurs obligations de façon individuelle, soit opter pour un système de prise en charge collective en adhérant à un éco-organisme. Dans cette dernière hypothèse, les producteurs transfèrent leur obligation issue de la REP aux éco-organismes agréés, dont

³⁸ Comptes rendus d'audition de Citeo (cotes 317 à 318) et de Léko (cotes 431).

³⁹ Réponses à une demande d'informations de la FNADE (cote 217), de Paprec (cote 364) et de la FEDEREC (cotes 461, 473, 479 et 486).

⁴⁰ Réponses à une demande d'informations de Valorplast (cote 295) et de la FEDEREC (cotes 465 et 466).

⁴¹ Réponse à une demande d'informations de Valorplast (cote 293).

⁴² Avis de l'Autorité n° 16-A-27 du 27 décembre 2016 concernant l'ouverture de la filière de traitement des emballages ménagers à plusieurs éco-organismes, paragraphe 9.

ils assurent la gouvernance et auxquels ils versent, en contrepartie, une contribution financière⁴³, aussi appelée « éco-contribution ».

39. Les metteurs en marché de la filière des déchets d'emballages ménagers ayant opté pour le système de prise en charge collective⁴⁴, les dispositions du cahier des charges d'agrément des éco-organismes, fixé par arrêté du 29 novembre 2016, précisent les dispositions réglementaires auxquelles doivent se soumettre les éco-organismes agréés.
40. La filière REP des déchets d'emballages ménagers, créée en 1992⁴⁵, est réglementée par les articles L. 541-10-1 et R. 543-53 à R. 543-65 du code de l'environnement. Selon l'article L. 541-10-1 du code de l'environnement, relèvent du principe de REP « *les emballages servant à commercialiser les produits consommés ou utilisés par les ménages, y compris ceux consommés hors foyer* », à l'exclusion des emballages consommés ou utilisés par les professionnels, étant entendu que la notion d'emballage ménager vise « *toute forme de contenants ou de supports destinés à contenir un produit, en faciliter le transport ou la présentation à la vente de produits consommés ou utilisés par les ménages* »⁴⁶ et donc plusieurs types de matériaux (papiers-cartons, verre, acier, aluminium et plastique).

2. L'EQUILIBRE ECONOMIQUE DE LA FILIERE

41. Initialement, la filière REP était essentiellement « financière » : les collectivités territoriales qui avaient la charge de l'organisation de la collecte sélective, du tri et du traitement des déchets, étaient financées par les éco-organismes pour effectuer ou faire effectuer leurs missions de service public de gestion des déchets. En tant qu'éco-organisme « financeur », les éco-organismes étaient chargés d'organiser contractuellement, d'une part, les modalités de versement des soutiens financiers au titre des activités de collecte sélective et de tri et, d'autre part, les modalités de reprise des déchets sortant des centres de tri par les opérateurs du recyclage.
42. À partir de 2019, la filière s'est structurellement modifiée pour devenir « mixte » : elle demeure « financière » pour l'ensemble des déchets d'emballages ménagers plastiques, à l'exclusion de certains déchets rigides en mélange pour lesquels les éco-organismes deviennent « opérationnels » s'agissant des activités de sur-tri et de recyclage. À ce titre, les éco-organismes peuvent assurer la reprise, auprès des collectivités, des déchets répondants aux modèles de tri correspondants, et réaliser des appels d'offres à destination des opérateurs du sur-tri et du recyclage, le cas échéant.
43. L'arrêté du 15 mars 2022 renforce l'aspect « opérationnel » de la filière, les éco-organismes assurant désormais, en exclusivité, l'organisation de la reprise et du recyclage des déchets

⁴³ Article L. 541-10, I. alinéa 2 du code de l'environnement.

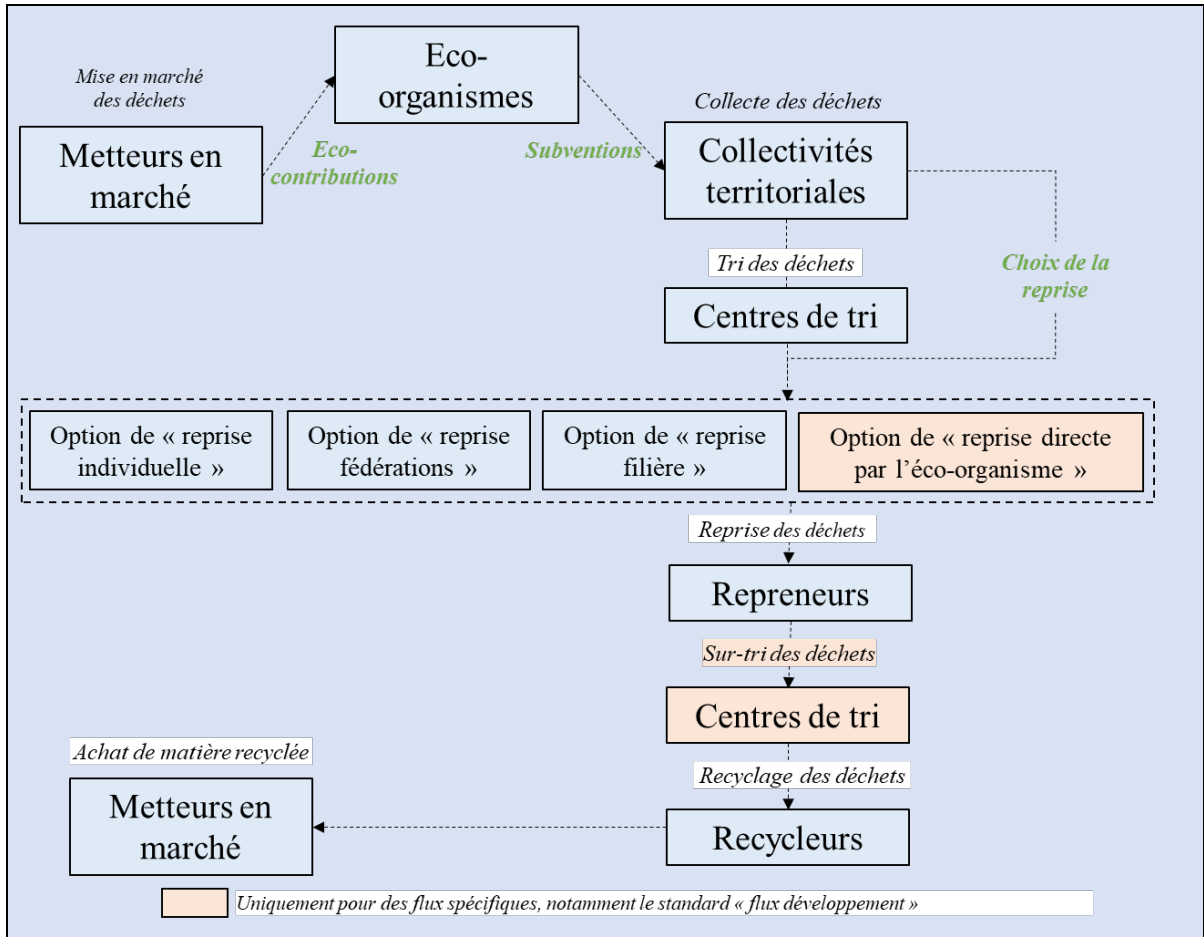
⁴⁴ Avis de l'Autorité n° 16-A-27 du 27 décembre 2016 concernant l'ouverture de la filière de traitement des emballages ménagers à plusieurs éco-organismes, paragraphe 11.

