



SÉANCE THÉMATIQUE DE CONTRÔLE : « LE FONCTIONNEMENT DES ECO-ORGANISMES ET LA GESTION DES ECO-CONTRIBUTIONS »

Les éco-organismes constituent un pilier essentiel de la responsabilité élargie des producteurs (REP), fondée sur le principe du « pollueur-paiteur ». Apparues dans les années 1990, ces structures ont vu leur cadre profondément renforcé par la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (dite loi Agec), qui a élargi le nombre de filières, réformé la gouvernance et le fonctionnement des éco-organismes, accru les obligations de transparence et de performance et renforcé les pouvoirs de contrôle et de sanction de l'État.

En 2025, la France compte 23 filières REP et 26 éco-organismes agréés, opérant dans des secteurs très divers (emballages, textiles, équipements électriques, jouets, matériaux de construction, etc.). Leur poids économique connaît une forte progression, avec 2,4 milliards d'euros d'éco-contributions collectées en 2023 et des projections atteignant 7 milliards d'euros à l'horizon 2029¹. Cette montée en puissance s'accompagne toutefois d'interrogations persistantes quant à leur gouvernance, leur efficacité et leur rôle territorial dans le déploiement de l'économie circulaire.

En amont de l'examen en séance publique, les rapporteurs ont procédé à l'audition d'une trentaine d'organismes et ont reçu une quinzaine de contributions écrites. Ces travaux ont permis de dresser un état des lieux, d'identifier les difficultés rencontrées et d'explorer des leviers d'action visant à garantir un équilibre effectif de la gouvernance des filières REP et à remédier aux dysfonctionnements persistants constatés depuis l'entrée en vigueur de la loi Agec.

Au regard des constats établis, les rapporteurs estiment nécessaire la création d'une commission d'enquête spécifiquement consacrée à l'analyse du fonctionnement des éco-organismes et des modalités de gestion des éco-contributions, afin d'assurer une utilisation transparente et efficiente des ressources financières supportées par les consommateurs au bénéfice de l'économie circulaire.



Rapporteur
Mme Manon Bouquin
Députée de l'Hérault
(Rassemblement National)



Rapporteur
M. Charles Fournier
Député d'Indre-et-Loire
(Écologiste et Social)



Rapporteur
Mme Anne-Cécile Violland
Députée de Haute-Savoie
(Horizons & Indépendants)

¹ Montants indiqués dans la lettre de mission visant à réformer la gouvernance, la régulation économique et le fonctionnement des éco-organismes adressée à plusieurs inspections par la Première ministre Mme Élisabeth Borne, 8 janvier 2024

I. LE PRINCIPE POLLUEUR-PAYEUR ET SA TRADUCTION DANS LA GOUVERNANCE

A. Une gouvernance des éco-organismes souvent contestée

La gouvernance des éco-organismes, fondée sur le principe du « pollueur-payeur », repose sur des **conseils d'administration composés exclusivement de metteurs sur le marché**. Cette configuration confère aux producteurs la responsabilité de mettre en œuvre les objectifs qui leur sont prescrits, ce qui suscite régulièrement des critiques, au motif qu'ils se trouvent ainsi en **position de juges et parties**. Les intérêts divergents des éco-organismes, et la volonté de limiter le niveau des éco-contributions, peuvent alors interférer avec la pleine poursuite de leur mission d'intérêt général. Cela interroge la capacité des acteurs économiques à porter seuls une politique suffisamment ambitieuse, au risque d'une absence de vision industrielle partagée.

L'élargissement de la gouvernance à d'autres parties prenantes — collectivités territoriales, opérateurs de gestion des déchets, acteurs du réemploi ou de l'économie sociale et solidaire — fait également débat, ces acteurs étant financés par les éco-organismes et susceptibles, à ce titre, de se trouver eux-mêmes en situation de conflit d'intérêts. Pour autant, cet élargissement pourrait garantir le respect de la hiérarchie des modes de traitement et favoriser une co-construction effective de la stratégie industrielle. L'évolution de certaines filières, notamment celle des pneumatiques, illustre une gouvernance plus hybride. L'agrément délivré en décembre 2023 à l'éco-organisme France Recyclage Pneumatiques, dont le capital est partagé entre metteurs sur le marché et opérateurs de recyclage, a ainsi soulevé des interrogations, en particulier quant au respect du caractère non discriminatoire des procédures de mise en concurrence.

