

**DIRECTION DES AFFAIRES FINANCIÈRES ET DES ENTREPRISES
COMITÉ DE LA CONCURRENCE**

La concurrence dans l'économie circulaire – Contribution de la France

15 juin 2023

Ce document est une contribution écrite soumise par la France au titre de la session 7 de la 140ème réunion du Comité de Concurrence 14-16 juin 2023.

D'autres documents relatifs à cette discussion sont disponibles sur :
<https://www.oecd.org/competition/competition-in-the-circular-economy.htm>

Antonio CAPOBIANCO
Antonio.Capobianco@oecd.org, +(33-1) 45 24 98 08

JT03521196

France

1. La notion d'« économie circulaire » a été définie dans la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte du 18 août 2015¹ comme une approche appelant à « une consommation sobre et responsable des ressources naturelles et des matières premières primaires ainsi que, par ordre de priorité, à la prévention de la production de déchets, notamment par le réemploi des produits, et, suivant la hiérarchie des modes de traitement des déchets, à une réutilisation, à un recyclage ou, à défaut, à une valorisation des déchets. ». La même loi a reconnu la transition vers une économie circulaire comme un objectif national et comme l'un des piliers du développement durable.
2. Dans le prolongement du Pacte Vert pour l'Europe² engageant l'Union européenne sur la voie de la transition écologique, la Commission européenne a présenté le 11 mars 2020 un plan d'action pour l'économie circulaire³ présentant plusieurs axes en faveur de la conception de produits durables et la circularité dans les processus de production, et identifiant des secteurs clefs, tels que ceux relatifs aux emballages et aux matières plastiques.
3. Si, de prime abord, la politique de concurrence n'apparaît pas en première ligne sur les questions de durabilité et d'économie circulaire, les autorités de concurrence ont un rôle à jouer afin d'accompagner les transformations nécessaires de l'économie et promouvoir les principes de concurrence, qui visent à garantir un fonctionnement efficient des marchés et à favoriser l'innovation.
4. Dans sa feuille de route 2023-2024, l'Autorité de la concurrence (ci-après l'« Autorité ») a ainsi rappelé son engagement à poursuivre et amplifier son action en faveur de la transition écologique, dans tous les aspects de son intervention, contentieuse comme consultative⁴.
5. En matière d'économie circulaire, l'action de l'Autorité s'est traduite dès 2010 par une décision rendant obligatoires des engagements proposés par des éco-organismes afin de dynamiser la concurrence dans le secteur de la reprise et de la valorisation des déchets d'emballages ménagers plastiques⁵.
6. L'Autorité s'est aussi mobilisée par le biais de la mission de conseil qu'elle exerce auprès des pouvoirs publics, via l'évaluation des impacts concurrentiels des projets de textes réglementaires élaborés par le Gouvernement en matière de gestion et de traitement des déchets. L'Autorité s'est notamment prononcée :

¹ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_19_6691

³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_20_420

⁴ [Feuille de route 2023-2024](#), Autorité de la concurrence, 3 mars 2023.

⁵ Décision n°10-D-29 du 27 septembre 2010 relative à des pratiques mises en œuvre par les sociétés Eco-Emballages et Valorplast dans le secteur de la reprise et de la valorisation des déchets d'emballages ménagers plastiques.

- en 2010, sur l'encadrement de la filière de gestion et de traitement des déchets d'activités de soins à risques infectieux⁶ ;
- en 2012, sur l'action des éco-organismes sur le marché de la collecte, du tri et du traitement des déchets⁷ ;
- en 2016, sur l'ouverture de la filière du traitement des déchets ménagers à de nouveaux éco-organismes⁸.

7. Par ailleurs, en contrôle des concentrations, l'Autorité a été amenée à autoriser la fusion de deux éco-organismes sous conditions afin de mettre à disposition des concurrents potentiels un ensemble d'informations nécessaires pour formuler une demande d'agrément et, une fois agréés, leur permettre de proposer des services pleinement efficaces aux collectivités⁹.

8. Cette activité soutenue dans le champ de l'économie circulaire s'est maintenue en 2022 avec la publication d'un nouvel avis sur la réorganisation de la filière des emballages ménagers plastiques¹⁰.

9. La présente contribution sera l'occasion, dans un premier temps, de décrire le régime juridique applicable à la gestion des déchets d'emballages ménagers en France (1), avant de présenter le dernier avis rendu par l'Autorité dans ce secteur (2).

