

Contribution de la CPME aux travaux de la Mission d'Inspection Générale sur la Gouvernance et l'Efficiencia des filières de Responsabilité Elargie des Producteurs (REP)

La Confédération des Petites et Moyennes Entreprises (CPME) est l'une des trois organisations patronales nationales interprofessionnelles représentatives des employeurs. Partenaire social, la CPME représente les TPE-PME dans les négociations paritaires et auprès des pouvoirs publics, sur un vaste éventail de sujets dont le développement durable et l'économie circulaire.

Forte d'un réseau de 122 fédérations ainsi que de 112 unions territoriales, la CPME est implantée dans tous les départements et régions, y compris en outre-mer, et regroupe 243 000 entreprises et 4 millions de salariés, tous secteurs confondus.

Elle siège notamment à la Commission Inter-filière des REP (CiFREP) où elle détient deux voix dans le collège des metteurs en marché, ainsi qu'au sein du Conseil national de l'économie circulaire (CNEC).

Cette contribution écrite complète certains éléments déjà présentés à l'oral lors de l'audition de la CPME devant la mission d'inspection générale sur la gouvernance et l'efficiencia des filières REP, qui s'est tenue le 5 avril 2024.

En annexe, des éléments de réponse au questionnaire de la Mission Générale d'Inspection.

Propos liminaires

- La loi AGECE est un texte structurant pour nos industries sur tous les axes de l'économie circulaire. Elle a eu divers impacts positifs notamment en recentrant les métiers des entreprises au cœur de l'économie circulaire, favorisant l'émergence de nouvelles entreprises, l'innovation grâce aux éco-contributions, ou encore en facilitant le tri et la traçabilité des déchets.
- Néanmoins, les modifications issues de la loi AGECE sont manifestes concernant les filières REP, que cette loi a créées ou qu'elle a réformées en profondeur.
- En réponse aux trois axes d'étude de la mission d'inspection, la CPME constate les difficultés suivantes:
 - une complexité accrue du fonctionnement des filières REP et de la CiFREP,
 - des défaillances dans la régulation des filières REP,
 - ainsi que des insuffisances dans la bonne poursuite des missions des éco-organismes.
- Ces difficultés sont détaillées ci-après.

1. Calendrier de travail et rythme des réunions CiFREP

a. Difficultés constatées

- La loi AGECE a eu un impact significatif sur le fonctionnement des REP: élargissement du champ d'application, création de nouvelles filières, mise en place d'une commission unique (CiFREP), intégration de plus de domaines tels que les dépôts sauvages...
- Ces nouveautés ont été orchestrées dans des **délais de mise en œuvre courts**, et quasiment tous **concomitants**.

Cela a entraîné plusieurs conséquences néfastes, dont :

- **des dérapages inévitables dans l'entrée en vigueur de certaines filières (nouvelles ou réagrées)**. Ces retards dans le démarrage de nouvelles filières étaient facilement anticipables, au vu du programme de travail très dense, mais n'ont pas été signalées aux entreprises assujetties aux filières REP en question.
- **un chevauchement de certaines étapes clés**, par exemple, entre la publication et la consultation sur le cahiers des charges, et les dépôts d'agréments de la part des éco-organismes.
- **un manque de concertation en amont des réunions de la CiFREP**. Les réunions de l'instance devraient en effet permettre une validation de textes concertés en amont et aboutis, et ne pas être un lieu de négociation entre parties prenantes. Les ordres du jour des réunions CiFREP sont souvent pléthoriques, portant sur des dossiers volumineux et très structurants, mais avec peu de temps en amont pour en étudier le contenu.
- **une sur-sollicitation des acteurs publics** (administration/DGPR, collectivités locales, etc.) **et privés** (producteurs, éco-organismes, ESS, opérateurs de déchets, etc.) dans des délais contraints, nécessitant un investissement conséquent de leur part. Il en résulte un manque d'analyse des dossiers pour les acteurs amenés à voter.
- **une incertitude et une instabilité juridiques** pour les entreprises, résultant directement des dérapages de calendrier. Incertitude également décuplée lors d'**octroi d'agréments très courts**, par exemple d'un an, parfois accordés *in extremis*. Le tout entraîne une charge administrative conséquente pour la révision des documents contractuels, pour l'ensemble des parties concernées.
- en raison de l'instabilité juridique, **une impossibilité pour les collectivités locales et les opérateurs de sécuriser des relations contractuelles pérennes**, affectant l'efficacité des filières. En effet, sans visibilité à moyen-terme sur leurs agréments, **les éco-organismes et opérateurs de déchets ne peuvent piloter et bénéficier d'un plan pluriannuel de leurs investissements nécessaires à l'atteinte des objectifs de la filière**. Cela affecte le **déploiement efficace des leviers de performances** prévus par le cahier des charges (mise en œuvre des appels à projets pour la collecte séparée des cartons ou la tarification incitative, par exemple) ; et crée des incertitudes **quant au mécanisme de réaffectation des soutiens** qui, en application du cahier des charges, s'inscrit dans une planification à trois ans.

