



N° 3104

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 juillet 2026.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

*tendant à la création d'une commission d'enquête sur le **respect des objectifs de réemploi** et sur les **moyens consacrés au développement de la filière du réemploi des emballages**,*

(Renvoyée à la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

M. Emmanuel FERNANDES, Mme Mathilde PANOT, les membres du groupe La France insoumise - Nouveau Front Populaire ⁽¹⁾,

députés et députées.

⁽¹⁾ *Ce groupe est composé de :* Mme Nadège ABOMANGOLI, M. Laurent ALEXANDRE, M. Gabriel AMARD, Mme Ségolène AMIOT, Mme Farida AMRANI, M. Rodrigo ARENAS, M. Raphaël ARNAULT, Mme Anaïs BELOUASSA-CHERIFI, Mme Shéhérazade BENTORKI, M. Ugo BERNALICIS, M. Christophe BEX, M. Carlos Martens BILONGO, M. Manuel BOMPARD, M. Idir BOUMERTIT, M. Louis BOYARD, M. Pierre-Yves CADALEN, M. Aymeric CARON, M. Sylvain CARRIÈRE, Mme Gabrielle CATHALA, M. Bérenger CERNON, Mme Sophia CHIKIROU, M. Hadrien CLOUET, M. Éric

COQUEREL, M. Jean-François COULOMME, M. Sébastien DELOGU, M. Aly DIOUARA, Mme Alma DUFOUR, Mme Karen ERODI, Mme Mathilde FELD, M. Emmanuel FERNANDES, Mme Sylvie FERRER, M. Perceval GAILLARD, Mme Clémence GUETTÉ, Mme Zahia HAMDANE, Mme Mathilde HIGNET, M. Andy KERBRAT, M. Bastien LACHAUD, M. Abdelkader LAHMAR, M. Maxime LAISNEY, M. Arnaud LE GALL, M. Aurélien LE COQ, M. Antoine LÉAUMENT, Mme Élise LEBOUCHER, M. Jérôme LEGAVRE, Mme Sarah LEGRAIN, Mme Claire LEJEUNE, Mme Murielle LEPVRAUD, Mme Élisabeth MARTIN, M. Damien MAUDET, Mme Marianne MAXIMI, Mme Marie MESMEUR, Mme Manon MEUNIER, M. Jean-Philippe NILOR, Mme Sandrine NOSBÉ, Mme Danièle OBONO, Mme Nathalie OZIOL, Mme Mathilde PANOT, M. René PILATO, M. François PIQUEMAL, M. Thomas PORTES, M. Loïc PRUD'HOMME, M. Jean-Hugues RATENON, M. Arnaud SAINT-MARTIN, M. Aurélien SAINTOUL, Mme Ersilia SOUDAIS, Mme Anne STAMBACH-TERRENOIR, M. Aurélien TACHÉ, Mme Andrée TAURINYA, M. Matthias TAVEL, Mme Aurélie TROUVÉ, M. Paul VANNIER.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le 19 mai 2026, au salon de l'économie circulaire « REuse Economy Expo » Porte de Versailles, M. Emmanuel Macron déclarait : « Aujourd'hui, nous payons 1,5 milliard d'euros [par an à l'Union européenne] parce qu'on ne respecte pas les normes européennes sur la consigne. Alors, s'il y a des ministères qui ont un milliard et demi d'euros en trop, il faut tout de suite le signaler. »

La semaine même où Emmanuel Macron reconnaissait le coût du non-respect par la France de ses obligations européennes en matière de consigne, UZAJE, une entreprise contribuant à l'atteinte des objectifs de réemploi, était placée en liquidation judiciaire. En une semaine, M. Emmanuel Macron se plaint qu'on ne soit pas à la hauteur du réemploi et en même temps abandonne un fleuron qui lutte pour le réemploi.

Cette situation met en lumière l'écart entre les discours de la majorité et l'absence de politique publique effective en faveur du réemploi.

En effet, le cas de l'entreprise UZAJE porte en lui-même toutes les contradictions de la politique de gestion des déchets menée par M. Emmanuel Macron. Sa liquidation judiciaire, prononcée le 11 mai 2026, constitue un signal d'alerte majeur sur les conditions d'application de la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, dite loi AGECL.

Créée en 2018, UZAJE avait fait le pari du développement d'une filière industrielle du réemploi en investissant dans quatre centres de lavage d'emballages réemployables, dont le plus important était implanté à Strasbourg. Employant 45 salariés, elle contribuait à bâtir une infrastructure indispensable au déploiement du réemploi en France. L'Agence de la transition écologique (ADEME) a apporté plus de 1,5 million d'euros pour contribuer au lancement du site strasbourgeois d'UZAJE. Au global, l'entreprise a également bénéficié de fonds de la Banque des Territoires (à hauteur de 750 000 euros), de France 2030, ou encore de Bpifrance.