1. Le régime juridique applicable à la gestion des déchets d'emballages ménagers

10. En matière d'emballages ménagers, les législations européennes et nationales ont initié une transition progressive vers un modèle d'économie circulaire impliquant le développement d'actions en faveur de la gestion et du recyclage des déchets (1.a). L'organisation de la filière en France a fait l'objet d'évolutions récentes, visant à permettre l'atteinte des objectifs fixés (1.b).

1.1. Le cadre normatif européen et national

11. Au niveau européen, la filière de gestion des emballages ménagers est régie par la directive (UE) 2018/851 relative aux déchets et la directive (UE) 2018/852 relative aux emballages et aux déchets d'emballages. Ces textes, d'une part, renforcent le principe de 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 : d'ici le 31 décembre 2025, 65 % des

⁶ Avis n° 10-A-21 du 19 novembre 2010 relatif à la gestion des déchets d'activités de soins à risques infectieux perforants produits par les patients en auto traitement.

⁷ Avis 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.

⁸ Avis n° 16-A-27 du 28 décembre 2016 concernant l'ouverture de la filière de traitement des emballages ménagers à plusieurs éco-organismes.

⁹ Décision n° 17-DCC-42 du 03 avril 2017 relative à la fusion-absorption d'Ecofolio par Eco-emballages.

¹⁰ 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.

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 %.

12. Par ailleurs, dans le cadre de la stratégie européenne sur les matières plastiques, la directive (UE) 2019/904 du 5 juin 2019 relative à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement, fixe des objectifs supplémentaires, contraignants en matière de collecte. Les États membres devront ainsi garantir la collecte séparée des bouteilles en plastique à usage unique mises sur le marché en vue d'un recyclage de 77 % de leur poids 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 recyclées.

13. Au niveau national, la feuille de route pour l'économie circulaire¹¹, publiée par le Gouvernement, prévoit d'atteindre 100 % de collecte des déchets recyclables d'ici 2025. Cet objectif a été réaffirmé, en 2020, par la loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire¹² 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 2040.

14. 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 2030¹³.

1.2. L'organisation de la filière REP en France

15. 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.

16. Une fois collectée séparément par les collectivités locales, les déchets plastiques sont transportés vers des centres de tri pour y être triés, voire surtriés, selon la matière plastique concernée, en vue de leur recyclage. Les matières premières recyclées sont par la suite reprises pour être vendues sur le marché à destination des opérateurs de la plasturgie.

17. La gestion des déchets ménagers en France repose sur le principe de responsabilité élargie du producteur (ci-après « REP ») défini à l'article L. 541-10 du code de l'environnement comme l'« 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 [...] ».

18. 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 produits.

¹¹ Feuille de route pour l'économie circulaire, 23 avril 2018.

¹² 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.

¹³ 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.

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

20. À l'origine¹⁴, 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 que « financeurs », 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.

21. A la faveur de deux récentes modifications du cahier des charges applicable aux éco-organismes, l'organisation de la filière a été profondément modifiée :