A titre d'exemples :

2. Dans la **filière REP Emballages Ménagers / Papiers Graphiques** et la **REP Restauration**, les demandes d'agrément des éco-organismes pour 2024 ont été étudiées en CIFREP **le 21 décembre 2023 pour une entrée en vigueur de l'agrément au 1^{er} janvier 2024**, soit un délai de cinq jours travaillés, de surcroît en période chômée (vacances de Noël).

Cela a laissé trop peu de temps aux entreprises et aux éco-organismes pour prendre en considération les nouvelles modalités opérationnelles pour l'année à venir, ce qui insécurise ces opérations.

De nombreuses entreprises n'avaient pas provisionné le coût supplémentaire lié à la REP restauration en l'absence de barème. Il n'est pas tenable économiquement de devoir payer sans connaître le montant, ni pouvoir se préparer.

3. Sur la **REP Produits et Matériaux de Construction du Bâtiment (PMCB)**, le processus de mise en place de cette nouvelle filière a accusé divers retards, affectant son bon fonctionnement. En effet, l'étude de préfiguration a été réalisée en moins d'un an. Puis, il y a eu un retard dans la publication des textes qui a finalement été précipitée en parallèle de concertations menées au pas de course (cahier des charges des éco-organismes sorti en juin 2022). Cette situation a engendré un agrément tardif des éco-organismes (septembre 2022). L'entrée en vigueur de la REP a, *in fine*, été reportée au 1^{er} janvier 2023, pour un démarrage opérationnel au 1^{er} mai 2023. La loi AGECE prévoyait une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2022.

La finalisation tardive des barèmes affecte négativement et déjà fortement les contrats entre donneurs d'ordre et fournisseurs.

La conséquence la plus impactante liée à ce retard est la réalisation d'une étude de préfiguration dans d'aussi courts délais. Cette étude est structurante pour l'écriture des textes et la construction de la filière. Or, aujourd'hui, tous les acteurs s'accordent à dire que les chiffres et son contenu ne sont pas assez robustes.

a. Préconisations

Axe 1 : Propositions d'amélioration « Fonctionnement des filières REP »

- **Détendre le calendrier réglementaire** et de mise en œuvre pour les nouvelles filières REP attendues d'ici 2025 (emballages industriels et commerciaux, aide technique, pêche, gomme à mâcher, textiles sanitaires).
- **Favoriser une approche davantage progressive** dans le déploiement des nouvelles filières et les modifications des filières existantes. **Privilégier une approche « pas à pas »** dans la mise en œuvre des obligations pour permettre aux filières de s'organiser dans le temps et d'appréhender les sujets de manière réalisable.
- **Demander que les dates d'application des filières REP soient anticipées par l'administration, et respectées par la suite.** Si un glissement de calendrier est envisagé, le communiquer aux entreprises suffisamment tôt afin de leur donner la visibilité nécessaire pour leurs opérations.

A titre d'exemple :

- Au vu de l'ampleur de la mise en place de la REP PMCB – 46Mt de déchets par an, variété des déchets à traiter, diversité des canaux de collecte à mettre en place – l'Etat a fait le choix de mettre en place une progressivité dans sa mise en œuvre.
- Cette progressivité prévoit d'étaler dans le temps l'inflation des éco-contributions sur le prix des produits et matériaux.
- A ce jour, le cahier des charges des éco-organismes prévoit des objectifs de collecte dont l'atteinte entraîne une augmentation importante des écocontributions en 2024 (jusqu'à 3 ou 4% du prix de certains matériaux). Cela suscite donc une incompréhension sur le terrain : à ce jour, **tous les produits et matériaux sont soumis à écocontributions**, mais les **services de reprise sont limités** à certains types de déchets (conséquence de la progressivité).
- La progressivité est donc une bonne chose pour éviter des inflations trop fortes, à condition **de prendre en compte tous les paramètres du cahier des charges pour qu'elle soit perceptible sur l'évolution des barèmes amont**.