Le raisonnement à l'origine de ce projet industriel était simple et raisonné : la loi AGECL devait entraîner une montée en puissance progressive de la demande du réemploi ; il convenait donc d'anticiper cette hausse de la demande en développant dès à présent l'offre industrielle nécessaire. Cette initiative industrielle semblait d'autant plus crédible que

l'Alsace dispose d'une longue tradition de consigne pour réemploi et d'une filière brassicole historiquement engagée dans cette démarche.

Pourtant, le scénario escompté ne s'est jamais concrétisé.

Ainsi, est né un paradoxe : d'un côté, la puissance publique affiche des objectifs ambitieux en faveur du réemploi ; de l'autre, les entreprises qui investissent pour les rendre possibles ne disposent ni d'un cadre suffisamment contraignant pour assurer le développement du marché, ni de la visibilité nécessaire pour sécuriser leurs investissements. En l'absence de mécanismes de contrôle efficaces et de sanctions réellement dissuasives, les objectifs fixés par la loi demeurent largement déclaratifs.

Au-delà de ce cas particulier, le développement du réemploi constitue pourtant un impératif écologique majeur. Le réemploi présente une incidence environnementale largement inférieure à celle du recyclage, consommant jusqu'à deux fois moins d'eau, jusqu'à quatre fois moins d'énergie et produisant jusqu'à cinq fois moins d'émissions de gaz à effet de serre. Contrairement au recyclage, il permet de prolonger la durée de vie des objets avant qu'ils ne deviennent des déchets, de réduire la consommation de ressources naturelles, de diminuer les émissions associées à la fabrication de nouveaux emballages, mais aussi de dynamiser l'économie locale en créant des emplois non délocalisables.

Le réemploi est défini par le code de l'environnement à l'article L. 541-1-1 comme toute opération par laquelle des substances, matières ou produits qui ne sont pas des déchets sont utilisés de nouveau pour un usage identique à celui pour lequel ils avaient été conçus. Autrement dit, appliqué aux emballages, le réemploi consiste à utiliser au moins une deuxième fois un emballage, pour contenir un produit de même nature, au lieu de le jeter, de le recycler ou de le remplacer par un nouvel emballage à usage unique.

Le réemploi répond en outre à une attente forte de la population. 93 % des Français se déclarent favorables à l'instauration de la consigne. Loin d'être une mesure marginale ou impopulaire, la mise en place de systèmes de consigne et de réemploi s'inscrit donc dans une demande claire, en accord avec les exigences écologiques dont nous devons faire preuve.

Depuis plusieurs années, le législateur a fixé des objectifs précis en matière de réduction des déchets et de réemploi. La Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et

accessible à tous, dite loi EGalim, a posé les premières exigences en matière de transition des pratiques alimentaires et de réduction de certains contenants à usage unique. La loi AGECL, a ensuite renforcé ce cadre en fixant des objectifs de réemploi. Enfin, le Règlement (UE) 2025/40 relatif aux emballages et aux déchets d'emballages, dit règlement européen PPWR, inscrit ces exigences dans un cadre européen.

La loi AGECL fixe une trajectoire nationale de réemploi, avec pour objectifs d'atteindre 5 % d'emballages réemployés en France en 2023, puis 10 % en 2027. Le cadre réglementaire fixe également des objectifs spécifiques aux producteurs d'emballages, modulés selon leur chiffre d'affaires. Les plus grandes entreprises sont soumises à ces obligations depuis 2023, avec une trajectoire progressive devant conduire l'ensemble des producteurs concernés à atteindre 10 % d'emballages réemployés ou réutilisés en 2027.

Or, ces objectifs apparaissent aujourd'hui très largement hors d'atteinte : selon l'ADEME, agence de transition écologique, le taux de réemploi des emballages n'était que de 1,82 % en 2024. Ce retard se vérifie également au niveau des producteurs eux-mêmes : en 2023, seulement environ un tiers des 309 producteurs individuels concernés (plus de 50 millions d'euros de chiffres d'affaires) ont atteint leur objectif de réemploi de 5 % en 2023.

Cet écart considérable entre les objectifs fixés par la loi et la réalité interroge directement l'efficacité de l'action publique, les moyens engagés par l'État, le rôle des filières concernées et la capacité des pouvoirs publics à faire respecter les obligations adoptées par le législateur ou le gouvernement.