⁴⁵ Décret n° 92-377 du 1^{er} avril 1992 portant application pour les déchets résultant de l'abandon des emballages de la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 modifiée relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux.

⁴⁶ Article R. 543-54 du code de l'environnement.

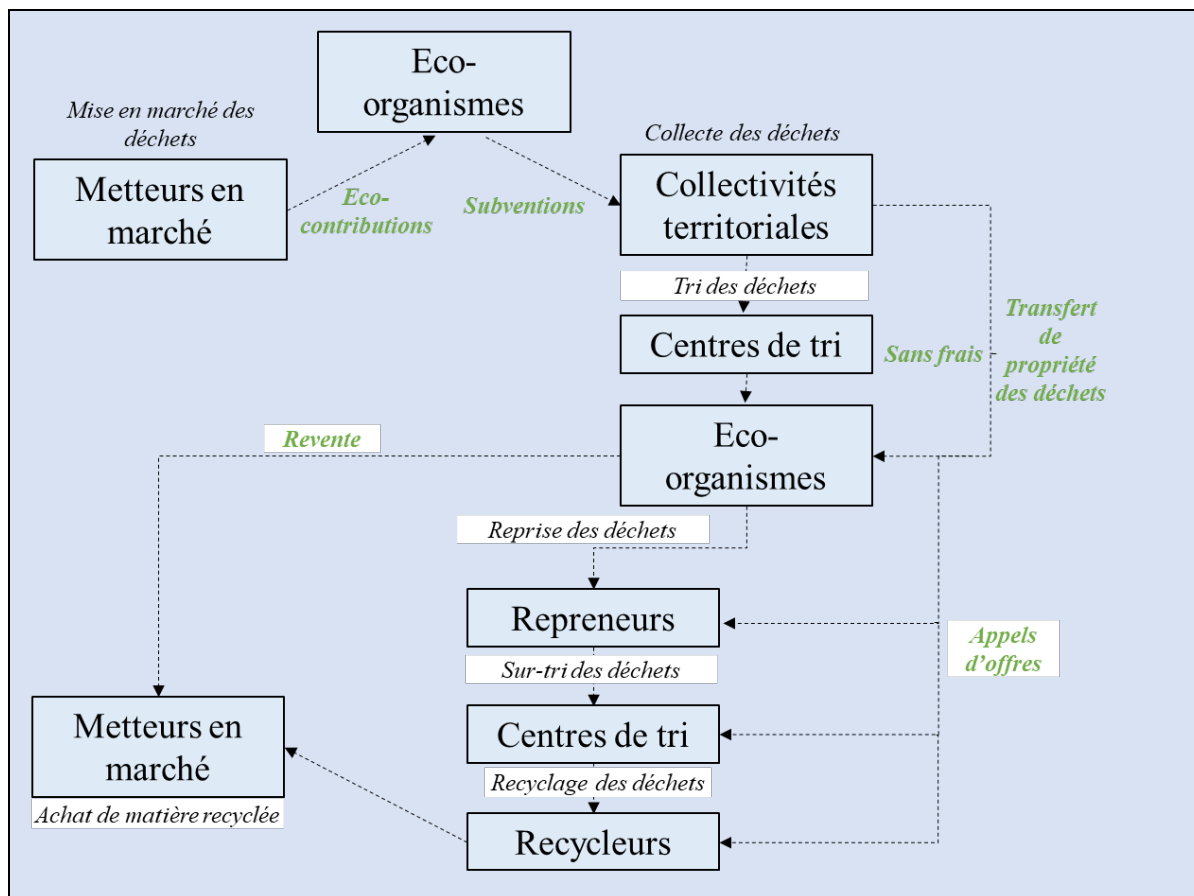
rigides et souples en mélange⁴⁷ répondant aux modèles de tri correspondants. Ainsi, les éco-organismes se voient reconnaître une exclusivité, vis-à-vis des autres opérateurs du secteur, pour organiser la reprise de ces flux en sortie des centres de tri auprès des collectivités territoriales, cette reprise devant intervenir en toute circonstance et sans frais. Pour assurer le caractère opérationnel de cette reprise, les éco-organismes passent des appels d'offres, à la fois pour effectuer le sur-tri et pour en assurer le recyclage.

44. 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 :



⁴⁷ Les déchets rigides en mélange nécessitent une opération de sur-tri et correspondent aux déchets d'emballages ménagers plastiques répondant i) au standard « flux développement » du modèle de tri à « deux standards » plastiques, ii) au « modèle de tri simplifié plastique » et iii) aux modèles transitoires de tri (modèle à un standard et standard « hors PET clair » du modèle à deux standards).