Les décisions incombent au conseil d'administration des éco-organismes. Toutefois, la loi Agec a instauré une instance de concertation, **les comités de parties prenantes** (CPP), regroupant les producteurs, les opérateurs de gestion des déchets, les collectivités territoriales ainsi que les associations de protection de l'environnement et des consommateurs². Si ces comités ont pour objectif d'associer les acteurs de l'économie circulaire aux décisions stratégiques des éco-organismes, leur influence demeure toutefois limitée. Consultés sur des sujets structurants — tels que les agréments, les éco-contributions, l'écoconception ou l'affectation des fonds de réemploi ou de réparation —, **leurs avis n'ont pas de caractère contraignant**³, ce que les rapporteurs questionnent. Plusieurs parties prenantes dénoncent, par ailleurs, un déséquilibre de représentation : les metteurs sur le marché y sont présents à la fois par l'intermédiaire de leurs fédérations et via les éco-organismes qu'ils contrôlent, ces derniers n'étant toutefois pas titulaires d'un droit de vote au sein de cette instance.

Enfin, **la multiplication des filières REP et des éco-organismes a conduit à une prolifération d'instances de gouvernance**, complexifiant excessivement le paysage institutionnel. La réglementation avait initialement été conçue pour une organisation des metteurs sur le marché autour d'un éco-organisme unique, spécialisé par filière. La diversification récemment observée sur quelques filières — avec plusieurs éco-organismes par filière, et des éco-organismes intervenant sur plusieurs filières — soulève des interrogations quant à la représentativité des conseils d'administration, qui ne reflètent pas nécessairement l'ensemble des filières concernées au sein d'un éco-organisme, ainsi qu'à la répartition des responsabilités en cas de défaillance et de sanctions. Lorsqu'un éco-organisme est agréé sur plusieurs filières, un CPP doit être

² Article D. 541-90 du code de l'environnement

³ Article D. 541-95 du code de l'environnement

institué pour chacune d'elles, multipliant ainsi les organes de gouvernance, alourdisant la charge des acteurs et complexifiant les processus de concertation.

B. Le rôle de l'État dans le pilotage des filières REP

Plusieurs services de l'État interviennent dans la gouvernance des filières REP, dont :

- la direction générale de la prévention des risques (DGPR), qui définit le cadre réglementaire et les cahiers des charges, délivre les agréments et exerce le contrôle et le pouvoir de sanction ;
- la direction générale des entreprises (DGE) qui cosigne les agréments⁴ et rend un avis sur les cahiers des charges — sans en être signataire ;
- la direction de suivi des REP (DSREP) de l'Ademe qui assure le suivi des filières REP par la collecte et la diffusion des données.

Les pouvoirs publics mobilisent au total 57 équivalents temps plein (ETP), avec notamment 35,9 ETP à l'Ademe, 12,2 ETP à la DGPR, et 4,6 à la DGE⁵. L'ensemble des acteurs auditionnés soulignent que, sans simplification ou évolution stratégique de la réglementation, les moyens limités de la DGPR constituent un facteur de fragilité, compromettant la mise en œuvre et la cohérence des filières. En outre, l'éclatement des responsabilités entre la DGPR et la DGE maintient **une gouvernance des filières REP centrée sur la politique environnementale de gestion des déchets et des produits en fin de vie**, au détriment du développement d'une économie de filières structurée et incitative.

Cette gouvernance, conçue pour être participative, trouve son prolongement dans une instance de concertation obligatoire, la commission inter-filières de responsabilité élargie des producteurs

(Cifrep). Créée par la loi Agec, la Cifrep réunit 5 collèges — producteurs, collectivités territoriales, associations environnementales, opérateurs de gestion des déchets et État — et est consultée notamment sur les projets de cahier des charges, d'agrément, de modulation des éco-contributions. Si son rôle de concertation est reconnu et apprécié, **la Cifrep apparaît aujourd'hui saturée** : le nombre et la complexité des dossiers limitent la qualité des échanges, favorisant votes de rejet ou abstentions plutôt qu'une véritable co-construction des stratégies des filières REP.

