N° 3431

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 3 novembre 2026.

# RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

*En application de l'article 145 du Règlement*

PAR LA MISSION D'INFORMATION [1]
*sur les* **éco-organismes** *et les* **éco-contributions**

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

ET PRÉSENTÉ PAR

M. STÉPHANE DELAUTRETTE ET MME ANNE-CÉCILE VIOLLAND

Rapporteurs
Députés

*(1) La composition de la mission d'information se trouve au verso.*

*La mission d'information sur les éco-organismes et les éco-contributions est composée de :*

*Mme Véronique Riotton (présidente) ;*

*Mmes Manon Bouquin (jusqu'au 27 septembre 2026), Sylvie Ferrer, M. Tristan Lahais, Mme Graziella Melchior, M. Jimmy Pahun (vice-présidents) ;*

*M. Stéphane Delautrette, Mme Anne-Cécile Violland (rapporteurs) ;*

*MM. Vincent Descoeur, Timothée Houssin, Mme Sandrine Le Feur, MM. Stéphane Lenormand, David Magnier, Matthieu Marchio, Fabrice Roussel (membres).*

# SOMMAIRE

Pages

**SYNTHÈSE** ..... 9

**AVANT-PROPOS DE LA PRÉSIDENTE DE LA MISSION D'INFORMATION** ..... 19

**INTRODUCTION** ..... 21

**LISTE DES PROPOSITIONS** ..... 27

**I. LES ÉCO-ORGANISMES, PILIERS DE LA RESPONSABILITÉ ÉLARGIE DU PRODUCTEUR (REP)** ..... 39

A. UNE CONSTRUCTION PROGRESSIVE, ENTRE CADRE EUROPÉEN ET AMBITION NATIONALE ..... 39

1. Les filières REP, un outil au service du principe « pollueur-payeur » depuis plus de trente ans ..... 39

2. De la gestion des déchets à l'économie circulaire : la France à l'avant-garde du développement des filières REP ..... 40

3. Les spécificités du modèle français au regard du cadre européen ..... 43

B. DES ÉVOLUTIONS RÉCENTES DU CADRE JURIDIQUE EUROPÉEN SUSCEPTIBLES DE REDÉFINIR LES FILIÈRES REP FRANÇAISES ..... 47

1. La révision de la directive-cadre déchets en 2025 ..... 47

2. L'omnibus environnement ..... 49

3. Le règlement « économie circulaire », vers une harmonisation de la réglementation des filières REP ? ..... 50

**II. UN FINANCEMENT EN FORTE CROISSANCE QUI APPELLE DAVANTAGE DE TRANSPARENCE ET D'ÉVALUATION** ..... 53

A. UNE AUGMENTATION CONTINUE DES RESSOURCES DES ÉCO-ORGANISMES QUI NÉCESSITE UNE VIGILANCE ACCRUE ..... 53

1. Le montant des éco-contributions en constante évolution ..... 53

a. État des lieux des éco-contributions par éco-organisme en 2024 ..... 53

b. Une évolution constante à la hausse, qui renforce les attentes des producteurs et des consommateurs en matière d'efficacité et de transparence ..... 58

2. La soutenabilité financière du modèle des filières REP ..... 65

a. Les recettes des éco-organismes, principalement composées des éco-contributions ..... 65

b. Une gestion de la trésorerie régulièrement questionnée ..... 70

B. LE CONTRÔLE DE L'UTILISATION DES FONDS DEMEURE UN ENJEU MAJEUR DE CRÉDIBILITÉ DU SYSTÈME ..... 79

1. Le contrôle des obligations financières des éco-organismes ..... 79

a. Un contrôle financier permanent des éco-organismes par les censeurs d'État ..... 79

b. Les rapports d'autocontrôle des éco-organismes, un outil complémentaire au contrôle exercé par les pouvoirs publics ..... 84

2. L'utilisation des ressources ne favorise pas toujours les modes de traitement prioritaires ..... 87

a. La hiérarchie des modes de traitement des déchets encore imparfaitement mise en œuvre ..... 87

b. Une orientation encore insuffisante des financements vers la prévention ..... 91

c. La nécessité d'indicateurs pour mesurer l'efficacité des filières REP ..... 93

C. RENDRE L'UTILISATION DES ÉCO-CONTRIBUTIONS PLUS LISIBLE ET TRANSPARENTE ..... 94

1. Mieux suivre les flux financiers pour renforcer la confiance dans les filières REP ..... 94

a. Les données collectées par l'Ademe : un outil indispensable pour l'évaluation des performances des filières REP ..... 94

b. Renforcer la transparence financière des éco-organismes ..... 104

2. Mettre fin à une répartition déséquilibrée des soutiens financiers ..... 111

a. Combler l'écart persistant entre les soutiens versés et les coûts réellement supportés par les collectivités territoriales ..... 112

b. Les soutiens aux opérateurs de gestion des déchets : un maillon souvent négligé de la chaîne de valeur ..... 129

c. Rééquilibrer un rapport contractuel aujourd'hui défavorable aux collectivités et aux opérateurs face aux éco-organismes ..... 132

3. Élargir les filières REP concernées par la visibilité de l'éco-contribution, pour les professionnels ..... 137

D. UN RÉGIME DE SANCTIONS ENCORE EN RETRAIT PAR RAPPORT AUX ENJEUX FINANCIERS EN CAUSE ..... 140

1. Des sanctions parfois difficiles à mettre en œuvre ..... 140

a. Un panel de sanctions diverses, notamment financières ..... 140

b. Des causes bien connues à la difficulté de mise en œuvre des sanctions ..... 142

2. Une montée en puissance récente des sanctions, mais qui reste insuffisante compte tenu des enjeux financiers ..... 148

a. Un nombre de sanctions symbolique pendant plusieurs années ..... 148

b. Une accélération bienvenue ..... 149

3. La nécessaire évolution du cadre juridique des sanctions ..... 152

a. Des modifications législatives à venir ..... 152

b. Préconisations de la mission d'information ..... 157

**III. UNE GOUVERNANCE À RÉFORMER POUR RESTAURER LA LÉGITIMITÉ ET L'EFFICACITÉ DES FILIÈRES REP** ..... 163

A. DES MISSIONS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL QUI EXIGENT UNE GOUVERNANCE EXEMPLAIRE, ENCORE LOIN D'ÊTRE ACQUISE ..... 163

1. La place des producteurs dans la gouvernance des éco-organismes et des filières REP ..... 164

a. Un principe fondateur : le producteur au cœur du dispositif REP ..... 164

b. La configuration actuelle : un pilotage stratégique confié aux producteurs, sous supervision publique ..... 165

c. Un débat récurrent : « juges et parties » ? ..... 166

d. La position du Gouvernement et celle de la mission : des producteurs maîtres du dispositif, mais comptables de leurs résultats ..... 169

2. Des instances de gouvernance au fonctionnement déséquilibré ..... 172

a. Le conseil d'administration : un organe décisionnaire sous contrôle public limité ..... 172

b. Les comités des parties prenantes : une concertation encore largement formelle ..... 175