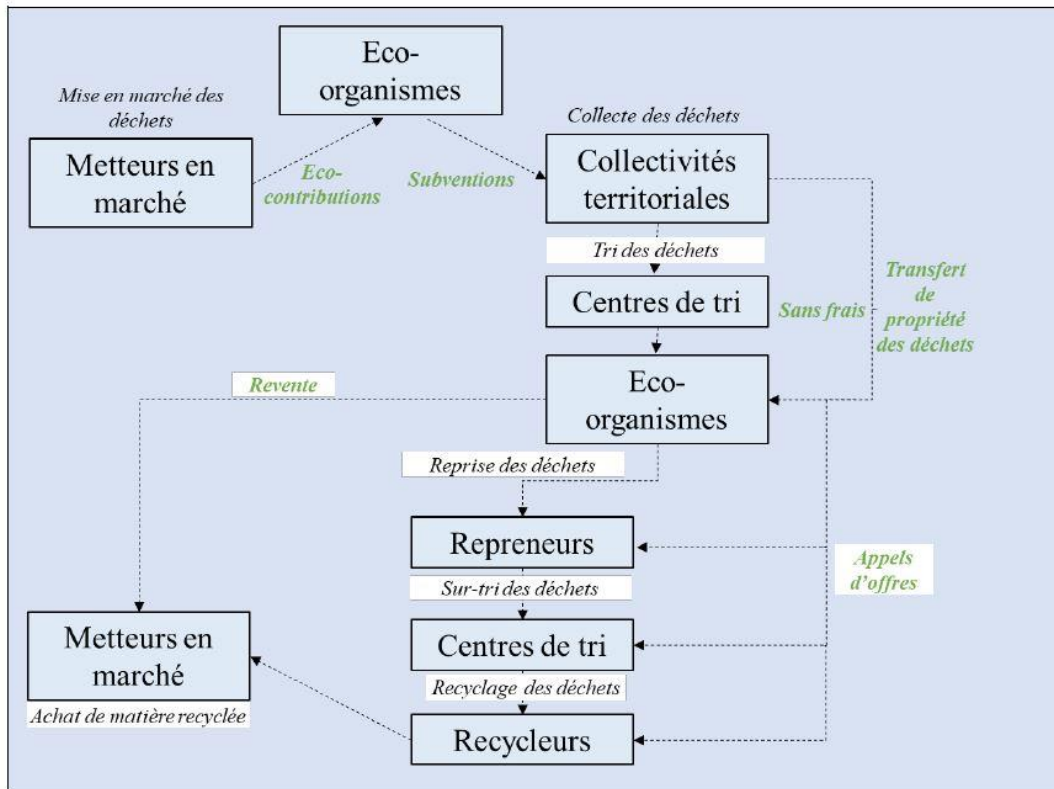
- par un arrêté du 4 janvier 2019, la filière s'est structurellement modifiée pour adopter un modèle d'organisation « mixte », à la fois financier et opérationnel. Les éco-organismes demeurent « financeurs » pour l'ensemble des déchets d'emballages ménagers plastiques, à l'exclusion de certains déchets rigides en mélange¹⁵ pour lesquels ils deviennent « opérationnels » s'agissant des activités de sur-tri et de recyclage. À ce dernier titre, les éco-organismes peuvent désormais assurer la reprise, auprès des collectivités locales, 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 ;
- par un arrêté du 15 mars 2022, la nature opérationnelle de la filière s'est trouvée renforcée, les éco-organismes assurant désormais, en exclusivité, l'organisation de la reprise et du recyclage des déchets rigides et souples en mélange répondant aux modèles de tri correspondants. 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.

22. 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 comme suit¹⁶ :

¹⁴ 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.

¹⁵ 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).

¹⁶ Schéma de l'avis de l'Autorité 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, § 45.



2. L'action récente de l'Autorité dans le secteur des déchets d'emballages ménagers

23. Dans le cadre de sa compétence consultative, l'Autorité a mené une réflexion approfondie sur l'évolution de la filière REP des emballages ménagers en général¹⁷, et des emballages ménagers plastiques en particulier¹⁸.

24. Dans son avis de juin 2022, l'Autorité a examiné l'impact concurrentiel d'un projet d'arrêté qui s'insère dans la modification plus globale de l'organisation de la filière REP des emballages ménagers plastiques opérée par l'arrêté du 15 mars 2022 (cf. *supra*, §21). Son analyse a porté tout d'abord sur l'exclusivité octroyée aux éco-organismes pour la gestion de certains déchets (2.a), puis sur le mécanisme d'équilibrage prévu par le projet d'arrêté (2.b).

2.1. Sur l'exclusivité octroyée aux éco-organismes pour l'organisation de la reprise de certains flux de déchets

25. L'Autorité s'est attachée à vérifier que la mesure conférant une exclusivité aux éco-organismes pour l'organisation de la reprise de certains flux de déchets rigides et souples

¹⁷ Avis n° 16-A-27 du 28 décembre 2016 concernant l'ouverture de la filière de traitement des emballages ménagers à plusieurs éco-organismes.

¹⁸ 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.

était d'une part justifiée par un objectif d'intérêt général, et d'autre part nécessaire et proportionnée à la réalisation de l'objectif poursuivi.

26. L'objectif de l'exclusivité était de parvenir rapidement à des résultats significatifs en termes de recyclage de déchets d'emballages ménagers plastiques et de modernisation de la filière industrielle, par la massification de ces flux. L'exclusivité accordée aux éco-organismes devait 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. La mesure devait ainsi contribuer au développement et à la structuration de la filière industrielle du recyclage portant sur l'ensemble des déchets d'emballages ménagers plastiques, et notamment sur des déchets non encore valorisables dans les conditions techniques et économiques du moment.