En l'absence de mécanismes d'incitation économique efficaces au sein des filières REP, leur effectivité et performance reposent essentiellement sur la capacité de l'autorité administrative à réguler, à assurer un contrôle rigoureux (fixation des barèmes, atteinte des objectifs environnementaux, suivi des distorsions de concurrence, etc.) ainsi qu'à **mobiliser un régime de sanctions proportionné et dissuasif**. Celui-ci distingue les sanctions pour non-atteinte des objectifs et celles pour non-respect des prescriptions des cahiers des charges⁶. Les premières se révèlent peu dissuasives en raison de procédures longues — 2 à 3 ans entre la mise en demeure et la sanction finale —, tandis que les secondes, assorties d'astreintes journalières, se montrent plus efficaces comme l'illustre l'amende d'un million d'euros prononcée à l'encontre d'Alcome. Le retrait ou la suspension d'agrément constitue en théorie une sanction ultime, mais demeure en pratique difficilement mobilisable lorsqu'un seul éco-organisme est agréé. **Le recours aux sanctions reste limité**⁷ : depuis 2023, seules trois sanctions pour non-respect de prescriptions ont été prononcées et un dossier est en cours pour non-atteinte des

⁴ Article R. 541-87 du code de l'environnement

⁵ IGEDD, IGF, CGE, « Performances et gouvernance des filières à responsabilité élargie du producteur », juin 2024

⁶ Article L. 541-9-6 du code de l'environnement

⁷ Ministère de la transition écologique, « Cadre général des filières REP – Sanctions appliquées », décembre 2025

objectifs. Cette situation tient, en premier lieu, à l'inadaptation du régime de sanctions, dont les modalités et les délais limitent fortement la portée dissuasive. Elle s'explique, en deuxième lieu, par la fixation d'objectifs parfois techniquement ou financièrement irréalistes, sans clarification suffisante des responsabilités en cas de non-atteinte, fragilisant les éco-organismes et réduisant l'impact environnemental recherché malgré une volonté collective de fixer des ambitions élevées, parfois imposées par le cadre européen. Elle résulte enfin de l'insuffisance des moyens humains consacrés au contrôle des filières.

C. Des risques de distorsions de concurrence à analyser

Les éco-organismes exercent une **influence majeure sur les marchés d'adhésion des producteurs aux éco-organismes, de collecte et de tri et de revente des matériaux**. En concentrant une offre et une demande auparavant dispersées, ils acquièrent un pouvoir de structuration des investissements, ce qui suscite des inquiétudes de la part des opérateurs de gestion des déchets. Cette position confère donc un avantage concurrentiel important, limitant la concurrence par les prix et exposant le secteur à des **risques d'abus de position dominante ou de dépendance économique**⁸. Neuf éco-organismes présentent une situation de monopole⁹. La filière des emballages ménagers et des papiers graphiques illustre un quasi-monopole, Citeo percevant la quasi-totalité des éco-contributions de la filière. Lorsque plusieurs éco-organismes sont agréés pour une même filière, une tendance à la segmentation par catégories de produits se dégage, limitant également la concurrence.

Toutefois, la multiplication des éco-organismes au sein d'une même filière, leur présence croissante sur plusieurs

filières et l'évolution de leur gouvernance vers des profils davantage issus de la gestion d'entreprise déplacent leur **stratégie de mission de service public vers une logique concurrentielle**. Les décisions s'orientent davantage vers la conquête de parts de marché et la fixation d'éco-contributions attractives, au détriment des objectifs de performance environnementale et du respect strict de la réglementation. Cette intensification de la concurrence peut se manifester sous diverses formes et **mérite une analyse approfondie**, notamment en terme de concurrence entre les éco-organismes — ou entre éco-organismes et systèmes individuels — au sein d'une même filière REP, entre les éco-organismes historiques et nouveaux, ou en terme de représentativité des « petits » producteurs au sein de chaque éco-organisme. Elle interroge également la **capacité des organismes coordinateurs à jouer pleinement leur rôle**, pour conduire des études communes, assurer une meilleure concertation avec les parties prenantes et garantir une communication cohérente à l'échelle des filières.

Les éco-organismes, structures de droit privé à but non lucratif, peuvent adopter des formes juridiques diverses : sociétés anonymes (SA), sociétés par actions simplifiées (SAS), groupements d'intérêt économique (GIE). Cette **hétérogénéité statutaire** emporte des modalités de gouvernance distinctes, et a conduit la DGPR à saisir l'Autorité de la concurrence afin d'en analyser les effets.