3. Une représentation des parties prenantes encore nettement insuffisante ..... 183

a. La place des « petits producteurs » ..... 184

b. La représentation des collectivités territoriales, des associations, des acteurs du réemploi et de l'économie sociale et solidaire ..... 188

4. Les statuts des éco-organismes, un enjeu pour la gouvernance des REP ? ..... 193

B. LE CHOIX D'UN MODÈLE DE GOUVERNANCE ADAPTÉ ET ENCADRÉ, UN FACTEUR DÉTERMINANT DANS L'EFFICACITÉ DES FILIÈRES REP ..... 196

1. Le rôle structurant des éco-organismes dans les filières REP : un pouvoir économique majeur nécessitant un encadrement renforcé ..... 196

a. Un rôle central dans l'organisation des marchés de la REP ..... 196

b. Des enjeux concurrentiels à l'origine d'un nombre de contentieux croissant ..... 199

c. Un cadre de régulation encore limité et incomplet ..... 201

2. Les effets visibles de la concurrence entre éco-organismes ..... 205

a. Une concurrence en amont, principalement exercée sur le niveau des éco-contributions ..... 205

b. Des effets qui se répercutent sur la chaîne aval ..... 212

c. Une source importante de complexité administrative et opérationnelle ..... 213

3. Monopole ou concurrence entre éco-organismes : un choix structurant ..... 214

a. Une concurrence en réalité très limitée dans la majorité des filières ..... 214

b. Une diversité de modèles de gouvernance et de concurrence au sein de l'Union européenne ..... 220

c. Un choix à assumer : l'éco-organisme unique, désigné après mise en concurrence .. 223
4. Repenser le rôle des organismes coordonnateurs ..... 227
a. Le rôle des organismes coordonnateurs ..... 227
b. Vers une révision du rôle des organismes coordonnateurs ..... 229
C. LE PILOTAGE PUBLIC DES FILIÈRES REP DOIT GAGNER EN COHÉRENCE ET EN LISIBILITÉ ..... 232
1. La Commission inter-filières REP, une instance de concertation qui n'arrive pas à jouer pleinement son rôle ..... 232
a. Une instance critiquée pour son organisation insuffisamment efficiente ..... 233
b. Pour jouer pleinement son rôle, les méthodes de travail de la Cifrep doivent être révisées ..... 235
2. Le rôle des ministères compétents dans le pilotage des filières REP ..... 236
a. Des effectifs complémentaires répartis entre plusieurs administrations publiques, mais qui demeurent insuffisants ..... 236
b. La nécessité de transformer les cahiers des charges en passant d'une logique de moyens à une logique de résultats ..... 241
c. La demande d'agrément, élément-clé du suivi et de la régulation des filières REP... 242
3. Vers un rééquilibrage de la gouvernance administrative des filières pour un meilleur pilotage et une vision industrielle ..... 246
a. Orienter les instances inter-filières REP vers une vision de long-terme ..... 246
b. Rééquilibrer la place et le poids des différents ministères dans le pilotage des filières REP ..... 246
**IV. LES ÉCO-ORGANISMES DOIVENT ROMPRE AVEC UNE LOGIQUE DE SIMPLE GESTION POUR DEVENIR LES INSTRUMENTS D'UNE POLITIQUE INDUSTRIELLE DE SOUVERAINETÉ** ..... 247
A. FAIRE DES ÉCO-CONTRIBUTIONS UN VÉRITABLE LEVIER DE L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE ..... 248
1. Mobiliser les éco-contributions au service de la hiérarchie des modes de traitement ..... 248
a. Donner à la prévention, parent pauvre des filières, une trajectoire opposable ..... 248
b. Les fonds dédiés « à la réparation » et « au réemploi et à la réutilisation » : deux instruments dont les obligations restent mal honorées ..... 252
c. Les éco-modulations : un levier aujourd'hui trop faible pour être dissuasif ..... 264
2. Promouvoir une consommation responsable : un levier encore sous-exploité ..... 272
a. Les leviers d'une consommation durable : de la pédagogie du tri à l'action sur l'offre ..... 272
b. Favoriser les stratégies inter-filières : mutualiser pour gagner en lisibilité ..... 275

B. CONSTRUIRE UNE VISION STRATÉGIQUE DE L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE ..... 276

1. Inscrire les éco-organismes dans une stratégie nationale de souveraineté industrielle ..... 276

a. Les filières REP sont devenues des acteurs économiques structurants de certaines chaînes de valeur ..... 276

b. Intégrer les enjeux industriels et de souveraineté dans les cahiers des charges ..... 278

c. Une stratégie nationale de l'économie circulaire qui fait encore défaut ..... 281

2. Les crises des filières du bâtiment et du textile révèlent des défaillances structurelles, mais peuvent devenir une opportunité industrielle ..... 283

a. Le cas de la filière des produits et matériaux de construction du bâtiment (PMCB) . 283

b. Le cas de la filière des textiles, linge de maison et chaussures (TLC) ..... 289

C. FAIRE DE L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE UN LEVIER DE RÉINDUSTRIALISATION DES TERRITOIRES ..... 298

1. Le recyclage des plastiques : une ambition encore hors d'atteinte ..... 298

a. Une performance nationale insuffisante, révélatrice d'un retard industriel ..... 299

b. La « taxe plastique » européenne : un coût budgétaire évitable ..... 302

2. Sécuriser les débouchés des matières premières recyclées ..... 308

a. Structurer et financer les filières industrielles de recyclage ..... 308

b. Renforcer la demande en matières recyclées ..... 312

c. Réduire la dépendance aux matières premières importées ..... 313

3. Développer une stratégie inter-filières au service de la réindustrialisation ..... 316

**TRAVAUX DE LA COMMISSION** ..... 321

**LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES** ..... 323

**DÉPLACEMENTS DE LA MISSION D'INFORMATION** ..... 337

**ANNEXE – GLOSSAIRE** ..... 339

# SYNTHÈSE

Constituée le 4 février 2026 par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, la mission d'information sur les éco-organismes et les éco-contributions a conduit ses travaux par voie d'auditions et de tables rondes, complétées par deux déplacements et des questionnaires écrits adressés à l'ensemble des acteurs des filières et des administrations concernées. M. Stéphane Delautrette et de Mme Anne-Cécile Violland, rapporteurs, formulent cinquante-sept propositions, réparties en quatre axes. La présente synthèse en restitue les principaux constats et propositions.

## 1. Les éco-organismes, piliers de la responsabilité élargie du producteur (REP)

En 2022, 343 millions de tonnes de déchets ont été collectées et traitées en France. Outil au service du principe « pollueur-payeur », les filières REP visent depuis plus de trente ans à faire assumer aux producteurs la responsabilité des déchets issus des produits qu'ils mettent sur le marché. Dans le sillage de la loi « Agec » de 2020, la France compte aujourd'hui 21 filières REP, dont 2 en cours de préfiguration, et 28 éco-organismes agréés.