Axe 2 : « Régulation des filières REP »

- Sur les instances de gouvernance, **dresser un état des lieux des différentes strates / organes de gouvernance existants**, dont la CiFREP, la Direction de Suivi des REP (DSREP), les Comités des Parties Prenantes des éco-organismes, etc.
- **Prévoir un lieu d'échange et de concertation entre experts par filière** qui permettrait de donner une vision cohérente sur les enjeux sectoriels. Considérer le rôle des Organismes Coordinateurs Agréés (OCA) à cet égard.
- **Organiser les travaux en CiFREP afin que les concertations puissent se faire dans des conditions optimales** : partage des dossiers suffisamment en amont ; identification préalable des points soumis au vote ; mise à disposition des supports et des comptes-rendus rapidement avec une identification des actions de suivi et des échéances.... L'enjeu est d'assurer des réunions productives, évitant le simple jeu de postures adopté par certaines parties prenantes.
- **Disposer en début de chaque année du programme de travail annuel prévisionnel des travaux à mener en CiFREP.**
- Associer le **ministère de l'Economie** aux travaux de la CiFREP : des pans importants du fonctionnement des filières (performance économique, économie sociale et solidaire, fiscalité, politique industrielle, aménagements fiscaux pour accompagner les investissements nécessaires des metteurs sur le marché, etc.) relèvent de son autorité.

Axe 3 « Fonctionnement des éco-organismes »

- **Détendre le calendrier réglementaire afin de donner plus de temps au travail amont pour les demandes d'agrément des éco-organismes.**

Autres préconisations concernant le fonctionnement des éco-organismes

Par ailleurs, il convient de :

- Prévenir les situations où un éco-organisme dominerait en situation de monopole, car cela peut être préjudiciable aux entreprises et au fonctionnement optimal de la filière.
- Bien prendre en compte les intérêts des PME dans le fonctionnement des éco-organismes.
- Permettre plus de souplesse dans les cahiers des charges des éco-organismes : **ne pas fixer des objectifs, qui soient de résultats et de moyens.**

4. Articulation textes législatifs français et européens

a. Difficultés constatées

- Les industriels ont besoin de lisibilité dans la mise en œuvre des obligations et de prévisibilité. Il est donc essentiel que les textes français et européens soient en cohérence (calendrier et obligations).
- La multiplication et le télescopage des textes français et européens sur des sujets connexes posent un problème. Par exemple, les futures exigences de la proposition de règlement européen « Emballages, déchets d'emballages » et les requis existants de la loi AGECE.
- Cette multiplication des exigences crée également de la confusion et de l'instabilité juridique pour les entreprises. Plus de clarté autour des périmètres d'application et de la définition de « metteurs en marché » et donc des champs d'application de la REP est essentielle.

A titre d'exemple :

Divers textes existants ou en cours d'examen se superposent sur les mêmes sujets, ou des sujets connexes, dont :

- le règlement Véhicules Hors d'Usage (VHU) et la REP VHU
- le règlement « Emballages, Déchets d'Emballages » et la REP « Emballages Industriels et Commerciaux » ou la REP « Emballages ménagers/papier graphique » (nouvelles dispositions)

Plus précisément :

- Le projet de règlement « Emballages, Déchets d'Emballages » prévoit que les emballages doivent être munis d'une étiquette contenant des informations sur sa **composition matérielle** (exemple : bois, verre, plastique...) **afin de faciliter le tri du consommateur.**

- Or, en France la loi AGECE 2021 a introduit l'obligation d'apposer le logo « Triman », sur les produits dès 2022:



- Ce logo signifie que le déchet est soumis à une règle de tri, mais sans spécifier le matériau utilisé de manière systématique.
- Les industriels qui ont déjà investi dans de nouveaux procédés de fabrication intégrant le logo Triman devront à nouveau s'adapter à ces exigences européennes supplémentaires.

Préconisations Axe 1 : Propositions d'amélioration « Fonctionnement des filières REP »

- Porter politiquement une meilleure articulation entre les législations françaises et européennes afin d'accroître la prévisibilité réglementaire pour les entreprises.
- Ne pas porter au niveau européen des exigences plus ambitieuses que celles mises en œuvre en France, que ce soit dans les filières REP existantes ou en développement.
- Mieux prendre en compte le calendrier des textes européens afin d'éviter leur télescopage avec des textes français. Donner le temps aux textes européens d'aboutir avant de légiférer sur de nouvelles exigences françaises, afin d'éviter des mesures qui seraient temporaires et donc coûteuses.
- Bien associer les différents metteurs en marché aux travaux liés aux nouvelles dispositions européennes et françaises liées aux REP afin d'en assurer la pertinence.

