

Performance des systèmes de REP dans l'Union européenne

Principales conclusions

Pour EUROPEN



europen

SHAPING A SUSTAINABLE
FUTURE FOR PACKAGING

Mai 2026

CIRCPACK by Veolia

circpack@veolia.com

packaging@europen-packaging.eu

Contexte

Le règlement sur les emballages et les déchets d'emballages (PPWR) est entré en vigueur en 2025, fixant des objectifs de recyclage contraignants et des exigences harmonisées en matière de déclaration dans l'ensemble de l'UE-27. La capacité des États membres à respecter ces obligations dépend en grande partie de la conception et de la gouvernance de leurs systèmes de responsabilité élargie des producteurs (REP). EUROPEN a commandé cette étude à CIRCPACK by Veolia afin d'identifier ce qui distingue les systèmes REP déjà en bonne voie de ceux qui ne le sont pas, et ce qui doit changer pour que les objectifs du PPWR pour 2030 et 2035 soient atteints dans l'ensemble de l'UE. L'étude évalue les systèmes REP des 27 États membres de l'UE, en s'appuyant sur les données Eurostat 2023, les rapports financiers et opérationnels publiés par les éco-organismes, les déclarations aux registres nationaux des déchets, ainsi que sur un jeu de données CIRCPACK de taux de recyclage par format couvrant 13 sous-catégories d'emballages. L'analyse est structurée autour de quatre piliers analytiques : minimisation des pertes de matériaux, suivi de la circularité et reporting, création de marchés circulaires et transparence. Les conclusions sont illustrées par cinq études de cas nationales : Belgique, Italie, Espagne, Allemagne, Hongrie.

L'UE-27 a généré 79,7 millions de tonnes de déchets d'emballages en 2023, soit 177,8 kg par habitant ; le taux de recyclage global s'établissait à 64,1 % (Eurostat 2023). L'écart entre les États membres est considérable : la Belgique recycle 79,7 % de ses emballages tandis que la Roumanie en recycle 37,3 %, soit un écart de 40 points de pourcentage qui ne s'est pas sensiblement réduit au cours de la dernière décennie. L'objectif principal de ce rapport est d'identifier ce qui distingue les systèmes de REP les plus performants des autres et, à un moment où près de la moitié des États membres mettent encore en décharge plus de 30 % de leurs déchets municipaux, et quatre d'entre eux plus de 60 %, d'éclairer les voies permettant d'atteindre les objectifs de recyclage européens.

La structure tarifaire, et non le niveau des contributions, détermine les performances de recyclage

La conception de la structure tarifaire REP est le principal facteur de performance en matière de recyclage identifié dans l'étude. Les systèmes dotés de contributions éco-modulées granulaires, différenciées par matériau, format et recyclabilité, surpassent ceux à structure tarifaire forfaitaire ou basique de 16,5 points de pourcentage en recyclage global des emballages. Les pays appliquant une modulation basique au poids affichent en moyenne 57,4 % ; ceux dotés de systèmes avancés de type bonus-malus atteignent 64,5 % ; les pays exploitant des modèles granulaires de coûts nets avec des paliers de contributions par format affichent en moyenne 73,9 %. Ce constat est particulièrement net pour les plastiques rigides, où les systèmes granulaires atteignent en moyenne 52,0 % (CIRCPACK) contre 31,3 % dans les systèmes basiques, soit un écart de 20,7 points de pourcentage.

Le niveau des contributions, en revanche, ne stimule pas à lui seul la prévention des déchets. Les volumes de déchets générés suivent le PIB par habitant de plus près que la conception tarifaire, tous flux de matériaux confondus. Les niveaux de contributions doivent néanmoins être suffisants pour financer les infrastructures de collecte, de tri et de retraitement exigées par le PPWR, mais augmenter les contributions sans affecter les recettes de manière transparente à des goulots d'étranglement spécifiques ne comblera pas l'écart de performance. C'est l'allocation appropriée des recettes des contributions, et non leur niveau absolu, qui détermine les résultats.

Les goulots d'étranglement observés sont mesurables : les capacités de tri et de retraitement pour certains formats d'emballages restent insuffisantes dans la plupart des États membres ; la couverture de la collecte séparée chute fortement en dehors des centres urbains ; et dans la plupart des systèmes, l'éco-modulation ne différencie pas suffisamment les formats recyclables des formats difficiles à recycler pour infléchir les choix de conception des emballages.

Les obstacles infrastructurels freinent le recyclage à grande échelle

Aucune catégorie d'emballages n'est en voie de satisfaire aux exigences de recyclage à grande échelle du PPWR dans l'ensemble des 27 États membres. Les plastiques souples en sont l'illustration la plus frappante : ils présentent les taux de recyclage les plus bas de toutes les catégories d'emballages, des capacités de tri et de retraitement négligeables dans la plupart des États membres, et l'écart le plus important entre ce qui est collecté et ce qui est recyclé. Les briques alimentaires composites, l'aluminium dans certains États membres et certains flux de papier présentent la même dynamique. L'obstacle est infrastructurel, et aucune conception REP actuelle, quelle que soit la granularité de sa structure tarifaire, n'a comblé cet écart pour toutes les catégories. Si l'écoconception empêchera l'accès au marché pour les emballages non recyclables, atteindre la recyclabilité à grande échelle d'ici 2035, comme l'exige le PPWR, nécessite des capacités de tri et de retraitement qui n'existent pas encore à l'échelle requise pour toutes les catégories d'emballages dans l'UE-27.