Au-delà du cadre national, l'avenir des REP est de plus en plus déterminé par les évolutions européennes. Une directive du 10 septembre 2025 impose désormais à tous les États membres d'instituer une filière REP pour les textiles. Surtout, le projet de règlement « économie circulaire », dont la Commission européenne prévoit la publication à l'automne 2026, pourrait substituer aux exigences minimales actuelles des règles davantage harmonisées et redéfinir, ce faisant, plusieurs traits du modèle français. Alors que des réformes sont à l'étude, la France doit prendre toute sa part aux négociations afin de demeurer un pays pionnier en matière d'économie circulaire, tout en contribuant à faire de ses avancées un socle commun à l'échelle européenne.

## 2. Un financement en forte croissance qui appelle davantage de transparence et de contrôle

### *a. Des résultats décevants malgré la progression soutenue des éco-contributions*

Les filières REP sont un instrument de plus en plus important dans le financement de la gestion des déchets. **Les éco-contributions acquittées par les entreprises au titre de la REP ont atteint près de 2,8 milliards d'euros en 2024** ; en forte croissance, **elles pourraient atteindre entre 9 et 10 milliards d'euros en 2030**, selon de récentes déclarations du ministre délégué chargé de la transition écologique. Leur montant progressant souvent plus vite que le volume des produits mis sur le marché, cette dynamique se traduit par une pression économique accrue sur les producteurs, malgré la répercussion, à tout le moins partielle, sur le consommateur final.

**ÉVOLUTION DES ÉCO-CONTRIBUTIONS ET MISES EN MARCHÉ DE PLUSIEURS FILIÈRES REP ENTRE 2023 ET 2024**

| Filière REP | Éco-contributions (en millions d'euros) | | Mises en marché (en tonnes) | |
|---|---|---|---|---|
| | 2024 | Évolution 2023/2024 | 2024 | Évolution 2023/2024 |
| Emballages ménagers | 1 204,0 | + 17,3 % | 6 344 891 | + 2,5 % |
| Équipements électriques et électroniques | 392,7 | + 9,8 % | 2 273 947 | - 2,9 % |
| Textiles d'habillement, linge de maison et chaussures | 120,5 | + 18,7 % | 885 789 | + 3,4 % |
| Éléments d'ameublement | 359,0 | + 16,4 % | 2 837 370 | / |
| Produits ou matériaux de construction du secteur du bâtiment | 260,6 | + 115,7 % | 182 240 500 | + 40,2 % |

*Source : mission d'information, d'après les données de l'Ademe et la DGPR.*

**Malgré leur montée en puissance, les filières REP peinent à atteindre les objectifs environnementaux qui leur sont assignés**. Les modes de traitement des déchets ne sont pas priorisés. Le réemploi demeure très marginal dans la plupart des filières REP ; le recyclage et la valorisation énergétique constituent *a contrario* les principaux modes de traitement dans plusieurs filières. La prévention demeure le « parent pauvre » de l'économie circulaire : sur dix-sept filières examinées, huit seulement déclarent des dépenses de prévention, sept en déclarent une part nulle et deux ne publient aucune donnée. L'analyse des performances est cependant limitée par l'hétérogénéité des données disponibles. Il serait donc judicieux de créer un indicateur national d'efficacité des filières REP, permettant d'évaluer le rendement environnemental des éco-contributions, et d'en assurer la publication annuelle.

**MODES DE TRAITEMENT DANS LA FILIÈRE « ÉQUIPEMENTS ÉLECTRIQUES ET ÉLECTRONIQUES (EEE) » EN 2024 (EN POURCENTAGE)**

| Éco-organisme | Part de réemploi-réutilisation | Part de recyclage | Part de valorisation énergétique | Part d'élimination |
|---|---|---|---|---|
| Ecosystem | Non disponible | 78,6 | 11,5 | 9,9 |
| Ecologic | EEE ménagers : 2,9<br>EEE pro : 10,3 | EEE ménagers : 77,1<br>EEE pro : 77,9 | EEE ménagers : 10,8<br>EEE pro : 5,6 | EEE ménagers : 9,2<br>EEE pro : 6,2 |
| Soren | Non disponible | 85,83 | 5,01 | 9,16 |

*Sources : mission d'information, d'après les données de l'Ademe, des éco-organismes et des censeurs d'État.*

### *b. La transparence, le contrôle et les sanctions conditionnent la crédibilité du système*

**L'efficacité et donc l'acceptabilité des REP sont fragilisées par l'opacité et la latitude d'action laissée aux éco-organismes dans la gestion des fonds qui leur sont confiés**. Les rapporteurs estiment que **la transparence des flux financiers qui transitent par les éco-organismes est très insuffisante**. Ils font plusieurs propositions destinées à élargir et à rendre plus effectives les obligations déclaratives des éco-organismes ainsi qu'à harmoniser et fiabiliser les données

d'activité. Afin d'améliorer la traçabilité et la comparabilité des flux financiers, ils proposent aussi de mettre en place un modèle harmonisé de comptabilité analytique, dont l'examen annuel par filière, par un tiers indépendant, serait rendu obligatoire.

*L'efficacité et donc l'acceptabilité des REP sont fragilisées par l'opacité et la latitude d'action laissée aux éco-organismes dans la gestion des fonds qui leur sont confiés.*

Après la transparence, le contrôle de l'utilisation des fonds est un deuxième enjeu majeur de crédibilité du système. **La gestion par les éco-organismes de leur trésorerie est régulièrement questionnée**, alors que certains d'entre eux ont accumulé un niveau durablement élevé de réserves qui ne se justifie ni au regard de leurs dépenses ni des risques réellement encourus. L'analyse effectuée par la mission d'information, portant sur 22 éco-organismes couvrant 17 filières REP, fait apparaître que les provisions pour charges futures s'élèvent à environ 778 millions d'euros en 2024. Cette moyenne recouvre des situations très contrastées : pour quatre éco-organismes, ces provisions atteignent l'équivalent d'une année entière d'éco-contributions, alors que cinq autres disposent de moins de trois mois de charges. **Les rapporteurs proposent en conséquence d'instaurer, pour l'ensemble des filières REP, un plafond des provisions pour charges futures, assorti d'une obligation d'apurement des excédents**. Le projet de cahier des charges de la filière textile, qui encadre les provisions pour charges futures dans une fourchette de trois à six mois de charges, en offre d'ores et déjà un modèle.