45. 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 :



46. Pour la période 2018-2022, trois éco-organismes ont été agréés : Citeo, Adelphe (filiale de Citeo, ensemble ci-après « le groupe Citeo ») et Léko.
47. Dans le cas d'une filière opérationnelle, en cas de pluralité d'éco-organismes, ces derniers ont la possibilité de se faire concurrence, alors que la filière financière tend naturellement à se structurer en monopole⁴⁸.
48. L'Autorité a, également, déjà constaté que les éco-organismes de la filière REP des emballages ménagers, en particulier, exerçaient une influence importante auprès des collectivités territoriales en raison de la dualité de leurs missions : à la fois « financeurs » et « experts »⁴⁹. Dans les filières à système mixte, au sein desquelles les éco-organismes sont à la fois « financeurs » et « opérateurs », le pouvoir d'influence qu'ils détiennent se trouve renforcé par leur rôle dans la structuration des investissements en tant que donneur d'ordre sur le marché.
49. Dans ce contexte, le cahier des charges prévoit, depuis 2016, un mécanisme d'équilibrage financier applicable dans l'hypothèse où plusieurs éco-organismes seraient agréés⁵⁰. Ce

⁴⁸ Avis de l'Autorité n° 16-A-27 du 27 décembre 2016 concernant l'ouverture de la filière de traitement des emballages ménagers à plusieurs éco-organismes, paragraphe 6.

⁴⁹ 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 43 et 45.

⁵⁰ Cahier des charges de la filière, point XII.2

mécanisme permet d'assurer une juste répartition des recettes et des dépenses des différents éco-organismes au regard de leurs obligations. Ainsi, chacun contribue équitablement aux coûts de collecte, de tri et de traitement des déchets encourus par les collectivités, et assure, à cet égard, le respect du principe d'équité dans le traitement des metteurs en marché et des différentes catégories d'emballages. En particulier, il est prévu « *de répartir les coûts des soutiens (...) du barème F et des sommes versées dans le cadre des mesures d'accompagnement) sur la base des parts de marché amont des titulaires, telles que déterminées par l'ADEME (...) et des parts de marché aval (...)* »⁵¹.

50. Au titre dudit mécanisme d'équilibrage financier et dans la mesure où l'éco-organisme Léko n'a, pour l'instant, conclu aucun contrat avec une collectivité territoriale afin d'organiser les modalités de versement des soutiens financiers pour la collecte, le tri et le traitement des déchets d'emballages ménagers plastiques, il reverse ainsi une large partie des contributions perçues auprès de ses adhérents au groupe Citeo⁵².
51. Au regard des nouvelles obligations des éco-organismes prévues par l'arrêté du 15 mars 2022, notamment du renforcement de l'aspect « opérationnel » de la filière, un nouveau mécanisme d'équilibrage dit « physique » est envisagé.

3. LE MÉCANISME D'ÉQUILIBRAGE SOUMIS À L'AUTORITÉ

52. Le projet d'arrêté soumis à l'examen de l'Autorité⁵³ modifie l'arrêté du 29 novembre 2016 relatif à la procédure d'agrément et portant cahier des charges des éco-organismes de la filière des emballages ménagers et introduit, en cas de pluralité d'éco-organismes agréés, un mécanisme spécifique d'équilibrage pour les obligations relatives à l'organisation de la reprise et du recyclage des flux de déchets plastiques correspondants au standard « flux développement » du modèle de tri à « deux standards » plastiques et au « modèle de tri simplifié plastique ».
53. Ce mécanisme doit permettre d'assurer, entre les éco-organismes, une juste répartition de leurs obligations relatives à la reprise et au recyclage de ces flux « *à due proportion de [leur] part de marché amont* »⁵⁴ respective, calculée « *sur la base des tonnages de matière composant ces flux et constituant la base contributive des metteurs en marché adhérant à ce titulaire, par rapport à l'ensemble des mises sur le marché de ces flux* »⁵⁵.
54. Il est prévu que les modalités de mise en œuvre de ce mécanisme d'équilibrage seront définies par une convention conclue entre les éco-organismes, à l'exception de deux modalités opérationnelles qui sont prévues par le projet d'arrêté. Il s'agit d'une part, des conditions de publication, d'ajustement et de régularisation des parts de marché amont des éco-organismes par un organisme tiers servant de base au calcul du mécanisme

⁵¹ Cahier des charges de la filière, point XII.2.a., alinéa 3.

⁵² Comptes rendus d'auditions de Léko (cote 430), confirmé en séance, et de Citeo (cote 330).

⁵³ Cotes 5 à 10.

⁵⁴ Futur XII.2.d.i du cahier des charges de la filière REP des emballages ménagers (point I.2. de l'annexe du projet d'arrêté) (cote 8).

⁵⁵ Future annexe III bis du cahier des charges de la filière REP des emballages ménagers (point II de l'annexe du projet d'arrêté) (cote 9).

d'équilibrage, et d'autre part, des conditions de reprise des tonnages excédentaires par les éco-organismes⁵⁶.

55. A ce dernier titre, le projet d'arrêté encadre la reprise des tonnages excédentaires au travers d'un mécanisme organisé en deux temps⁵⁷ :
- une mise à disposition de ces tonnages par l'éco-organisme excédentaire, dans un délai d'un mois suivant leur reprise effective, aux éco-organismes déficitaires, selon des modalités (i) qui devront être ultérieurement définies par la convention précitée, et (ii) qui tiendront compte, notamment, des coûts induits par cette opération et supportés par le titulaire en charge (en particulier les coûts de stockage et de transport) ; et
 - une organisation optionnelle de la gestion de ces tonnages par l'éco-organisme excédentaire, soit (i) lorsque dans le délai du mois suivant leur reprise effective, les éco-organismes déficitaires conviennent de la lui confier à leurs frais, soit (ii) lorsqu'au terme du délai d'un mois suivant leur reprise effective, les éco-organismes déficitaires ne les prennent pas en charge.