⁸ Article L. 420-2 du code du commerce

⁹ IGEDD, IGF, CGE, « Performances et gouvernance des filières à responsabilité élargie du producteur », juin 2024

II. CINQ ANS APRES LA LOI AGEC, DES DYSFONCTIONNEMENTS PERSISTANTS

A. Des résultats décevants en matière de prévention, et de soutien au réemploi et à la réutilisation

La prévention de la production des déchets, le réemploi et la réutilisation figurent parmi les objectifs de la loi Agec. Il revient aux filières REP de concourir à ces objectifs, mais les résultats sont, à ce stade, décevants.

La loi Agec¹⁰ prévoit un objectif de réduction de 15 % des quantités de déchets ménagers produits par habitant en 2030 par rapport à 2010. Or, cet objectif ne peut être dissocié des volumes de produits mis sur le marché, qui conditionnent les quantités de déchets générées. À cet égard, force est de constater que sur les filières REP historiques, **les mises sur le marché ont globalement augmenté depuis 2010**. L'introduction d'objectifs de réduction des mises sur le marché dans les cahiers des charges pourrait être envisagée, mais fait toutefois débat entre les rapporteurs.

La loi Agec dispose que le cahier des charges des éco-organismes fixe des objectifs de réemploi, de réutilisation et de réparation¹¹, et institue une trajectoire nationale visant à augmenter la part des emballages réemployés mis sur le marché par rapport aux emballages à usage unique pour atteindre 5 % des emballages réemployés mis sur le marché en 2023 et 10 % en 2027¹². Or, **la filière du réemploi demeure aujourd'hui marginale**. Les résultats sont à ce stade très en deçà des objectifs fixés : le taux de réemploi des emballages ménagers mis sur le marché en 2023 est ainsi estimé à seulement 0,3 %¹³.

Le développement du réemploi semble

pâtir de la **priorité de fait accordée au recyclage, autour duquel les filières REP ont été historiquement structurées**. Elle contraint les quantités disponibles dans un contexte de concurrence renforcée entre les acteurs du réemploi et de la réparation. Le système de gouvernance des éco-organismes et les modalités de financement du réemploi et de la réparation expliquent aussi en partie la situation actuelle. Il y a en effet un risque de conflit d'intérêts¹⁴ entre les intérêts économiques des metteurs sur le marché et les objectifs des cahiers des charges des éco-organismes, l'allongement de la durée de vie des produits entraînant une diminution des ventes.

Les financements consacrés au développement des filières de réemploi reposent principalement sur les éco-organismes via les fonds de réemploi et de réutilisation et les fonds de réparation. Les difficultés observées de déploiement de ces dispositifs tiennent largement à leur gouvernance, la gestion des fonds par des éco-organismes contrôlés par les producteurs créant des conflits entre des intérêts divergents. Cette situation s'est traduite par des retards dans leur déploiement, et des sous-consommations : entre 2022 et 2024, seuls 30 % de l'enveloppe des fonds de réparation ont été dépensés¹⁵. Selon le réseau national des ressourceries et recycleries, les modalités d'accès et d'utilisation des fonds de réemploi sont décidées unilatéralement par les éco-organismes. Plus les procédures sont complexes, les critères restrictifs et les dispositifs de soutien peu attractifs, moins les fonds sont consommés. Par ailleurs, si la réglementation prévoit qu'au moins **5 % des éco-contributions soient affectées aux fonds de réemploi**¹⁶, les acteurs du

¹⁰ Article 3

¹¹ Article 62

¹² Article 9

¹³ Rapport d'évaluation de la loi Agec, Mme Véronique Riotton et M. Stéphane Delautrette, mai 2024

¹⁴ IGEDD, IGF, CGE, «Performances et gouvernance des filières à responsabilité élargie du producteur», juin 2024

¹⁵ Rapport d'information sur l'application de la loi Agec, Mme Marta de Cidrac et M. Jacques Fernique, Sénat, juin 2025

¹⁶ Article L. 541-10-5 du code de l'environnement

secteur regrettent que ce seuil soit le plus souvent **appréhendé par les éco-organismes comme un plafond plutôt que comme un plancher**, traduisant selon eux un niveau d'ambition insuffisant. Les montants de soutien ne sont dès lors pas calculés en fonction des besoins financiers réels pour soutenir le développement du réemploi et atteindre les objectifs fixés dans les cahiers des charges. Le soutien public demeure limité et s'exerce essentiellement par l'intermédiaire du fonds « Économie circulaire » de l'Agence de la transition écologique (Ademe) dont les moyens ont été sensiblement renforcés depuis 2022, passant de 167 M€ à 301 M€ en 2024¹⁷. Les acteurs du réemploi estiment ces soutiens insuffisants au regard des investissements nécessaires et des coûts liés à la montée en charge des activités. Le risque de conflit d'intérêts présenté ci-dessus doit **conduire à une évolution du financement des actions de réemploi et de réparation**. Plusieurs scénarios d'évolution sont possibles et nécessitent des travaux complémentaires : le renforcement du rôle de l'Ademe au détriment de celui des éco-organismes ou, à l'inverse, le renforcement du rôle des éco-organismes avec une évolution des modalités de décision relatives au financement de la réparation et du réemploi. Une autre option est le renforcement du rôle de l'État, sans implication de l'Ademe.