27. À l'issue de son examen, l'Autorité a, d'une part, considéré que la mesure d'exclusivité apparaissait nécessaire à la réalisation de cet objectif compte tenu du fait que la création d'une telle filière implique d'importants efforts d'investissements pour moderniser l'outil industriel du tri et du recyclage. Dans ce contexte, les éco-organismes, en tant qu'« opérateurs », 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.

28. Dès lors, cette modernisation de la filière ne paraissait pas pouvoir être réalisée utilement, dans des délais identiques par les acteurs privés, sans l'intervention des éco-organismes.

29. D'autre part, la mesure d'exclusivité apparaissait également proportionnée à la réalisation de l'objectif, dans la mesure où elle ne vise que les flux de déchets d'emballages ménagers plastiques rigides et souples en mélange, soit des catégories de déchets ne représentant qu'une part du gisement global des déchets d'emballages ménagers plastiques actuellement collectés sur le territoire métropolitain, et constituées essentiellement de matières plastiques pour lesquelles il n'existe pas, à ce jour, de capacités industrielles suffisantes et modernisées pour répondre à leur besoin de traitement en volume.

30. L'Autorité a néanmoins émis des réserves sur le dispositif d'exclusivité, en ce que la mesure n'apparaissait pas limitée dans la durée.

31. Or, si l'exclusivité d'organisation de la reprise de certains déchets d'emballages ménagers plastiques aux éco-organismes apparaît nécessaire et proportionnée au regard de l'objectif d'intérêt général poursuivi à court-moyen-terme, cette mesure ne doit pas être prolongée de manière excessive, au-delà de ce qui est nécessaire pour la structuration du marché de la valorisation. Pour limiter les effets sur les long terme, l'Autorité a recommandé l'insertion d'une disposition sur la durée de l'exclusivité afin que celle-ci ne s'étende pas au-delà de la future période d'agrément, soit au maximum en fin d'année 2029, et en tout état de cause, que soit réalisé un audit à la fin de l'année 2025 pour examiner les capacités industrielles de tri, de sur-tri et de recyclage de la filière et analyser l'opportunité de maintenir ou non la mesure d'exclusivité.

2.2. Sur le mécanisme d'équilibrage opérationnel prévu par le projet d'arrêté

32. Dans son avis de juin 2022, l'Autorité a également été amenée à apprécier, dans le cadre de sa saisine, les effets sur le marché de l'introduction d'un mécanisme d'équilibrage « opérationnel » dont l'objet est d'assurer une répartition entre les éco-organismes de leurs obligations de reprise et de recyclage des flux de déchets concernés par la mesure

d'exclusivité, à due proportion de leurs parts de marchés amont respectives, calculée sur la base des tonnages de matière composant ces flux par rapport à l'ensemble des mises sur le marché.

33. Elle a relevé, d'une part, que ce mécanisme risquerait de conforter la position de l'acteur dominant sur le marché amont de l'adhésion¹⁹ sur le marché aval de la reprise et du recyclage, ceci dans un contexte économique et juridique marquée par l'existence de barrières à l'entrée particulièrement élevées sur les marchés concernés (barrières réglementaires, barrières technologiques et barrières informationnelles).

34. D'autre part, l'Autorité relève un risque de déséquilibre en faveur de l'acteur dominant susmentionné 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. Ces déséquilibres se trouveraient renforcés par l'étendue de la liberté contractuelle accordée aux éco-organismes pour déterminer les conditions de reprises des tonnages excédentaires (localisation des volumes excédentaires, modalités de répartition de ces volumes, stockage de ces volumes, coûts induits du stockage et du transport, *etc.*), au regard des seules conditions fixées par voie réglementaire (durée des stockages des volumes excédentaires).

35. Par conséquent, le mécanisme d'équilibrage, à le supposer nécessaire, n'apparaît pas proportionné à l'objectif poursuivi. Pour limiter ses effets potentiellement restrictifs sur la concurrence, l'Autorité a recommandé 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'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie à collecter et rendre disponibles des informations optimales, et, enfin, de faire contrôler la convention conclue entre les éco-organismes par un organisme indépendant.

¹⁹ 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.