II. Analyse concurrentielle

56. Lorsque les pouvoirs publics adoptent des dispositions législatives ou réglementaires visant à la sauvegarde d'intérêts de nature non-économique comme, par exemple, la protection de l'environnement et la lutte contre le réchauffement climatique, ils doivent tenir compte du principe constitutionnel de la liberté d'entreprendre, garanti par l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ainsi que du principe qui en découle de la liberté du commerce et de l'industrie⁵⁸.
57. Ainsi, lorsqu'elle analyse, dans le cadre d'une saisine pour avis sur un projet de texte réglementaire, des restrictions portant sur des activités de nature économique, l'Autorité 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 mesures⁵⁹. Dans certains cas, l'Autorité vérifie également que les mesures adoptées permettent l'atteinte effective des objectifs d'intérêt général poursuivis et ne laissent pas place à des comportements de contournement⁶⁰.

⁵⁶ Futur XII.2.d.i du cahier des charges de la filière REP des emballages ménagers (point I.2 de l'annexe du projet d'arrêté) (cotes 8 et 9).

⁵⁷ Futur XII.2.d.i du cahier des charges de la filière REP des emballages ménagers (point I.2 de l'annexe du projet d'arrêté) (cote 9).

⁵⁸ Conseil d'État, avis n° 223645, 22 novembre 2000, L&P Publicité et Conseil d'État, n° 366750, 22 mai 2013, Association syndicale libre des résidences du port de Mandelieu-la-Napoule.

⁵⁹ Autorité de la concurrence, *Guide d'évaluation de l'impact concurrentiel des projets de texte normatifs*, paragraphes 165 et suivants.

⁶⁰ Avis de l'Autorité n° 21-A-06 du 30 avril 2021 relatif au projet de décret concernant le système d'information et de commandement unifié des services d'incendie et de secours et de la sécurité civile « NexSIS 18-112 », paragraphes 98 à 100.

58. Au cas présent, le mécanisme d'équilibrage soumis à l'examen de l'Autorité(B) s'insère dans une modification plus globale de l'organisation de la filière REP des emballages ménagers plastiques, prévue par l'arrêté du 15 mars 2022⁶¹ (A). Si l'Autorité n'a pas été formellement saisie de l'arrêté du 15 mars 2022 qui confère aux éco-organismes une exclusivité pour l'organisation de la reprise et du recyclage de certains flux de déchets d'emballages ménagers plastiques, le mécanisme d'équilibrage prévu dans le projet d'arrêté, en découle directement.

A. SUR LA NOUVELLE ORGANISATION DE LA FILIERE REP DES EMBALLAGES MENAGERS PLASTIQUES

59. Comme rappelé ci-avant, l'arrêté du 15 mars 2022 modifie l'organisation de la filière REP des emballages ménagers plastiques en conférant aux éco-organismes une exclusivité pour l'organisation de la reprise de certains flux de déchets rigides et souples en mélange répondants aux standards « flux développement », issu du modèle de tri à « deux standards » plastiques et du « modèle de tri simplifié plastique », ainsi qu'aux modèles transitoires de tri (modèle à un standard et standard « hors PET clair » du modèle à deux standards), à partir du 1^{er} janvier 2023.
60. L'exclusivité pour l'organisation de la reprise, associée à un volume important de déchets, permet aux éco-organismes d'opérer un contrôle complet des approvisionnements et des débouchés de la matière plastique non encore valorisée ; à ce titre, il est susceptible d'entraîner le verrouillage ou le cloisonnement de la filière du matériau plastique. 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.
61. Il convient donc de vérifier si ces restrictions sont justifiées par un objectif d'intérêt général nécessaire et proportionné.
62. ***S'agissant de l'objectif poursuivi***, il apparaît que cette modification vise à atteindre rapidement des résultats plus significatifs de recyclage de déchets d'emballages ménagers plastiques et à moderniser la filière industrielle : « *permettre la massification d'un flux d'emballages plastiques normalisé afin de développer et d'investir dans des solutions de recyclage innovantes, notamment par voie chimique, et d'investir dans de nouvelles installations de surtri* »⁶².
63. Comme évoqué ci-avant, aux paragraphes 4 et suivants, le cadre réglementaire national et européen impose aux opérateurs du secteur, et plus particulièrement aux producteurs de

⁶¹ Comme cela ressort de la présentation du projet d'arrêté objet de la saisine disponible sur le site du ministère de la Transition écologique : « *Les modalités d'organisation de la reprise des tonnages d'emballages collectés par les collectivités vont être prochainement modifiées. Il est prévu que l'éco-organisme organise désormais directement la reprise de certains flux de déchets d'emballages afin d'en améliorer le recyclage. Toutefois, le dispositif actuel d'équilibrage entre les titulaires, strictement financier, prévu par le cadre réglementaire actuel, n'est pas adapté à cette nouvelle organisation et nécessite d'évoluer* » (<http://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/projet-d-arrete-portant-modification-de-l-arrete-a2623.html>).

⁶² Présentation du projet d'arrêté adopté le 15 mars 2022 disponible sur le site du ministère de la Transition écologique (<http://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/projet-d-arrete-portant-modification-de-l-arrete-a2568.html>).

déchets et aux éco-organismes agréés, des objectifs impératifs en termes de recyclage des déchets d'emballages ménagers plastiques. Dans ce cadre, afin, notamment, de s'y conformer, l'exclusivité accordée aux éco-organismes doit permettre de constituer et de structurer, à court-moyen terme, une véritable filière industrielle du recyclage portant sur l'ensemble des déchets d'emballages ménagers plastiques et, en particulier, sur des déchets non encore valorisables dans les conditions techniques et économiques du moment⁶³.