La performance des filières REP repose, enfin, sur un régime de sanctions efficace. Or, malgré une montée en puissance récente – plusieurs amendes ont été prononcées au premier semestre 2026 –, **les sanctions visant les éco-organismes restent à ce jour trop rares et peu dissuasives**. Le Gouvernement reconnaît lui-même que celles-ci n'interviennent qu'à un horizon de 18 à 24 mois lorsqu'elles sanctionnent un défaut de performance. Les rapporteurs soutiennent les dispositions du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, d'information, de transport, de santé, d'agriculture et de pêche, dans la rédaction adoptée par le Sénat, qui porte le plafond de l'amende de 10 à 20 % des charges annuelles nettes et l'astreinte journalière de 20 000 à 500 000 euros. En complément, **ils proposent d'accélérer les sanctions par la mise en place d'un organe spécialisé**, soit un service dédié au sein de la direction générale de la prévention des risques (DGPR), soit un régulateur *ad hoc*, inspiré de la Commission de régulation de l'énergie (CRE).

**Les sanctions doivent aussi se faire plus fréquentes et plus dures à l'encontre des « passagers clandestins » qui mettent en péril l'équilibre économique des REP** et créent des distorsions de concurrence inacceptables. Leur renforcement doit cependant aller de pair avec une meilleure identification des producteurs qui s'exonèrent de leur obligation de contribution, ce à quoi pourrait contribuer l'élargissement de la visibilité de l'éco-contribution, aujourd'hui limitée à la seule filière des équipements électriques et électroniques depuis que l'obligation applicable à l'ameublement a cessé de produire ses effets au 1er janvier 2026.

### 3. Une gouvernance à consolider pour garantir la légitimité et l'efficacité des filières REP

#### *a. D'une logique de moyens à une logique de performance*

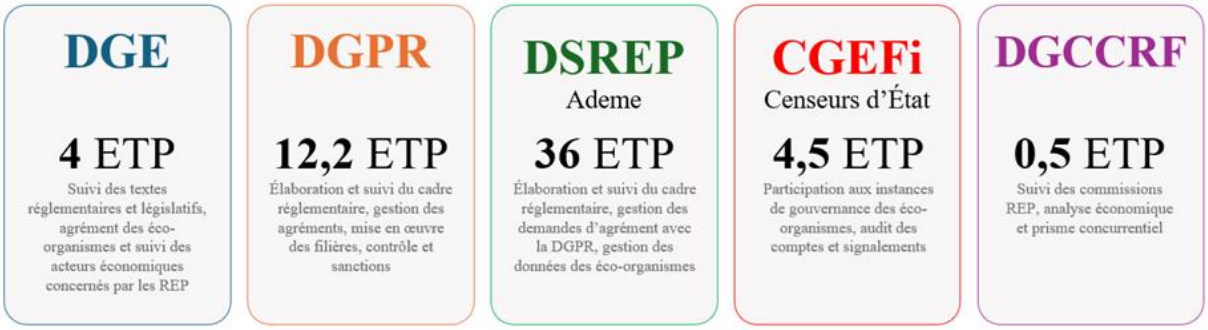
Le mode de gouvernance des éco-organismes par les producteurs place ces derniers dans une situation de conflit d'intérêts : les metteurs en marché sont incités à privilégier le niveau des éco-contributions au détriment de l'atteinte des objectifs environnementaux. Les rapporteurs ne préconisent toutefois pas de remettre en cause le principe de « pollueur-payeur » qui fonde le système de la REP, et de transférer la gouvernance des éco-organismes à un tiers.

Afin de créer un mécanisme d'incitation économique efficace au sein des filières REP, les rapporteurs invitent à passer d'un pilotage par les moyens, qui prescrit à l'éco-organisme comment dépenser, à un pilotage par les résultats, qui lui assigne une performance et lui laisse le choix des voies. Afin de donner corps à ce changement de paradigme, **un suivi annuel et contradictoire de l'exécution des agréments doit être mis en place afin de corriger les écarts à la cible avant qu'ils ne deviennent des manquements**, ce qui rendrait du même coup la sanction plus rare mais plus crédible. Le suivi peut se faire de façon plus fine en ouvrant à l'Ademe un statut d'observateur au sein des instances de décision des éco-organismes.

*Les rapporteurs invitent à un changement de paradigme :*
*passer d'un pilotage par les moyens à un pilotage par la performance.*

L'État ne parviendra pas à assurer un suivi et un contrôle efficaces des filières REP à moyens constants. En dépit du nombre croissant de filières REP, des masses financières et de l'enjeu environnemental, **l'État n'y consacre que 57 équivalents temps plein (ETP),** toutes administrations confondues. Le Gouvernement s'est récemment engagé à conforter les moyens humains des administrations de contrôle. Les rapporteurs appellent à ce que ces moyens puissent renforcer en particulier les capacités d'expertise économique de l'État afin de mieux apprécier et contrôler la soutenabilité des trajectoires financières des éco-organismes.

**EFFECTIFS DÉDIÉS AU PILOTAGE DES FILIÈRES REP EN 2026**




*Sources : d'après le Sénat, la DGE, l'Ademe et les censeurs d'État.*

### *b. Vers un renforcement de la régulation concurrentielle*

La mise en place des filières REP s'est traduite par l'introduction, par décision publique, de mécanismes de marché à des fins d'intérêt général. Sur les 21 filières REP, dix ne comptent en fin de compte qu'un seul éco-organisme agréé et neuf sont ouvertes à la concurrence, tandis que deux demeurent sans éco-organisme. Si la concurrence entre éco-organismes est présentée comme une garantie d'efficience économique, les retours d'expérience, en particulier celui du déploiement de la filière REP des produits et matériaux de construction du bâtiment (PMCB), mettent en évidence les risques de sous-financement des filières, de complexification de leur fonctionnement et d'affaiblissement de leur performance environnementale. Les travaux de la mission d'information conduisent les rapporteurs à prendre parti : si le modèle monopolistique ne garantit pas, à lui seul, la performance, les coûts de la pluralité d'éco-organismes sont, eux, avérés. **Les rapporteurs estiment, en conséquence, qu'il convient de tendre vers un éco-organisme unique par filière, en déplaçant la concurrence en amont**. Cette concurrence ne s'exercerait plus sur le marché de l'adhésion, par une surenchère à la baisse des barèmes, mais à l'occasion de la procédure d'agrément redéfinie sur le modèle d'un appel d'offres, à l'issue de laquelle un seul candidat serait retenu pour la durée de l'agrément.