Au-delà des considérations purement financières, l'évolution des modalités de gestion de ces fonds aura potentiellement des conséquences sur la qualification juridique des éco-contributions¹⁸. Actuellement assimilée à une redevance, l'éco-contribution n'est pas considérée comme une imposition de toute nature. Un tel changement pourrait rendre applicables des principes constitutionnels tels que l'égalité devant les charges publiques.

¹⁷ Rapport d'information sur le soutien de l'État à la prévention et la valorisation des déchets ainsi qu'à l'économie circulaire, de Mme Christine Lavarde, Sénat, octobre 2025

B. Des impacts opérationnels et financiers sur les collectivités territoriales

Selon Amorce, les ordures ménagères résiduelles se composent pour environ un tiers de biodéchets, un tiers de déchets relevant des filières REP et un tiers de déchets non valorisables. Malgré des performances inégales selon les filières, les **collectivités territoriales continuent d'assurer la gestion de volumes significatifs de déchets relevant des filières REP**. La création et le renforcement des filières REP par la loi Agec visaient pourtant à faire évoluer le financement et la gestion des déchets vers une prise en charge accrue par les producteurs.

Le déploiement incomplet ou tardif de certaines filières REP continue de reporter sur les collectivités la gestion opérationnelle des déchets concernés, notamment en matière de collecte et de traitement des dépôts sauvages. Les collectivités territoriales auditionnées soulignent également que **les soutiens versés par les éco-organismes demeurent largement insuffisants** et ne couvrent qu'une part marginale des coûts réels de collecte et de traitement, estimée à 8 à 9 % du financement du service public de gestion des déchets¹⁹. En outre, les collectivités acquittent la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) pour les déchets enfouis ou incinérés, y compris ceux relevant des filières REP mais non pris en charge par ces dernières, ou faisant l'objet de refus de tri. Il en résulte une double contribution du citoyen, à la fois comme consommateur via l'éco-contribution et comme contribuable via la fiscalité locale.

Une réflexion apparaît dès lors nécessaire sur le niveau et les modalités de soutien des éco-organismes, ainsi que sur leur responsabilisation à l'égard de la TGAP

¹⁸ *Ibidem*

¹⁹ Réponse de l'AMF et d'Intercommunalités de France au questionnaire des rapporteurs

supportée par les collectivités.

La question de la **territorialisation des objectifs** assignés aux filières REP pourrait être étudiée également, afin de mieux tenir compte des réalités locales de production et de gestion des déchets, d'adapter les obligations des éco-organismes aux capacités opérationnelles des territoires, et d'assurer une cohérence avec la compétence de planification des régions en la matière.

Pour autant, la montée en puissance des filières REP ne saurait exonérer les collectivités de leurs propres **obligations en matière de performance**. À cet égard, le rapport conjoint des corps d'inspection²⁰ préconise de moduler les niveaux de soutien dans les contrats types conclus avec les éco-organismes en fonction des coûts moyens de collecte et de traitement selon les typologies de territoires, ainsi que de renforcer la transparence par la publication des niveaux de performance des collectivités sur les principaux flux de matières.

C. Éco-contributions : un outil clé de financement dont l'efficacité et l'équité restent à consolider

Par construction, les éco-contributions reflètent le principe du « pollueur-payeux » en faisant assumer par les metteurs sur le marché le coût environnemental de leurs produits par le financement des éco-organismes s'ils ne s'occupent pas eux-mêmes de leurs déchets par un système individuel. Compte tenu du poids pris par les filières REP et par les éco-organismes, les éco-contributions ont fortement augmenté ces dernières années et continueront à croître dans les années à venir. Pour que cette trajectoire soit soutenable et acceptable, c'est-à-dire pour que l'évolution des contributions et les quantités de déchets valorisés et recyclés restent corrélées, il faudrait multiplier par

cinq les tonnages collectés entre 2022 et 2030.