64. ***S'agissant du caractère directement nécessaire de la mesure***, tel qu'indiqué au paragraphe 31, la constitution d'une filière de recyclage optimisée et adaptée aux nouvelles résines plastiques non encore valorisables implique d'importants efforts d'investissements pour moderniser l'outil industriel du tri et du recyclage. Ce point a été confirmé, en séance, par la DGPR qui a indiqué que de lourds investissements, qui se chiffrent en centaines de millions d'euros, étaient nécessaires afin de développer une unité de recyclage chimique, avec un retour sur investissement estimé à dix ans.
65. Selon l'ADEME, si des investissements de modernisation et d'adaptation des centres de tri existants permettraient de dégager des capacités de sur-tri supplémentaires, susceptibles d'absorber ces nouveaux volumes, leur réalisation serait cependant conditionnée à un besoin de visibilité et de garantie sur les tonnages futurs à traiter⁶⁴.
66. Les opérateurs admettent, également, qu'en dépit de filières de recyclage fonctionnelles pour certaines résines plastiques, les technologies de recyclage des matières plastiques en mélange sont encore en développement, certaines résines n'ayant pas encore de voies de recyclage adaptées⁶⁵.
67. À ce titre, en tant qu'« opérateurs », les éco-organismes détiennent un important pouvoir de structuration des investissements : en effet, leur capacité à massifier les flux de déchets au sein des centres de tri et des installations de recyclage permet de répondre aux besoins d'amortissement des investissements et de sécurisation des approvisionnements et des débouchés. Cette structuration ne paraît pas pouvoir être réalisée utilement à court-moyen terme sans leur intervention⁶⁶.
68. ***S'agissant du caractère strictement proportionné de la mesure***, l'exclusivité de la reprise accordée aux éco-organismes apparaît limitée d'un point de vue matériel, dès lors qu'elle porte uniquement sur les flux de déchets d'emballages ménagers plastiques rigides et souples en mélange.
69. D'une part, ces catégories de déchets ne représentent qu'une part du gisement global des déchets d'emballages ménagers plastiques actuellement collectés sur le territoire métropolitain. Selon les projections de l'ADEME, pour l'année 2023, les seuls déchets rigides en mélange à trier, correspondant aux standards « flux développement » et

⁶³ A titre de comparaison, le système d'organisation retenu en Allemagne est un système opérationnel davantage concurrentiel permettant la présence d'environ dix éco-organismes. Il a néanmoins été indiqué en séance par la DGPR que les coûts unitaires du système allemand sont quasi-équivalents à ceux du système français et que les économies d'échelle y sont plus faibles.

⁶⁴ Note de l'ADEME « Capacité de surtri des flux transitoires de plastiques rigides en mélange » (cotes 38 et 507).

⁶⁵ Réponses à une demande d'informations de la FNADE (cotes 220 et 222) et de la FEDEREC (cotes 473 et 478).

⁶⁶ Voir, en ce sens, l'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 44 à 49.

« modèle de tri simplifié plastique », ainsi qu'aux modèles transitoires de tri (modèle à un standard et standard « hors PET clair » du modèle à deux standards), représenteraient un volume de déchets total de 85 000 tonnes, soit environ 26 % du gisement global estimé en 2020⁶⁷. Selon les déclarations de la FEDEREC, les déchets correspondant au standard « flux développement » du modèle de tri à « deux standards plastiques » pourraient représenter, à l'achèvement de l'extension des consignes de tri, 80 000 tonnes, soit environ 25 % du gisement de déchets global⁶⁸. Le commissaire du Gouvernement et la DGPR ont tous deux indiqué, au cours de la séance, que les projections de volumes estimés de ces flux de déchets spécifiques s'établiraient entre 100 000 tonnes et 200 000 tonnes. Or, s'agissant des autres déchets d'emballages ménagers plastiques⁶⁹, sur un gisement global d'environ 1,2 million de tonnes, les éco-organismes conservent leur seul rôle financier⁷⁰, le tri et le recyclage restant de la responsabilité des collectivités.

70. D'autre part, les flux de déchets rigides et souples en mélange concernent essentiellement des matières plastiques pour lesquelles il n'existe pas, à ce jour, de capacités industrielles suffisantes et modernisées pour répondre aux besoins de traitement en volume de ces déchets. L'introduction du PET foncé dans le standard « flux développement » du modèle de tri à « deux standards plastiques », matière plastique valorisable, serait justifiée par l'ADEME afin de conserver un tri en trois flux dans les centres de tri⁷¹. Ainsi, bien que l'exclusivité pour l'organisation de la reprise évince les opérateurs techniques spécialisés dans le négoce et le courtage des emballages ménagers plastiques, et soit susceptible d'affecter l'activité des opérateurs opérationnels, spécialisés dans la reprise et le recyclage de ces mêmes déchets, notamment au regard d'une perte sur les volumes, ces derniers ne seraient pas en mesure d'assurer seuls le sur-tri et le recyclage de manière performante et pérenne. Ce constat a, notamment, été confirmé par la DGPR au cours de la séance.
71. La mesure n'est, toutefois, pas limitée dans la durée, l'arrêté du 15 mars 2022 prévoyant seulement que l'exclusivité doit permettre d'améliorer le recyclage de ces flux de déchets, et fixant un objectif de recyclage des déchets correspondant au standard « flux développement » et au modèle de tri à « deux standards plastiques » de 90 % d'ici à 2025⁷².
72. Dans la situation actuelle, l'application d'une mesure d'exclusivité pour l'organisation de la reprise des flux rigides et souples en mélange apparaît justifiée. Elle devra éventuellement se prolonger au cours de la future période d'agrément afin d'atteindre un niveau de recyclage suffisant au regard des objectifs européens et nationaux, et de pérenniser la filière de

⁶⁷ Note de l'ADEME « Capacité de surtri des flux transitoires de plastiques rigides en mélange » (cotes 36 et 505).

⁶⁸ Réponse à une demande d'informations de la FEDEREC (cote 474).

⁶⁹ Flux de déchets d'ores et déjà valorisables correspondant au standard « hors flux développements » du modèle de tri à « deux standards plastiques », au standard « PET clair » du modèle transitoire de tri à deux standards plastiques et au modèle de tri à un « standard plastique ».

⁷⁰ Cahier des charges de la filière, point VI.4. (cote 770).

⁷¹ Compte rendu d'audition de l'ADEME (cote 24).

⁷² Annexe VIII du cahier des charges de la filière REP des emballages ménagers (cote 839). En séance, la DGPR a pu préciser, sur ce point, que le taux de recyclage devait s'entendre du volume de matières plastiques orienté vers une installation de recyclage et non du volume de matières plastiques effectivement recyclé.

recyclage en amortissant les projets d'investissement⁷³, qui devront prendre fin conjointement avec l'achèvement de l'extension des consignes de tri, prévue d'ici au 1^{er} janvier 2026.