La qualité de la gouvernance compte plus que le modèle de gouvernance

Ce qui distingue les systèmes les plus performants n'est pas leur modèle, c'est-à-dire éco-organisme unique, multi-éco-organismes ou gestion étatique, mais plutôt le niveau de gouvernance mis en place. Cela inclut la précision avec laquelle les régulateurs définissent ce que les éco-organismes doivent fournir, la transparence avec laquelle les recettes des contributions sont suivies de la collecte au retraitement, et si la granularité des déclarations est suffisante pour diagnostiquer la performance dans le temps. La Belgique (éco-organisme unique) et l'Allemagne (multi-éco-organismes concurrents) se situent au même niveau supérieur malgré des architectures de systèmes très différentes. La dispersion au sein des modèles de gouvernance est plus large que la dispersion entre eux. Là où la gouvernance est solide, les modèles avec éco-organisme unique comme les modèles concurrentiels donnent de bons résultats.

Performance des systèmes par modèle de gouvernance

Modèle de gouvernance	Taux de recyclage moyen	Meilleure performance (%)	Échantillon (n)
Éco-organisme unique	71,2 %	Belgique (79,7 %)	6
Multi-éco-organismes concurrents	62,9 %	Allemagne (69,4 %)	19
Gestion étatique	47,4 %	Croatie (51,9 %)	2

Source : Eurostat, période de déclaration 2023, taux de recyclage des emballages par État membre

La granularité des données est un facteur clé de la performance de REP

Les États membres classés Élevé sur un indice composite de transparence — couvrant la couverture des déclarations, la divulgation de la méthodologie et la fréquence des déclarations — recyclent en moyenne 13,4 points de pourcentage d'emballages de plus que les systèmes à faible transparence (69,6 % contre 56,2 %). Le mécanisme opère par la divulgation de la méthodologie : lorsque les méthodologies de calcul sont documentées publiquement, les taux déclarés peuvent être vérifiés par rapport aux flux de matériaux sous-jacents. Lorsqu'elles ne le sont pas, le chiffre déclaré reflète une décision de classification réglementaire dont les fondements ne peuvent être vérifiés de manière indépendante. La Belgique effectue un suivi au niveau du format et recycle 79,7 % ; la Hongrie déclare au niveau agrégé et recycle 42,8 %. La tendance observée sur l'ensemble de l'échantillon est cohérente : les pays disposant de données plus granulaires et accessibles au public tendent à atteindre des taux de recyclage plus élevés. Des données vérifiables permettent aux régulateurs, aux producteurs et aux opérateurs d'identifier où les matériaux sont perdus et de cibler les contributions et les investissements d'infrastructure sur les formats nécessitant une intervention. Les chiffres agrégés, en revanche, masquent la performance sous-jacente. Par exemple, lorsque certains formats représentent une part plus faible du tonnage total, leurs pertes sont absorbées dans la moyenne plutôt que visibles par rapport à celle-ci. Les formats plus exigeants, ceux nécessitant un tri avancé, une collecte dédiée ou des technologies de recyclage émergentes, restent moins bien pris en charge, non pas parce que leur importance est contestée, mais parce que la base de données nécessaire pour orienter les investissements vers eux n'est pas disponible de manière cohérente.

L'annexe XII, tableau 3 du PPWR exigera des États membres qu'ils déclarent au niveau de la famille de polymères pour les plastiques, avec des répartitions parallèles pour le papier et le métal. L'infrastructure de données n'existe pas encore de manière uniforme pour fournir des déclarations comparables au niveau du format dans l'ensemble de l'UE-27 : protocoles harmonisés d'analyse du tri, identification standardisée des matériaux, méthodologies de comptage comparables. Tant que ce ne sera pas le cas, les États membres ne pourront pas identifier où les matériaux sont perdus dans le système, et les structures tarifaires ne pourront pas être calibrées sur les formats nécessitant une intervention.

La transparence financière s'arrête à l'éco-organisme

L'article 8a de la directive-cadre sur les déchets exige des éco-organismes qu'ils publient leur barème de contributions, la propriété et l'adhésion au système, ainsi que la procédure utilisée pour sélectionner les opérateurs de gestion des déchets. Il n'exige pas la divulgation de la manière dont les recettes agrégées des contributions sont allouées en aval une fois qu'elles quittent l'éco-organisme. Rien de comparable ne s'applique aux opérateurs de gestion des déchets qui fournissent effectivement le service : municipalités, collecteurs sous contrat, installations de tri, recycleurs. En Belgique, des contrats formels entre Fost Plus et les opérateurs intermunicipaux tracent les recettes des contributions vers des normes de service spécifiques, et les déclarations par format permettent de mesurer les résultats de valorisation par rapport aux paiements. Dans la plupart des autres États membres, les éco-organismes versent aux municipalités ou aux prestataires sans visibilité aval comparable. Cette opacité aval est là où la majeure partie des recettes des contributions est dépensée, et le rapport l'identifie comme la lacune visible la plus importante dans le cadre actuel de transparence REP.