**STRUCTURE DE MARCHÉ DES ÉCO-ORGANISMES DANS PLUSIEURS PAYS EUROPÉENS**

| État membre | Structure de marché des éco-organismes |
|---|---|
| Allemagne | Concurrence |
| Autriche | Concurrence |
| Belgique | Monopole |
| Espagne | Concurrence |
| Pays-Bas | Monopole |
| Suède | Monopole |

*Source : Ademe.*

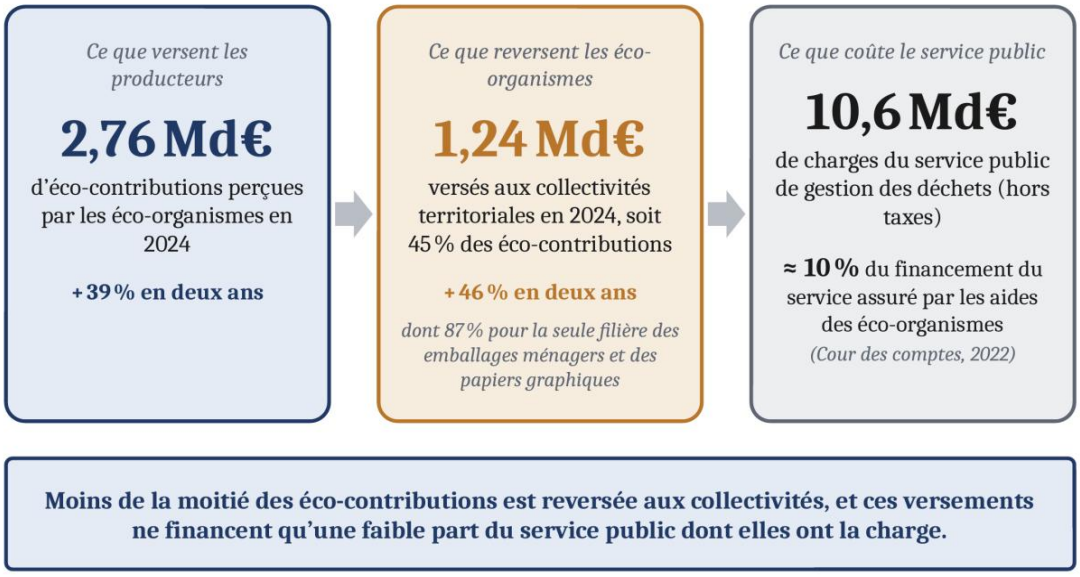
Qu'elle repose sur un modèle monopolistique ou concurrentiel, l'organisation des filières REP confère aux éco-organismes un pouvoir économique majeur sur les marchés concernés. La situation actuelle soulève des risques concurrentiels, comme celui d'entente ou d'abus de position dominante. Afin de limiter ces risques, la mission d'information invite à **faciliter la saisine pour avis de l'Autorité de la concurrence et à prévoir en particulier une évaluation concurrentielle systématique avant la création ou l'extension des filières REP.**

### *c. Mieux associer les collectivités territoriales*

La réforme de la gouvernance des filières REP ne passe pas seulement par un meilleur pilotage par les pouvoirs publics : elle implique aussi un rééquilibrage et un renforcement de la concertation avec les autres parties prenantes, particulièrement les collectivités territoriales. La relation contractuelle entre les

éco-organismes, qui concentrent la ressource financière et définissent les barèmes, et les collectivités apparaît très déséquilibrée. Aujourd'hui, **les soutiens versés par les éco-organismes aux collectivités ne couvrent pas les coûts réellement supportés par celles-ci au titre de l'exercice du service public de la gestion des déchets**, ce qui pèse *in fine* sur le contribuable local. Toutes filières confondues, les soutiens aux collectivités se sont élevés à 1,24 milliard d'euros en 2024, soit seulement 13 % du financement du service public de gestion des déchets. Plus spécifiquement, dans la filière des emballages ménagers où la collecte est la plus mature, la France a abaissé à 80 % la prise en charge par les producteurs du « coût net optimisé » de la gestion des déchets ; en pratique, la couverture réelle des coûts demeure en deçà de 60 %. La Commission européenne a d'ailleurs adressé à la France, le 7 mai 2025, un avis motivé jugeant la directive-cadre « déchets » incomplètement transposée sur ce point. La mission d'information propose de rétablir, selon une trajectoire pluriannuelle, le taux de prise en charge à 100 %, comme le prévoit le droit européen.

**ÉCO-CONTRIBUTIONS ET SOUTIENS AUX COLLECTIVITÉS : LES ORDRES DE GRANDEUR**




*Sources : mission d'information, d'après la DGPR, l'Ademe et la Cour des comptes.*

Si la loi « Agec » a formellement ouvert les instances des éco-organismes aux collectivités territoriales, leur participation demeure, en pratique, assez limitée. **La mission d'information appelle à affermir leur place à chaque étage de la gouvernance.** Elle propose de soumettre à l'avis conforme du comité des parties prenantes (CPP), au sein duquel sont représentées les collectivités territoriales, les barèmes de soutien et les contrats-types qui les concernent, l'autorité administrative tranchant en cas de désaccord persistant avec les producteurs. Elle propose également d'accorder aux collectivités territoriales un statut d'observateur comparable à celui proposé pour l'Ademe au sein des conseils d'administration des éco-organismes.

**LA PLACE DES TIERS DANS LES CONSEILS D'ADMINISTRATION EN EUROPE**




*Source : mission d'information, d'après l'Ademe.*

### 4. Issus d'une logique de gestion des déchets, les éco-organismes doivent devenir les instruments d'une politique industrielle de souveraineté

#### *a. Exploiter le potentiel des instruments financiers des filières REP*

Parmi les instruments financiers des filières REP, l'éco-modulation, qui consiste à moduler l'éco-contribution selon des critères de performance environnementale, est un levier puissant pour inciter à l'éco-conception des produits et au changement des modes de consommation. Son déploiement est toutefois trop inégal et son ampleur trop limitée pour peser sur les décisions de mises en marché, dès lors qu'elle s'applique à des contributions qui n'atteignent souvent que quelques centimes par produit. **L'éco-modulation doit devenir plus effective, notamment en étendant le relèvement à 50 % du plafond de modulation** au-delà de la seule filière textile. Les rapporteurs appellent, à cet égard, à la vigilance sur la suppression des éco-contributions négatives adoptée par le Sénat, qui ne doit pas conduire à priver cet outil de l'amplitude qui fait sa force.

Si l'éco-modulation agit sur le producteur, elle est sans prise sur l'éco-organisme, économiquement indifférent aux tonnes qu'il ne collecte pas. Afin de créer une incitation économique à améliorer la collecte, la mission d'information invite à **généraliser le mécanisme des « enveloppes à la performance » expérimenté dans la filière des emballages professionnels** : lorsque les objectifs ne sont pas atteints, l'éco-organisme doit consacrer à des actions d'investissement un financement minimal proportionnel à l'écart constaté. À défaut de dépense dans un délai de deux à trois ans, **les sommes correspondantes seraient prélevées par l'État et affectées à l'Ademe**, afin que les contributions non employées se traduisent effectivement en capacités industrielles.