Si les éco-contributions ont un poids de plus en plus important, les auditions menées par les rapporteurs ont confirmé **les manques et dysfonctionnements constatés** par les divers travaux d'évaluation de la loi Agec les regardant.

Le premier d'entre eux a trait à **l'assujettissement des metteurs sur le marché**. Les « passagers clandestins », terme désignant les entreprises qui devraient s'acquitter d'une éco-contribution, mais qui ne le font pas, représentent, dans certaines filières, une part non négligeable des metteurs sur le marché. Il peut s'agir de metteurs sur le marché installés en France ou de metteurs sur le marché installés à l'étranger qui vendent auprès de particuliers en France ou par l'intermédiaire d'une place de marché. Ces dernières sont, depuis la loi Agec, non seulement tenues d'adhérer à un éco-organisme pour chaque filière REP relative aux produits vendus, mais elles sont également responsables de la déclaration des mises sur le marché et du paiement des éco-contributions pour le compte du vendeur tiers qui ne serait pas en conformité avec ses obligations.

Dans les faits, **la loi est difficile à appliquer**, malgré l'obligation d'enregistrement des producteurs auprès de l'Ademe et la saisie d'un identifiant unique pour chaque producteur.

Les metteurs sur le marché qui ne se soumettent pas à leurs obligations sont passibles d'une amende de 7 500 euros par unité ou par tonne de produit concerné et d'une astreinte journalière d'un montant maximal de 20 000 euros. Une amende de 30 000 euros est également prévue en cas de défaut de mention de l'identifiant unique par un producteur.

Or, très peu de sanctions ont été

²⁰ IGEDD, IGF, CGE, « Performances et gouvernance des filières à responsabilité élargie du producteur », juin 2024

appliquées. Depuis 2024, la DGPR n'a ainsi prononcé que 10 astreintes journalières pour non-adhésion à un éco-organisme²¹.

Les éco-organismes supportent en pratique le coût de la non-contribution. Toutefois, la diminution du gisement déclaré par les producteurs réduit mécaniquement les objectifs à atteindre de l'éco-organisme, ce qui peut en théorie atténuer l'incitation à signaler les manquements. Les sanctions, versées au budget de l'État, ne compensent pas totalement le préjudice subi par les éco-organismes. Une évolution du dispositif pourrait consister à imposer un paiement rétroactif à l'éco-organisme des contributions dues pour toutes les années de non-contribution²².

L'une des propositions récurrentes formulées ces derniers mois pour lutter contre le phénomène de non-contribution et améliorer la transparence du système est **l'affichage de l'éco-contribution sur les factures** pour mieux tracer l'éco-contribution tout au long de la chaîne de vente, limitant ainsi les effets inflationnistes. Pour ses défenseurs, cette mesure aurait également pour effet de dissuader les fraudeurs en rendant plus facilement détectables les passagers clandestins par la soumission au régime pénal de fausses factures. Déjà à l'œuvre dans trois filières REP, **la proposition de généraliser et de rendre obligatoire cet affichage ne fait toutefois pas consensus**. Certains acteurs considèrent que les expériences de factures affichées n'ont qu'un intérêt limité en matière de transparence vis-à-vis du consommateur. Son impact sur les comportements de consommation serait faible et le caractère visible de la contribution aurait pour inconvénient de rendre plus complexe la lecture de la facture. De plus, la mise en œuvre opérationnelle de l'affichage de l'éco-contribution sur la facture n'est pas

évidente, en particulier lorsque plusieurs éco-contributions doivent s'appliquer. Tel est le cas, par exemple, pour un ordinateur portable, sur lequel pourraient logiquement être appliquées des contributions au titre de la filière des produits électriques et électroniques, au titre de la filière batterie et au titre de la filière emballage.

Enfin, indépendamment de l'incidence financière in fine, le redevable de la contribution est bien le metteur sur le marché et pas le consommateur. Dans le cadre des transactions entre professionnels, l'affichage séparé de la contribution pourrait avoir un intérêt plus grand car le format de facturation n'est pas contraint et il permettrait d'éviter les marges et remises indus.