73. Si l'exclusivité pour l'organisation de la reprise de certains déchets d'emballages ménagers plastiques aux éco-organismes apparaît nécessaire et proportionnée au regard de l'objectif poursuivi à court-moyen-terme, cette mesure ne doit toutefois pas être prolongée de manière excessive, au-delà de ce qui est nécessaire pour la structuration des activités de la reprise et du recyclage.

Recommandation n° 1 :

L'Autorité recommande 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.

B. SUR LE MECANISME D'EQUILIBRAGE PREVU PAR LE PROJET D'ARRETE

1. SUR LE PRINCIPE D'UN MECANISME D'EQUILIBRAGE ET SON CHAMP D'APPLICATION

74. 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.
75. 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 »⁷⁴.
76. Pour autant, l'Autorité s'interroge sur le bien-fondé d'un mécanisme d'équilibrage qui aura, pour effet, de dupliquer la très forte part de marché historique du groupe Citeo sur le marché

⁷³ Selon les précisions apportées par la DGPR, au cours de la séance, les installations de sur-tri devraient être opérationnelles d'ici fin 2025, tandis que les unités de recyclage chimique deviendraient pleinement fonctionnelles d'ici 2026, voire 2027.

⁷⁴ Compte-rendu d'audition de Léko (cote 445) et réponses à une demande d'informations de Paprec (cote 372) et du CNR (cote 185).

de l'adhésion⁷⁵ sur le nouveau marché de la reprise et du recyclage des déchets d'emballages ménagers plastiques. A le supposer nécessaire, son champ d'application restreint semble peu cohérent.

Le renforcement du poids du groupe Citeo

77. Au cours des années 2020 et 2021, le groupe Citeo détenait une part de marché supérieure à 99,5 % sur le marché amont de l'adhésion⁷⁶, étant précisé que cette part de marché est très concentrée puisque le groupe Citeo a déclaré, en séance et au cours de l'instruction, que ses 500 premières entreprises adhérentes représentent environ 78 % du montant total des contributions qu'il perçoit⁷⁷.
78. En ce que le mécanisme d'équilibrage « *garantit que chacun des titulaires assure l'organisation de la reprise et du recyclage de ces flux à due proportion de sa part de marché amont* » (soulignement ajouté)⁷⁸, le groupe Citeo détiendrait automatiquement, par le jeu du mécanisme, une part de marché supérieure à 99,5 % sur le marché aval de la reprise et du recyclage, nouvellement ouvert aux éco-organismes. Ainsi, le mécanisme d'équilibrage assure au groupe Citeo un quasi-monopole sur le nouveau marché de la reprise et du recyclage des déchets d'emballages ménagers plastiques, à l'instar de celle qu'il détient sur le marché amont de l'adhésion.
79. Cette situation de quasi-monopole s'inscrit de surcroît dans un contexte de marché caractérisé par de nombreuses barrières à l'entrée.
80. En premier lieu, l'entrée de concurrents sur le marché amont de l'adhésion est rendue difficile par des barrières liées à la réglementation. En effet, les contraintes réglementaires prévues par le cahier des charges de la filière REP et l'agrément ne permettent pas aux éco-organismes entrants de se démarquer en proposant aux metteurs en marché une offre différente de celle proposée par le groupe Citeo, ce qu'a confirmé Léko⁷⁹. En effet, en séance, tant le groupe Citeo que Léko ont indiqué qu'il était difficile (mais pas impossible) pour les éco-organismes de se faire concurrence par les prix sur le marché amont, l'essentiel de la concurrence s'effectuant par les prestations de services proposées aux metteurs en marché (en matière de traçabilité des déchets effectivement collectés et recyclés, d'anticipation de la réglementation, d'éco-conception des emballages et de discours auprès des consommateurs).
81. Il est toutefois précisé, s'agissant du marché amont de l'adhésion, que celui-ci n'est pas parfaitement mature et semble encore en phase de croissance. En effet, Léko a déclaré en séance que si l'essentiel de la demande était déjà présente sur le marché (principalement les entreprises issues des secteurs d'activités de l'agroalimentaire) et engagée auprès du groupe Citeo, de nombreux nouveaux clients étaient présents sur le marché et « à prendre »

⁷⁵ 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 n°17-DCC-42 du 3 avril 2017 relative à la fusion-absorption d'Ecofolio par Eco-emballages, paragraphes 48 et suivants.

⁷⁶ En particulier, le groupe Citeo a indiqué que sa part de marché était de 99,8 % en 2020 et estime qu'elle sera de 99,6 % en 2021 (Compte-rendu d'audition de Citeo (cote 323)).

⁷⁷ Compte-rendu d'audition de Citeo (cote 322).

⁷⁸ Projet d'arrêté (cote 8).

⁷⁹ Compte-rendu d'audition de Léko (cote 433).

(notamment des acteurs du e-commerce). Ainsi, Léko, en prospectant cette clientèle potentielle (principalement composée de petits acteurs qui n'ont pas connaissance de leurs obligations au titre de la REP), a vu son nombre d'adhérents croître fortement depuis 2020⁸⁰.