En dernier lieu, deux instruments créés par la loi « Agec » demeurent en construction. Il s'agit du fonds « réemploi et réutilisation » et du fonds « réparation ». S'agissant du fonds « réemploi et réutilisation », il est prévu que les éco-organismes de six filières y consacrent au moins 5 % des éco-contributions, mais ce plancher n'a pas été atteint dans trois d'entre elles sur plusieurs années : **les rapporteurs proposent de porter ce plancher à 10 % et, surtout, d'attacher des conséquences effectives à sa sous-exécution.** Le fonds « réparation » souffre pour

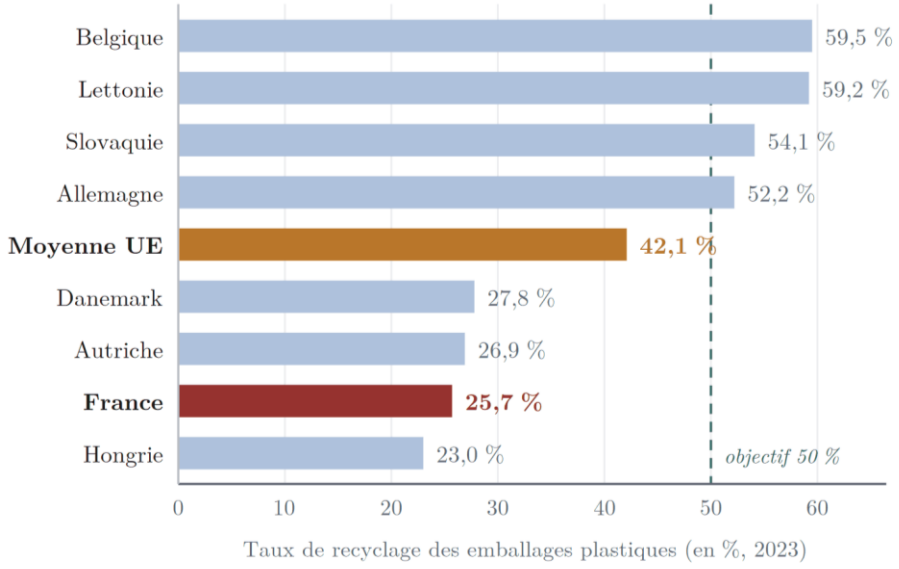
sa part d'un calibrage incertain et d'un reste à charge qui demeure dissuasif : le bonus moyen s'établit à 33 euros pour une facture de réparation de 145 euros. La mission propose d'en recentrer les soutiens sur les réparations qui ne se font pas et d'en simplifier l'accès. Pour le fonds « réemploi et réutilisation » comme pour le fonds « réparation », **les sommes non dépensées doivent être prélevées et reversées au fonds « économie circulaire » de l'Ademe.**

### *b. Construire une vision stratégique de l'économie circulaire*

Dans un contexte où la raréfaction et le renchérissement des matières premières vierges se cumulent avec les restrictions à l'exportation des déchets, le gisement de ces derniers s'impose comme **une ressource économique stratégique**. Les cahiers des charges des éco-organismes doivent intégrer des objectifs de structuration des filières de recyclage, de sécurisation des débouchés pour la matière recyclée et de réduction de la dépendance aux matières importées.

Le premier enjeu est la structuration de filières industrielles de recyclage. La crise que traverse la filière textile tient pour partie à l'effondrement des débouchés de la matière triée, dans un contexte de fermeture progressive à l'exportation des textiles et d'insuffisance des capacités nationales de recyclage pour se substituer à l'export. De même, la performance française en matière de recyclage des plastiques – **un quart seulement des déchets d'emballages plastiques est recyclé en France, ce qui la place à l'avant-dernière place des États membres de l'Union européenne** – tient largement à un déficit de capacités industrielles. Ce retard a un coût budgétaire direct : la France est devenue le premier contributeur européen à la « ressource propre plastique », avec 1,44 milliard d'euros versés au budget de l'Union en 2023 et environ 4,3 milliards cumulés entre 2022 et 2024. Les soutiens financiers des éco-organismes doivent à l'avenir **s'inscrire dans une trajectoire pluriannuelle, afin d'offrir aux opérateurs la visibilité nécessaire à l'investissement dans l'outil industriel de recyclage.**

**TAUX DE RECYCLAGE DES EMBALLAGES PLASTIQUES DANS L'UNION EUROPÉENNE EN 2023**




*Source : Eurostat, données 2023 ; sélection d'États membres.*

Le second enjeu est la sécurisation de débouchés industriels pour la matière recyclée et, simultanément, la réduction de la dépendance aux matières premières importées. L'Union européenne a commencé à définir **des obligations réglementaires d'incorporation de matière recyclée, associées à une logique de préférence européenne.** La mission d'information appelle à étendre ce dispositif à de nouvelles catégories de produits. C'est à ce prix que l'économie circulaire pourra s'imposer comme un des piliers de la réindustrialisation du pays.

Les rapporteurs proposent d'éprouver cette approche stratégique et industrielle par une **expérimentation autour de la constitution d'une REP par matière plutôt que par produit**. Celle-ci serait circonscrite à une matière : le plastique, présent dans les produits d'au moins huit filières et dont la performance de recyclage est, parmi les matériaux d'emballage, la plus faible. Afin de mener à bien cette expérimentation, **des objectifs communs de collecte, de recyclage et d'incorporation seraient fixés à l'ensemble des producteurs concernés**, quelle que soit leur filière de rattachement, et une coordination unique serait chargée de mutualiser les flux, les appels d'offres et les soutiens au tri et à la régénération. L'idée d'une REP par matière présente des limites, ce qui justifie le choix d'une expérimentation, sur un périmètre et pour une durée limitée, plutôt qu'une refonte générale qui supposerait de rebâtir l'architecture des filières REP.

**Les huit grandes orientations de la mission d'information**

– pas un euro d'éco-contribution sans compte rendu public : soumettre chaque année la comptabilité analytique de chaque éco-organisme, filière par filière, à l'examen d'un tiers indépendant, publier les principales conclusions des alertes des censeurs d'État ainsi que les données économiques et financières des filières, et mesurer, par un indicateur national, le rendement environnemental de chaque euro versé (propositions n° 5, 7, 9 et 15) ;

– qu'une tonne non collectée coûte autant qu'une tonne collectée : lorsqu'un éco-organisme manque ses objectifs, l'obliger à investir un montant proportionnel à l'écart constaté et, faute de dépense dans un délai de deux à trois ans, faire prélever cette somme par l'État au profit de l'Ademe, qui investira en ses lieu et place (proposition n° 51) ;

– rendre aux collectivités territoriales les fonds qu'elles avancent : porter à 100 %, conformément au principe posé par la directive-cadre déchets, la prise en charge du coût net optimisé du service public de gestion des déchets, sur la base d'une méthodologie de référence opposable, faire financer par l'ensemble des filières le traitement des dépôts sauvages et faire des outre-mer une priorité opposable des filières REP (propositions n° 16 à 19) ;

– faire payer le mauvais matériau et récompenser le bon : donner aux éco-modulations une ampleur réellement dissuasive, au moyen de pénalités exprimées en euros et non en pourcentage d'une éco-contribution de quelques centimes, et étendre au-delà du seul textile la faculté de les porter jusqu'à 50 % du prix de vente hors taxe pour les produits à bas prix (proposition n° 50) ;