Bien qu'il existe plusieurs rapports et analyses externes des éco-organismes qui s'ajoutent aux rapports annuels de ces derniers, il semble en général nécessaire de **progresser en faveur d'une plus grande transparence dans l'utilisation par les éco-organismes du produit des éco-contributions**. Comme l'a souligné le récent rapport de la commission des finances du Sénat, les données actuellement publiées par l'Ademe ne permettent pas de disposer des principaux postes de coûts, de recettes et de dépenses de fonctionnement des filières. Le processus de fixation des barèmes des éco-contributions semble aussi pouvoir être amélioré, puisqu'il repose sur un barème amont, proposé par l'Ademe, parfois sans que cette dernière dispose d'analyses économiques approfondies. Les acteurs ont besoin de davantage de visibilité dans le temps sur les tarifs des éco-contributions.

Par ailleurs, la concurrence entre éco-organismes peut engendrer un déséquilibre inefficace, dans lequel chacun cherche à **proposer des éco-contributions**

²¹ Ministère de la transition écologique, « Cadre général des filières REP – Sanctions appliquées », décembre 2025

²² Recommandation de la direction générale de la prévention des risques lors de l'audition

inférieures à celles de ses concurrents, au détriment des objectifs environnementaux. Ce risque s'est concrétisé au sein de la filière des produits et matériaux de construction du secteur du bâtiment, donnant lieu à une compétition marquée par la fixation des contributions les plus basses.

Enfin, pour ce qui est des **modulations des éco-contributions**, des améliorations sont également souhaitables. Les bonus d'éco-modulation sont en effet plus fréquemment et plus rapidement attribués que les malus, ces derniers demeurant rares. La loi Agec a en outre prévu des primes et des pénalités sur les éco-contributions plus ambitieuses qu'auparavant en ce qu'elles peuvent atteindre jusqu'à 20 % du prix de vente hors taxe et même être supérieures au montant de l'éco-contribution. Le principe est de faire baisser le prix des produits vertueux et, à l'inverse, de renchérir les produits les moins vertueux, au regard de plusieurs critères de performance environnementale. Il ressort des auditions menées et des travaux des inspections ministérielles que la modulation, lorsqu'elle ne représente que 20 à 50 % du montant de l'éco-contribution, n'est pas suffisante pour inciter au changement des modes de production²³. Cependant, le fait que le montant de la prime puisse excéder celui de l'éco-contribution pose un problème de principe. Dans une telle situation, le metteur en marché bénéficie d'un effet d'aubaine et l'éco-contribution perd son caractère incitatif.

III. Perspectives : vers une commission d'enquête ?

A. Une nécessaire refonte du système des filières REP ?

Plusieurs travaux parlementaires, gouvernementaux ou de la Cour des comptes ont été menés ces dernières années sur les questions des filières REP, des éco-organismes et des éco-contributions.

Les constats de ces travaux convergent globalement sur certains points :

- les filières REP ont pris une importance majeure qui continuera à croître dans les prochaines années ;
- le bilan de la loi Agec est en demi-teinte car les résultats en terme de prévention et de réemploi semblent éloignés de l'ambition initiale ;
- la gouvernance des filières REP et des éco-organismes doit être révisée ;
- la fixation des tarifs des éco-contributions et leur utilisation doivent faire l'objet d'une plus grande transparence et soutenir davantage la prise en charge des investissements nécessaires au sein d'une filière REP ;
- le contrôle des manquements aux obligations de la loi Agec s'agissant des filières REP doit être amélioré.

Les travaux déjà menés n'épuisent pas le sujet et montrent au contraire qu'il y a matière à l'approfondir. Lors des auditions, de nombreux acteurs ont plaidé pour une révision approfondie du système actuel des filières REP et de leur gouvernance, et une plus grande transparence sur la gestion des éco-contributions par les éco-organismes. Une commission d'enquête, avec les pouvoirs qui lui sont propres, permettrait certainement d'apporter un éclairage nouveau sur les questions soulevées par les rapports réalisés depuis 2024.

²³ Rapport des inspections précité.

B. Une vision stratégique de l'économie circulaire à renforcer ?

L'État doit renforcer son rôle de pilotage stratégique des filières REP, en assurant une structuration cohérente et de long terme. Cette ambition implique une trajectoire industrielle partagée avec les l'ensemble des acteurs, fondée par exemple sur l'identification des matières critiques, ainsi que l'anticipation des besoins et des activités à développer sur le territoire national pour ces matières. Une clarification de la gouvernance administrative apparaît nécessaire, afin de rééquilibrer les rôles entre la DGPR et la DGE. L'instauration d'une co-tutelle des filières REP, pouvant inclure une signature conjointe des cahiers des charges, ou d'une stratégie portée par le secrétariat général à la planification écologique méritent d'être examinées, dans la mesure où elles permettraient une meilleure articulation entre objectifs environnementaux et stratégie industrielle. À ce titre, l'intégration explicite des enjeux de développement économique dans les études de préfiguration des filières REP peut être envisagée.