82. Par ailleurs, la concurrence entre éco-organismes, s'effectuant auprès des collectivités territoriales, pourra éventuellement se faire, à l'avenir, par les prix de reprise des déchets d'emballages ménagers plastiques spécifiques collectés, dès lors que ces derniers auront une valeur positive⁸¹.
83. En deuxième lieu, le groupe Citeo a développé des outils en réponse aux besoins exprimés par ses clients et les collectivités territoriales, qui ont longtemps représenté l'intégralité des acteurs du marché. Aujourd'hui, ces outils régissent le secteur et sont uniquement à la main du groupe Citeo. À titre d'exemple, les outils d'éco-conception, tel que l'outil « FEEL » (Facilitateur d'Ecoconception En Ligne), développés par le groupe Citeo sont directement repris dans les consultations et les cahiers des charges des metteurs en marché. Or, si Léko peut mettre en place des outils équivalents, ceux-ci ne seront pas strictement identiques et ne porteront pas le même nom⁸². De la même manière, le groupe Citeo a créé une plateforme informatisée, le système OSCAR, qui permet aux repreneurs de recenser et déclarer des informations relatives à la gestion des déchets utilisées par les metteurs en marché⁸³.
84. En dernier lieu, comme l'indiquait l'Autorité dans son avis n°16-A-27 du 27 décembre 2016 concernant l'ouverture de la filière de traitement des emballages ménagers à plusieurs éco-organismes, une barrière à l'entrée supplémentaire est liée à la détention, par l'opérateur historique, de données factuelles. Faisant suite à la recommandation de l'Autorité, qui préconisait au paragraphe 119 de son avis que l'ADEME « *soit en mesure de collecter, traiter, actualiser et mettre à disposition les données nécessaires à l'activité d'éco-organismes concurrents* », cette dernière s'est vu conférer la mission d'assurer la remontée des informations obtenues auprès des éco-organismes (mises sur le marché, quantités collectées, recyclées, etc.) précisées et établies pour chaque marché et chaque acteur (metteurs en marché, collectivités, repreneurs, recycleurs, etc.)⁸⁴.
85. Toutefois, les données rendues publiques par l'ADEME ne sont pas nécessairement suffisantes pour les éco-organismes. D'une part, ces données ne sont pas suffisamment actualisées. En effet, le temps de transfert des informations entre le groupe Citeo (qui détient la quasi-intégralité des données de marché) et l'ADEME est d'environ deux ans. Ainsi, les données actuellement rendues disponibles par l'ADEME sont relatives à l'année 2020, ce qui ne permet pas à un nouvel entrant de disposer de données réelles sur le marché. D'autre part, ces informations rendues publiques ne sont pas suffisamment précises, puisqu'elles sont agrégées et anonymisées⁸⁵. Léko a ainsi fait valoir au cours de l'instruction du présent avis que, s'agissant de sa candidature au futur agrément, il ne disposait pas des données détaillées relatives aux mises en marché, ce qui faisait obstacle à l'élaboration de son barème amont à intégrer à sa demande d'agrément. Léko a également indiqué en séance

⁸⁰ Compte-rendu d'audition de Léko (cote 437).

⁸¹ A ce jour, les déchets d'emballages ménagers plastiques ont une valeur négative, mais il n'est pas exclu qu'ils acquièrent une valeur positive dans les prochaines années, ce qu'a confirmé le groupe Citeo en séance.

⁸² Compte-rendu d'audition de Léko (cote 440).

⁸³ Réponse à une demande d'informations de la FEDEREC (cote 361).

⁸⁴ Compte-rendu d'audition de l'ADEME (cote 23).

⁸⁵ Voir, en ce sens, le tableau de bord publié par l'ADEME : <https://www.syderep.ademe.fr/fr/commun/emb>.

qu'il serait utile de disposer des informations relatives aux déchets mis en marché, dont, notamment, les types de matériaux ou encore le poids de la matière et ainsi que des informations relatives à la collecte des déchets, comme les tonnages collectés, ou encore la mise en œuvre ou non de l'extension des consignes de tri par les collectivités. Ces informations sont d'autant plus nécessaires sur le marché de la reprise et du recyclage dans le cadre de la contractualisation entre les éco-organismes et les opérateurs qui souhaitent avoir de la visibilité sur l'approvisionnement en déchets. Enfin, si Léko peut se fonder sur ses propres déclarations, ces dernières ne sont pas représentatives, au regard de sa faible part de marché⁸⁶.

Compte tenu de l'ensemble des éléments évoqués ci-avant, l'Autorité estime que ces barrières à l'entrée représentent des freins au développement des nouveaux entrants et, *in fine*, confortent la position de l'opérateur historique sur le marché amont, qui risque d'être dupliquée sur le marché aval par le jeu du mécanisme d'équilibrage.

Un champ d'application limité

86. A le supposer pertinent, l'absence d'application du mécanisme d'équilibrage aux modèles transitoires de tri ne paraît pas cohérente, dans la mesure où les collectivités, qui n'ont pas encore mis en œuvre l'extension des consignes de tri (soit environ 15 % des collectivités à partir de 2023⁸⁷), devraient évoluer vers ce modèle, effectif depuis le 17 mars 2022, avant le 1^{er} janvier 2026. Ainsi, les déchets d'emballages ménagers plastiques collectés par ces collectivités représenteront, pendant une durée de 3 ans et 9 mois, un flux important de déchets.
87. En ce que l'arrêté du 15 mars 2022 prévoit que les collectivités devront obligatoirement recourir à l'option « reprise directe par l'éco-organisme » pour l'essentiel des flux correspondant aux modèles transitoires de tri (modèle à un standard et standard « hors PET clair » du modèle à deux standards), les éco-organismes assureront l'organisation de la reprise de ces déchets, au même titre que les flux spécifiques de déchets correspondant au standard « flux développement » et au standard du « modèle de tri simplifié plastique ». Ainsi, le mécanisme d'équilibrage aurait, dans un souci de cohérence, vocation à s'appliquer également à ces flux.
88. Au vu de l'ensemble de ces éléments, l'Autorité estime que les restrictions de concurrence qu'implique la mise en place du mécanisme d'équilibrage, tel que prévu par le projet d'arrêté soumis à son examen, à les supposer nécessaires, ne sont pas proportionnées à l'objectif poursuivi. Dès lors, l'Autorité recommande l'adoption de certaines modifications.

Recommandation n°2 :

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

- i) de limiter le bénéfice du mécanisme aux éco-organismes détenant une part de marché amont inférieure à 50 % ;
- ii) de prévoir une clause de revoyure afin de permettre l'évaluation des effets du dispositif sur le marché et d'éventuellement le réajuster ; et
- iii) d'habiliter l'ADEME à collecter davantage d'informations optimales auprès des acteurs du secteur en lui permettant l'accès rapide aux informations, puis en les mettant à disposition

⁸⁶ Compte-rendu d'audition de Léko (cotes 436 et 440).

⁸⁷ Compte-rendu d'audition de Citeo (cote 318).

de tous les éco-organismes dans les plus brefs délais. Il conviendrait en particulier d'obtenir davantage de données relatives au marché amont de l'adhésion et à la collecte des déchets, et de les rendre rapidement disponibles pour tous les éco-organismes.