– ne plus faire payer au contribuable ce que la filière ne recycle pas : répercuter progressivement sur les filières REP, par une taxe sur les emballages en plastique, la contribution que la France verse à l'Union européenne au titre des emballages plastiques non recyclés – 1,44 milliard d'euros en 2023, montant qui fait d'elle le premier contributeur européen –, et sécuriser en contrepartie la demande en matières recyclées d'origine européenne (propositions n° 54 et 56) ;

– qu'aucun euro d'éco-contribution ne dorme : plafonner les provisions pour charges futures et affecter les excédents à l'atteinte des objectifs manqués, porter à 10 % le plancher du fonds réemploi et réutilisation et prélever au profit de l'Ademe les sommes que les éco-organismes n'ont pas dépensées (propositions n° 2, 49 et 51) ;

– donner un prix visible au déchet : afficher l'éco-contribution dans dix filières supplémentaires, afin qu'aucun intermédiaire ne puisse la majorer à son profit, jusqu'au consommateur final (proposition n° 23) ;

– donner à l'État les moyens de son autorité : sanctionner effectivement la sous-performance, sans plan d'action préalable, par un service dédié de la DGPR ou par un régulateur *ad hoc*, et renforcer les effectifs et l'expertise économique des services de contrôle, l'État ne consacrant aujourd'hui aux filières qu'environ un agent pour cinquante millions d'euros d'éco-contributions (propositions n° 26, 39 et 40).

## AVANT-PROPOS DE LA PRÉSIDENTE DE LA MISSION D'INFORMATION

Pourquoi le fonctionnement des éco-organismes mérite-t-il aujourd'hui l'attention du Parlement ? Parce que derrière les écocontributions se joue l'efficacité de notre politique de gestion des déchets et de l'avenir de l'économie circulaire.

Six ans après la loi « Agec » du 10 février 2020, la responsabilité élargie du producteur (REP) occupe une place centrale dans la politique française d'économie circulaire. Elle met en œuvre un principe simple et juste : celui qui met un produit sur le marché répond de sa fin de vie, au lieu de laisser le contribuable local payer à sa place. Ce principe a profondément transformé l'organisation de nombreuses filières et fait des écocontributions un levier majeur au service du recyclage, du réemploi et de la réparation. Leur montant, en constante progression, atteignait près de 2,8 milliards d'euros en 2024. Estimé à 5,5 milliards en 2030 lors de l'audition du ministre, il pourrait atteindre, selon une fourchette plus récente, 9 à 10 milliards d'euros.

Cette montée en puissance appelle un contrôle renforcé du Parlement, et une question : que produit chaque euro collecté ? Les travaux de la mission ont eu pour fil conducteur de comprendre l'efficacité de l'argent collecté par les écocontributions et de mieux le flécher : c'est cette exigence qui a prévalu dans nos travaux. Les moyens mobilisés doivent être jugés à leurs résultats : moins de déchets, une meilleure collecte et un meilleur traitement, davantage de réemploi et de réparation. C'est pourquoi, à la suite du débat thématique du 8 janvier 2026, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a créé cette mission d'information sur le fonctionnement des éco-organismes et la gestion des écocontributions.

Le sujet a déjà été beaucoup travaillé : par l'Assemblée nationale, le Sénat, l'Inspection générale des finances, l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable et le Conseil général de l'économie. Ces travaux ont mis en évidence les progrès accomplis grâce aux filières REP, mais aussi leurs limites. En tant que présidente de cette mission, j'ai été particulièrement attentive à ce que nous ne produisions pas un énième rapport pour dire la même chose.

Ces travaux ont fait ressortir des enjeux que nous connaissons : des performances contrastées selon les filières, une gouvernance qui interroge (transparence, représentation des parties prenantes, conflits d'intérêts), des attentes fortes sur la fixation et l'usage des écocontributions, et une place de l'État dont dépendent la crédibilité des contrôles et l'effectivité des sanctions. Nous avons choisi d'y répondre par des orientations nettes plutôt que par des constats supplémentaires, en gardant une boussole : que chaque euro collecté soit employé là où il est le plus efficace.

Ce rapport se lit en quatre parties, qui vont du constat à l'ambition. La première pose le cadre et le diagnostic : comment les filières REP se sont construites. La deuxième suit l'argent, du constat aux premières réponses : transparence des comptes, rééquilibrage des soutiens, sanction de la sous-performance. La troisième traite la gouvernance, pour restaurer la légitimité des REP et leur efficacité. La quatrième franchit un pas supplémentaire : les éco-organismes doivent rompre avec une logique de simple gestion pour devenir les instruments d'une politique industrielle de souveraineté.

Nous recommandons de tendre vers un éco-organisme unique par filière, désigné au terme des agréments en cours à l'issue d'une mise en concurrence en amont, parce qu'une politique d'intérêt général a besoin d'un interlocuteur clair, comparable et contrôlable. Nous voulons que la sous-performance soit sanctionnée sans plan d'action préalable, et que le réemploi cesse d'être un affichage : les sommes qui n'y sont pas consacrées seront prélevées au profit de l'Ademe. Nous voulons des flux financiers transparents, des moyens de contrôle renforcés, des collectivités mieux associées et couvertes de leurs coûts, et une taxe sur les emballages plastiques qui ne fasse plus payer au contribuable ce que la filière ne recycle pas.

Derrière ces choix, une conviction : dans un contexte de tension sur les matières premières, les filières REP ne sont plus un simple outil de gestion des déchets. Elles sont devenues un levier de compétitivité et de souveraineté pour notre industrie, et l'économie circulaire a besoin d'une visibilité de long terme.

Réunissant des députés de tous les groupes, la mission a mené ses travaux dans un esprit de dialogue et de recherche de solutions concrètes. Ses nombreuses auditions ont permis d'entendre l'ensemble des parties prenantes : l'État, les collectivités territoriales, les producteurs, les éco-organismes, les associations, les fédérations professionnelles et les acteurs de l'économie sociale et solidaire.

Je remercie les rapporteurs, Mme Anne-Cécile Violland et M. Stéphane Delautrette, pour leur engagement et la qualité de leurs travaux, ainsi que toutes les personnes auditionnées, dont les échanges ont enrichi la réflexion parlementaire. Ce sujet touche à la fois notre modèle de production et de consommation, la compétitivité de nos entreprises, l'action des collectivités et la transition écologique. Il mérite que nous exigions des résultats à la hauteur des sommes engagées.

# INTRODUCTION

**Près de 2,8 milliards d'euros** : tel est le montant des éco-contributions acquittées en 2024 par les entreprises, en France, au titre de la responsabilité élargie du producteur (REP) [(1)]. Il était de 0,9 milliard d'euros en 2010 ; le ministre délégué chargé de la transition écologique a estimé, lors de son audition, qu'il atteindrait 5,5 milliards d'euros en 2030 [(2)] – avant d'évoquer, depuis, une fourchette de 9 à 10 milliards d'euros [(3)]. En moins de vingt ans, un dispositif longtemps périphérique est ainsi devenu l'un des principaux instruments de financement de la politique des déchets – et, pour les entreprises concernées, une charge non négligeable.