Les cahiers des charges des éco-organismes doivent par ailleurs être davantage adaptés aux spécificités de chacune des filières. Sans remettre en cause l'ambition portée par la loi Agec ni le niveau des objectifs fixés dans les cahiers des charges, la définition de trajectoires annuelles progressives généralisées permettrait de fixer des objectifs à la fois réalistes et contrôlables. Dans ce cadre, la fixation d'objectifs de résultats, plutôt que de moyens, pourrait être privilégiée.

Au-delà de cette adaptation par filière, il apparaît nécessaire de dépasser les logiques strictement sectorielles et de raisonner à l'échelle inter-filières, notamment par la mutualisation de certains outils, tels que les dispositifs de fonds de réemploi et de réparation, ou les modalités de déclaration par les producteurs et les autres acteurs de

l'économie circulaire aux éco-organismes. Une réflexion pourrait être menée, par ailleurs, sur la mise en place ou l'extension de filières REP dédiées à des matériaux spécifiques, plutôt qu'à des produits, afin d'optimiser les circuits de collecte et de traitement.

L'action publique gagnerait également à privilégier des mécanismes incitatifs, favorisant l'adhésion des acteurs, plutôt qu'un recours exclusif aux sanctions. Toutefois, la création d'une instance indépendante de régulation des filières REP, conformément aux recommandations des corps d'inspection et des rapports d'évaluation, peut répondre à certaines problématiques soulevées et permettre une mise en œuvre fluidifiée des filières.

Plus généralement, l'économie circulaire doit être structurée par une vision stratégique d'ensemble, et non comme une addition de dispositifs sectoriels juxtaposés et de politiques morcelées. Il appartient à l'État, et non à des acteurs privés, de donner une direction claire et cohérente à cette transformation, en assurant l'articulation entre objectifs environnementaux, développement industriel et souveraineté économique.

Cette structuration nationale doit également s'articuler avec le cadre européen : le « *Circular Economy Act* », initiative européenne prévue pour 2026, qui constitue un levier essentiel pour accélérer l'économie circulaire, et renforcer la compétitivité et la souveraineté, en établissant un marché unique des matières premières secondaires, en augmentant l'offre de matériaux recyclés de qualité et en stimulant leur demande au sein de l'Union européenne.

C. Vers une gouvernance simplifiée et équilibrée ?

Afin de renforcer la contribution des parties prenantes à la structuration et aux orientations des filières, plusieurs pistes ont émergé lors des auditions :

- la constitution de comités de parties prenantes positionnés au niveau de chaque filière²⁴, plutôt que de multiplier les instances au sein de chaque éco-organisme ;
- la transformation du « comité des parties prenantes » en un « conseil de la stratégie industrielle »²⁵, comprenant un collège d'acteurs spécifiques à chacune des filières REP, et doté d'avis contraignants, permettrait de partager une vision stratégique de moyen et long terme ;

Ces instances auraient vocation à intervenir en complément ou en substitution de la Cifrep. Si cette dernière présente l'intérêt de maintenir une vision inter-filières REP et de traiter des enjeux transversaux, l'opportunité soit de sa fusion avec ces nouveaux comités, soit, à l'inverse, du renforcement de son rôle dans la structuration des filières REP, par l'attribution de prérogatives élargies, mérite d'être examinée.

D. Agir pour une consommation responsable ?

La sensibilisation des consommateurs à l'importance de leurs choix de consommation reste essentielle. Au-delà de l'écoconception et des dimensions économiques de structuration de filières, il convient de promouvoir la consommation responsable. Outre les actions de communication entreprises par les éco-organismes, d'autres leviers à destination du consommateur peuvent être mis en place à l'échelle nationale, tels que la tarification incitative ou la consigne.

Ces actions restent néanmoins étroitement liées aux engagements des producteurs : par exemple, une réduction des emballages via le vrac facilite l'adoption de comportements plus durables.

²⁴ Recommandation de l'Ademe en réponse au questionnaire

²⁵ Recommandation du rapport d'évaluation de la loi Agec, Mme Véronique Riotton et M. Stéphane Delautrette, mai 2024