2. SUR LES MODALITES DE MISE EN ŒUVRE ET OPERATIONNELLES DU MECANISME

89. Comme indiqué ci-avant, le projet d'arrêté soumis à l'avis de l'Autorité prévoit que les conditions de mise en œuvre de l'équilibrage seront définies dans une convention conclue par les éco-organismes agréés.
90. Outre qu'une telle convention pourrait servir de support à une coordination entre les éco-organismes, la capacité de négociation de Léko ou de nouveaux entrants semble peu crédible face à la position quasi-monopolistique du groupe Citeo sur le marché amont de l'adhésion.
91. Le risque d'un déséquilibre au sein de cette convention, en faveur du groupe Citeo, dans la mise en œuvre du mécanisme d'équilibrage paraît donc très élevé, ce qu'a confirmé Léko en séance.
92. De surcroît, et comme indiqué précédemment au paragraphe 55, le projet d'arrêté prévoit des modalités relatives à la reprise de tonnages excédentaires. Or, il convient de constater que seule la durée de stockage des volumes excédentaires est encadrée par le projet d'arrêté, les autres modalités opérationnelles (telles que la localisation des volumes excédentaires, leur répartition sur plusieurs sites ou en lots, le choix de la qualité, le stockage, les coûts induits de stockage et de transport...) et de facturation (notamment la construction du coût de la gestion des tonnages excédentaires à la charge du titulaire déficitaire) devant être négociées dans le cadre de la convention.
93. Ainsi, un risque de déséquilibre supplémentaire à l'avantage du groupe Citeo peut apparaître également lors de la reprise de tonnages excédentaires.

Recommandation n°3 :

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

- i) de réintroduire des conditions de mise en œuvre du mécanisme et notamment de la reprise de tonnages excédentaires ; et
- ii) de confier la gestion du contrôle de la convention entre éco-organismes à une structure de coordination autonome qui pourrait prendre la forme d'un organisme indépendant (c'est-à-dire non financé au prorata des parts de marché des éco-organismes⁸⁸).

⁸⁸ À ce titre, il est précisé que le commissaire du Gouvernement s'est montré, en séance, favorable à un tel mécanisme de contrôle *ad hoc* de la convention.

Conclusion

94. La nouvelle organisation de la filière REP des emballages ménagers plastiques et le mécanisme d'équilibrage qui en découle, soumis à l'examen de l'Autorité, visent à atteindre rapidement des résultats plus significatifs de recyclage de déchets d'emballages ménagers plastiques et à moderniser la filière industrielle y afférant. Il s'agit de *« permettre la massification d'un flux d'emballages plastiques normalisé afin de développer et d'investir dans des solutions de recyclage innovantes, notamment par voie chimique, et d'investir dans de nouvelles installations de sur-tri »*⁸⁹.
95. Si l'exclusivité pour l'organisation de la reprise de certains flux spécifiques de déchets d'emballages ménagers plastiques accordée aux éco-organismes apparaît nécessaire et proportionnée au regard de l'objectif poursuivi à court-moyen-terme, l'Autorité estime néanmoins que cette mesure ne doit pas être prolongée au-delà de ce qui est nécessaire pour la structuration des activités de la reprise et du recyclage. Par conséquent, l'Autorité recommande d'insérer, dans le projet d'arrêté soumis à son examen, une disposition prévoyant que l'application de cette exclusivité ne dépasse pas le terme de la future période d'agrément, soit au maximum la fin d'année 2029. Elle recommande, également, qu'en tout état de cause, une clause de revoyure soit insérée afin d'analyser l'opportunité de maintenir une clause d'exclusivité, sur la base d'un audit qui devra être réalisé en 2025 sur les capacités industrielles de tri, de sur-tri et de recyclage de la filière.
96. En outre, l'Autorité estime que les restrictions de concurrence qu'implique la mise en place du mécanisme d'équilibrage, tel que prévu par le projet d'arrêté, à les supposer nécessaires, ne sont pas proportionnées à l'objectif poursuivi. Dès lors, l'Autorité recommande de modifier le projet d'arrêté pour en limiter les effets restrictifs de concurrence. Ces recommandations sont destinées à :
- limiter le bénéfice du mécanisme d'équilibrage aux éco-organismes détenant une part de marché amont inférieure à 50 % ;
 - prévoir le réexamen du mécanisme d'équilibrage afin de permettre l'évaluation de ses effets sur le marché et un éventuel réajustement ;
 - habiliter l'ADEME à collecter davantage d'informations optimales auprès des acteurs du secteur puis de les mettre rapidement à disposition de tous les éco-organismes (en particulier des données réelles relatives au marché amont de l'adhésion et à la collecte des déchets) ; et
 - assurer un équilibre entre les éco-organismes dans les modalités de mise en œuvre et opérationnelles du mécanisme d'équilibrage (i) en réintroduisant des conditions de mise en œuvre, notamment, relatives à la reprise des tonnages excédentaires, et (ii) en confiant la gestion du contrôle de la convention, conclue entre les éco-organismes, à une structure de coordination autonome.
97. En conséquence, l'Autorité émet un avis réservé tant sur l'exclusivité pour l'organisation de la reprise et du recyclage de certains flux de déchets d'emballages ménagers plastiques, prévue par l'arrêté du 15 mars 2022, que sur le mécanisme d'équilibrage, prévu par le projet

⁸⁹ Présentation du projet d'arrêté adopté le 15 mars 2022 disponible sur le site du ministère de la Transition écologique (<http://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/projet-d-arrete-portant-modification-de-l-arrete-a2568.html>).

d'arrêté modificatif relatif à la procédure d'agrément et portant cahier des charges des éco-organismes de la filière des emballages ménagers, qui en découle.

Délibéré sur le rapport oral de Mme Sarah Cassan et M. Txaran Echeagu, rapporteurs, et l'intervention de Mme Gwenaëlle Nouët, rapporteure générale adjointe, par M. Emmanuel Combe, vice-président, président de séance, Mme Cécile Cabanis, M. Jean-Yves Mano, Mme Catherine Prieto, M. Fabien Raynaud et M. Christophe Strassel, membres.

La secrétaire de séance,

Le président de séance,

Habiba Kaïd-Slimane

Emmanuel Combe

© Autorité de la concurrence