Études de cas nationales

Cinq études de cas nationales montrent comment les choix de conception se traduisent en résultats. Les taux de recyclage des emballages ci-dessous sont issus d'Eurostat (période de déclaration 2023). Chaque pays illustre un point différent du spectre de performance et de réforme :



Belgique (79,7 % de recyclage global)

Structure REP à éco-organisme unique pour les emballages ménagers (Fost Plus), avec un éco-organisme parallèle pour les emballages commerciaux (Valipac). Contributions granulaires basées sur les coûts nets pour plus de dix sous-catégories de matériaux, et plus de trois décennies de maturité institutionnelle. Des contrats formels entre Fost Plus et les opérateurs intermunicipaux tracent les recettes des contributions vers des normes de service spécifiques. La Belgique a déjà dépassé les objectifs PPWR 2030 pour la plupart des flux de matériaux.



Italie (75,6 % de recyclage global)

Le CONAI italien gère le système de contributions plastiques le plus granulaire d'Europe via un modèle avec éco-organisme unique et des consortiums par flux de matériaux en dessous, avec 22 catégories au total, dont neuf sous-catégories plastiques (A1.1 à C). L'Italie a déjà dépassé les objectifs 2030 pour le papier (92,6 %) et est en bonne voie pour la plupart des autres flux.



Espagne (70,5 % de recyclage global)

En transition d'un monopole de 25 ans (Ecoembes/Ecovidrio) vers un marché multi-éco-organismes concurrentiel en vertu du décret royal 1055/2022, avec treize éco-organismes enregistrés en 2025. Le système traverse un ajustement structurel important suite à la fin du monopole, nécessitant une surveillance administrative substantielle pour garantir l'intégrité des données.



Allemagne (69,4 % de recyclage global)

Marché multi-éco-organismes concurrentiel avec plus de dix opérateurs agréés, coordonné par le registre central ZSVR et une base de données partagée. L'écomodulation en vertu de la loi allemande sur les emballages (VerpackG) différencie les contributions au niveau du matériau mais pas au niveau du format (par exemple plastique rigide versus souple). Atteint des performances comparables aux systèmes à éco-organisme unique mais nécessite un investissement important dans la supervision centralisée.



Hongrie (42.8%)

Moins performant des cinq. A remplacé son marché multi-éco-organismes en 2023 par une concession étatique de 35 ans à MOHU. Le système en est encore aux premières phases de mise en œuvre, avec des paramètres opérationnels et de déclaration clés encore en cours de définition.

Comblent les lacunes structurelles restantes pour une gestion efficace des déchets

Le PPWR traite plusieurs des lacunes structurelles identifiées dans cette étude. Son exigence de méthodologie de calcul harmonisée (alignée sur la directive 2018/852 et la CID 2019/665) réduira la divergence méthodologique qui gonfle actuellement certains chiffres nationaux de recyclage. Ses exigences en matière d'éco-modulation s'alignent sur ce que nous observons dans les systèmes les plus performants. Ses obligations de déclaration étendues vont dans le sens de la granularité des données que notre analyse associe à de meilleurs résultats.

Cependant, les principales conclusions du rapport indiquent que des efforts harmonisés supplémentaires sont nécessaires dans l'ensemble de l'UE pour aligner les conditions de concurrence sur les systèmes REP les plus performants. Les États membres les plus performants combinent quatre paramètres de conception : structures tarifaires granulaires, responsabilité opérationnelle consolidée, données au niveau du format et divulgation transparente de la méthodologie. Ce sont des paramètres de conception, non des paramètres de dépenses, que tout État membre peut mettre en œuvre. La future législation européenne, comme le prochain acte sur l'économie circulaire, sera un outil essentiel pour réformer la gouvernance REP et promouvoir une approche harmonisée de la gestion des déchets à l'échelle de l'UE.

Note sur les sources

La plupart des taux de recyclage cités ci-dessus proviennent d'Eurostat (période de déclaration 2023). Les taux par format pour les plastiques rigides et souples sont issus d'un jeu de données CIRCPACK qui triangule les chiffres officiellement déclarés avec l'analyse des flux de matériaux, les données opérationnelles propriétaires des opérations de recyclage européennes de Veolia, et la connaissance approfondie de CIRCPACK des infrastructures de recyclage de l'UE-27, construite à partir d'un accès direct au niveau des installations (capacité de tri et de retraitement, maturité et couverture géographique par État membre). Le jeu de données par format porte strictement sur les emballages ménagers ; le taux de recyclage tous plastiques d'Eurostat d'environ 40 % mélange les formats rigides et souples des flux ménagers et commerciaux/industriels. Les chiffres de ce résumé sont descriptifs : moyennes de groupe et écarts en points de pourcentage observés dans l'échantillon UE-27.