5. Spécificités des filières REP et souplesse dans les cahiers des charges

a. Difficultés constatées

- Un des objectifs de la réforme des REP instaurée par la loi AGECE est d'harmoniser certaines pratiques et modalités entre filières REP. Alors même que cela est souhaitable dans certains cas, notamment en termes de reporting des entreprises sur leurs obligations, **une harmonisation excessive laisse trop peu de liberté aux filières pour se structurer.**
- Les spécificités propres à chaque chaîne de valeur ne sont pas prises en compte, ce qui **empêche un fonctionnement optimal des filières.** Sur un plan environnemental et économique, la performance et l'efficacité de la filière peut donc en être réduite.
- Par ailleurs, les cahiers des charges sont de plus en plus précis et prescriptifs. Cela **réduit les marges de manœuvre des entreprises pour proposer des solutions innovantes et permettre à de nouveaux acteurs d'émerger.** Les enjeux d'économie circulaire prioritaires ne sont pas les mêmes selon les filières ni les acteurs impliqués. Il faut donc garder une capacité d'adaptation et de flexibilité pour déployer les REP.

A titre d'exemple :

- Vouloir imposer à la filière Déchets d'Équipements Électriques et Électroniques (DEEE) ménagers les demandes imposées aux DEEE **professionnels** n'est pas possible pour les raisons suivantes :

Dans le secteur professionnel, les équipements sont majoritairement à longue durée de vie, conçus pour être réparés, maintenus, souvent modulaires. Cela afin de permettre une remise à neuf, une remise à niveau de certains sous-ensembles et pièces techniques, ainsi que l'évolutivité de l'équipement. Ces adaptations permettent de répondre à de nouvelles exigences (réglementaires, techniques, normatives...). Une adaptation aux besoins spécifiques du client qui peut rendre chaque produit unique.

- Dans le secteur **ménager**, en revanche, les produits électriques ne présentent pas ces mêmes caractéristiques.

b. Préconisations

Axe 1 : Propositions d'amélioration « Fonctionnement des filières REP »

- Reconnaître les spécificités des filières REP et introduire de la souplesse. Eviter une **uniformisation trop prescriptive**. Permettre notamment des adaptations sectorielles en fonction des produits et chaînes de valeur, ce qui facilite le développement de la performance et de l'innovation au sein des filières.
- Permettre une **meilleure reconnaissance des Systèmes Individuels**. Ne plus les considérer comme une dérogation mais bien des moyens pertinents à certains secteurs, capables d'atteindre les résultats visés par les filières REP.
- Simplifier et aligner certaines démarches administratives demandées aux metteurs en **marchés**. Assurer une plus grande correspondance des calendriers des campagnes déclaratives, des formats de fichier et des données à rapporter. Voire, mettre en place une base des données commune et accessibles aux différents éco-organismes, afin de limiter les demandes d'informations faites auprès des entreprises.

6. Conditions de traitement équitables et efficacité des financements

a. Difficultés constatées

Face à l'acquittement des écocontributions, des inégalités de traitement entre les entreprises et matériaux sont constatées, notamment :

- Un **contrôle et une sanction insuffisante des entreprises qui ne satisfont pas à leurs obligations REP, les 'free-riders'**. Cela procure de fait à ces entreprises un avantage concurrentiel par rapport à celles qui les respectent. Les commerces physiques peuvent être désavantagés, comparés à ceux ne vendant qu'en ligne, notamment en B2C depuis l'étranger. Les premiers sont en effet plus facilement contrôlables que les seconds. Une vérification efficace des contrevenants doit donc être menée pour ne pas pénaliser le commerce de proximité, les marques françaises et les entreprises de bonne volonté.

- Une application inégale des écomodulations au bénéfice de certains matériaux, mais pas à d'autres, fragilisant de fait l'équité de traitement. Les écomodulations doivent refléter au mieux les caractéristiques de durabilité des produits (réparabilité, réemploi, durée de vie, moins de produits, etc.) et récompenser les produits dont la performance environnementale globale, dont la fin de vie, est importante pour l'usage en question.
- Des écomodulations de plus en plus incitatives, mais dont les critères ne sont pas clairement explicités, pouvant créer des distorsions de concurrence entre entreprises.
- Des délais parfois trop courts entre la notification par la loi des tarifs des écomodulations et la mise sur le marché des produits. Les producteurs n'ont pas le temps d'intégrer les bonus dans leurs prix à la vente, ni d'anticiper d'autres coûts liés (exemple : coûts des preuves pour bénéficier des bonus).