Ce retard ne saurait être présenté comme un simple problème technique ou comme une difficulté passagère de mise en œuvre : il révèle un manque de volonté politique, une absence de planification, une insuffisance manifeste des moyens consacrés au développement du réemploi, ainsi que l'absence de mécanismes réellement contraignants permettant d'assurer le respect, par les entreprises concernées, des taux fixés par la loi.

Il convient dès lors d'interroger précisément les montants des aides publiques et privées consacrées aux filières du réemploi, à tous les niveaux. Quels financements ont été effectivement mobilisés ? Quels dispositifs fonctionnent ? Quels acteurs ont été soutenus ? Quels projets ont échoué ?

Quels investissements auraient été nécessaires pour permettre la structuration d'une véritable filière du réemploi ?

La question des contrôles est également centrale. Les lois successives ont fixé des obligations, mais leur respect suppose des moyens humains, administratifs et financiers suffisants. Il importe donc d'évaluer les moyens des services de l'État pour contrôler l'application effective des objectifs de réemploi, vérifier les déclarations des entreprises et sanctionner les manquements.

La présente commission d'enquête devra également examiner le fonctionnement des filières à responsabilité élargie du producteur et des éco-organismes. Ces structures occupent aujourd'hui une place centrale dans le financement et l'orientation des politiques de prévention, de gestion des déchets et de réemploi. Elles collectent les contributions des entreprises et participent à la mise en œuvre des objectifs fixés par la puissance publique.

Cependant, le système actuel interroge. Les éco-organismes sont chargés de poursuivre des objectifs d'intérêt général, mais ils sont structurés autour d'acteurs économiques dont les intérêts ne convergent pas toujours avec ceux de la puissance publique. Les entreprises qui y siègent sont souvent des entreprises industrielles attachées à la préservation de leurs modèles économiques existants. Or ces modèles privilégient encore trop souvent le recyclage plutôt que le réemploi.

Cette gouvernance interroge la capacité du dispositif actuel à mettre effectivement en œuvre les objectifs fixés par le législateur et à accompagner les investissements indispensables à la structuration d'une véritable filière du réemploi. Elle pose une difficulté démocratique et écologique majeure. La représentation nationale doit pouvoir déterminer si les contributions des entreprises sont utilisées de manière conforme à l'intérêt général, si les choix opérés par les éco-organismes favorisent effectivement le réemploi, et si l'État exerce un contrôle suffisant sur ces acteurs.

La présente proposition de résolution vise donc à créer une commission d'enquête chargée d'évaluer le respect des objectifs de réemploi fixés par la loi, les moyens publics et privés consacrés au développement des filières de réemploi, le fonctionnement des éco-organismes, l'utilisation des contributions versées par les entreprises, ainsi que les moyens de contrôle mis en œuvre par l'État.

Face à l'échec manifeste de la trajectoire engagée, l'Assemblée nationale doit exercer pleinement sa mission de contrôle. Les objectifs de réemploi ne peuvent continuer à relever de l'affichage politique pendant que les acteurs capables de les rendre effectifs disparaissent faute de soutien, de planification et de contraintes réelles.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Article unique

En application des articles 137 et suivants du Règlement de l'Assemblée nationale, est créée une commission d'enquête de trente membres chargée de :

- ① 1° Faire toute la lumière sur le respect des objectifs de réemploi et de réutilisation des emballages fixés par la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, par ses textes d'application, ainsi que par le règlement (UE) 2025/40 relatif aux emballages et aux déchets d'emballages ;
- ② 2° Évaluer les moyens humains, administratifs et financiers consacrés par l'État au contrôle du respect de ces objectifs et à la vérification des déclarations des producteurs ;
- ③ 3° Évaluer le montant, l'origine, la répartition, les conditions d'attribution et l'efficacité de l'ensemble des financements publics et privés consacrés aux filières de réemploi des emballages, notamment les aides publiques nationales, locales et européennes, les appels à projets, les dispositifs d'accompagnement, les investissements directs ou indirects, ainsi que les contributions versées dans le cadre des filières à responsabilité élargie du producteur ;
- ④ 4° Étudier le rôle des filières à responsabilité élargie du producteur et des éco-organismes dans l'atteinte des objectifs de réemploi, notamment l'utilisation des contributions versées par les producteurs, les priorités de financement retenues et les modalités de gouvernance de ces structures ;
- ⑤ 5° Élaborer des recommandations visant à garantir le respect effectif des objectifs nationaux et européens en matière de réemploi des emballages, à renforcer les moyens de contrôle et de sanction, et à assurer le développement d'une véritable filière industrielle du réemploi des emballages.