A titre d'exemple :

Dans le cadre de la REP PMCB, des primes sont accordées aux matériaux en bois. Or, de très nombreux équipements ne peuvent pas être remplacés par du bois. Par exemple, les câbles électriques sont en cuivre ou aluminium et recouverts d'un isolant en plastique. Dans ce cas, le bois d'un côté et les métaux et plastiques de l'autre, ne sont pas substituables. Cela crée de fait des distorsions de concurrence entre matériaux, donc entre produits et producteurs.

b. Préconisations

Axe 1 : Propositions d'amélioration « Fonctionnement des filières REP »

- Mesurer la capacité des écomodulations à faire évoluer les pratiques vertueuses des entreprises. Evaluer la marge de manœuvre dont elles disposent dans la substitution des matériaux (exemple supra du métal et du plastique non-substituables par le bois).
- Adopter une approche au cas-par-cas par produit ou famille de produits et non par matériau pour définir les écomodulations, avec des critères simples et compréhensibles.
- Se servir des bonnes pratiques des entreprises pour identifier des critères pertinents d'écomodulation.
- Expliciter les critères servant de base de calcul pour les écomodulations. S'assurer que ce sont des critères contrôlables et vérifiables pour éviter tout risque de fraude (voir exemple supra sur l'indice de réparabilité).
- S'assurer que les dispositifs d'écomodulation soient lisibles et prévisibles dans le temps. L'évolution des pratiques d'éco-conception nécessite du temps pour les acteurs économiques.
- Clarifier les sources de financement des écomodulations. Sont-elles financées par des pénalités sur certains matériaux, ou par l'ensemble du barème ?
- Accompagner les entreprises dans le calcul des écomodulations qui peut être complexe et décourager les entreprises à y recourir.

Axe 2 « Régulation des filières REP »

- **Assurer des conditions de traitement équitables en sanctionnant davantage les fraudeurs.** Cela est d'autant plus important dans un contexte où les écocontributions vont largement augmenter, et donc le risque de fraude également.
- **Octroyer des moyens de contrôle supplémentaires à l'administration** et notamment la DGCCRF, afin de:
 - a. contrôler et sanctionner les *free-riders*
 - b. vérifier et contrôler les dispositifs d'écomodulations pour lutter contre les fraudes (exemple : contrôle des écomodulations des produits électriques basées sur leur indice de réparabilité qui sont auto-déclaratifs)
 - c. prévenir les déchets illégaux (pouvant aller jusqu'à 25% dans certaines catégories de produits).
- **Alléger le dossier produit par les éco-organismes pour signaler le manquement d'une entreprise à ses obligations.** Malgré leurs efforts, les moyens des fédérations (pédagogie, facilitation) et des éco-organismes restent limités par rapport à ceux des instances publiques (sanctions administratives et pénales).

7. Barèmes des écocontributions

a. Difficultés constatées

- Plusieurs points d'alerte majeurs peuvent être soulignés au sujet des écocontributions, notamment **de fortes augmentations ces dernières années, avec de nouveaux barèmes communiqués souvent trop tardivement aux entreprises.**
- Certaines écocontributions ont également été appliquées de manière rétroactive.
- Enfin, le paiement des écocontributions peut nécessiter **un besoin de trésorerie important**, qui a été mis à mal pour de nombreuses PME durant et après le COVID. A ce titre, certaines entreprises mal informées doivent régulariser leurs écocontributions sur plusieurs filières REP durant plusieurs années, sans les avoir budgétées au préalable. Cela peut les mettre en grande difficulté.
- Au-delà du coût financier immédiat de la REP via les écocontributions, **des charges administratives et de reporting** peuvent également peser lourdement sur les entreprises, surtout les plus petites.

b. Préconisations

Axe 3 « Fonctionnement des éco-organismes »

- **Améliorer la communication auprès des entreprises, y compris en matière de trajectoire des écocontributions à payer.** Les notifications tardives empêchent l'anticipation des montants d'écocontribution dans les charges des entreprises. Une mise en œuvre tardive ne doit pas être constatée a posteriori, mais anticipée en amont.