La responsabilité élargie du producteur traduit juridiquement le principe « pollueur-payeur », posé dès 1975 par la première directive européenne relative aux déchets. Ce principe oblige les producteurs – entendus largement comme toute entreprise qui fabrique, vend ou importe des produits générateurs de déchets – à pourvoir à la prévention et à la gestion des déchets issus de leurs produits. Il opère un déplacement de la charge, la fin de vie du produit, longtemps affaire de la collectivité territoriale – soit du contribuable –, incombant désormais à celui qui l'a mis sur le marché. Cette obligation peut être assumée de façon interne, par un « système individuel » agréé, propre à l'entreprise ; elle l'est, dans la très grande majorité des cas, collectivement, au travers d'un éco-organisme.

Structure de droit privé à but non lucratif, créée par les metteurs en marché d'une filière, l'éco-organisme est ainsi agréé par l'État pour une durée déterminée, de six ans au plus, sur le fondement d'un cahier des charges qui fixe ses obligations et objectifs. Il perçoit en contrepartie une éco-contribution, versée par ses adhérents à raison des quantités qu'ils mettent sur le marché, et en affecte le produit au financement de la collecte, du tri et du traitement des déchets, de la prévention, du réemploi et de la réparation, ainsi que des soutiens versés aux collectivités territoriales. L'éco-organisme occupe ainsi une place singulière dans notre organisation administrative : **personne privée investie d'une mission d'intérêt général**, financée par ceux-là mêmes qu'elle a pour objet de responsabiliser, et placée sous la supervision de l'État.

Le décret du 1er avril 1992 a inauguré ce dispositif en organisant l'entrée en vigueur, au 1er janvier 1993, des deux premières filières REP françaises : celles des emballages ménagers et des médicaments non utilisés. Entre 2000 et 2019, neuf filières s'y sont ajoutées – pneumatiques, véhicules, équipements électriques et électroniques, papiers graphiques, textiles, ameublement, produits chimiques,

---

*(1) DGPR, réponse au questionnaire des rapporteurs, mars 2026.*

*(2) Audition du ministre délégué par la mission d'information, juillet 2026.*

*(3) Entretien de M. Mathieu Lefèvre, ministre délégué chargé de la transition écologique, à Ouest-France, publié le 29 septembre 2026, rapporté par Batiactu (avec l'AFP), « Filières Rep : le ministre veut "revoir" le fonctionnement des éco-organismes », 30 septembre 2026.*

dispositifs médicaux perforants, navires de plaisance. La loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, dite loi « Agec » (1), marque un changement d'échelle : forte de cent trente articles, elle institue douze filières nouvelles, étend la REP des emballages aux professionnels, assujettit les places de marché et les plateformes de vente en ligne, et crée les instances de concertation destinées à faire entendre, aux côtés des producteurs, les collectivités territoriales, les opérateurs de gestion des déchets, les acteurs du réemploi et les associations. Au 1er octobre 2026, **la France compte 21 filières REP** (2) **et 28 éco-organismes agréés**.

**Une forte actualité marque le secteur.** Six ans après la loi « Agec », l'heure est à un premier bilan, qui apparaît pour le moins décevant. La hiérarchie des modes de traitement, qui place la prévention et le réemploi avant le recyclage, n'est encore qu'imparfaitement mise en œuvre ; les fonds dédiés au réemploi et à la réparation peinent à produire leurs effets ; des manquements répétés sont longtemps restés sans sanction ; les collectivités territoriales, qui continuent d'assurer la gestion de volumes considérables de déchets relevant des filières REP, constatent que la couverture réelle de leurs coûts demeure, dans la filière des emballages ménagers, en deçà de 60 % (3), de sorte que le citoyen contribue deux fois – comme consommateur, par l'éco-contribution, et comme contribuable local.

À l'échelle française comme européenne, le droit des filières REP se renouvelle. La loi du 8 juillet 2026 dite « *fast fashion* » institue, dans la filière textile, une modulation des éco-contributions pouvant prendre la forme d'une pénalité, dirigée contre les pratiques de la mode ultra-express, et impose à toute personne non établie en France soumise au principe de responsabilité élargie du producteur, quelle que soit la filière, de désigner un mandataire établi en France. Un projet de loi dit « DDADUE », qui touche à l'économie circulaire, a été adopté en première lecture par le Sénat en février 2026 ; son examen par l'Assemblée nationale devrait intervenir au début de l'année 2027. La révision de la directive-cadre « déchets », intervenue en septembre 2025, généralise à l'ensemble des États membres une responsabilité élargie du producteur pour les textiles. Les négociations sur le train de mesures « Omnibus » se poursuivent. La Commission européenne prépare un règlement « économie circulaire » qui, en substituant à des exigences minimales des règles harmonisées, pourrait redéfinir les modèles nationaux. Ce texte procède au demeurant d'une inflexion notable : l'économie circulaire n'y est plus seulement présentée comme une politique environnementale, mais comme un levier de souveraineté et d'accès aux matières premières secondaires.

---

*(1) Loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire.*

*(2) Les filières des emballages ménagers et des papiers graphiques ont fusionné en 2024 et la filière des emballages professionnels – l'une des 12 nouvelles créées par la loi Agec – n'est pas encore entrée en vigueur, c'est pourquoi il existe 21 filières REP et non 23.*

*(3) Inspection générale des finances, inspection générale de l'environnement et du développement durable et conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies, Performances et gouvernance des filières à responsabilité élargie du producteur, juin 2024, p. 48.*

Certaines filières, encore en phase de structuration, traversent aujourd'hui d'importantes difficultés : celle des produits et matériaux du bâtiment et celle des textiles révèlent des fragilités structurelles – insuffisance des débouchés et des capacités de recyclage, déséquilibres entre acteurs, tensions sur le financement – qui appellent des réponses rapides.

**Pour toutes les filières, les enjeux soulevés dépassent de beaucoup la technique administrative**. Le premier enjeu est celui de l'efficacité, rien n'établissant à ce jour que des ressources croissantes produisent des résultats environnementaux à leur mesure, et les instruments de mesure eux-mêmes demeurant lacunaires. Le deuxième est celui de la transparence financière : la trajectoire des éco-contributions, le niveau des trésoreries et des provisions pour charges futures, l'emploi des fonds collectés appellent un effort de justification et de contrôle bien supérieur aux pratiques actuelles. Le troisième est celui de la légitimité : confier durablement le pilotage d'une politique d'intérêt général à des organismes financés par les producteurs eux-mêmes suppose que soit renforcée la place des autres parties prenantes et que soient consolidés les moyens de l'État, qui n'y consacre aujourd'hui que 57 équivalents temps plein, toutes administrations confondues – effectifs que le Gouvernement annonce vouloir renforcer, en doublant ceux de la direction générale de la prévention des risques (*cf.* III. C). Le quatrième, enfin, est celui de la finalité : conçues comme un outil de gestion des déchets, les filières REP sont devenues des acteurs économiques structurants, qui organisent des marchés, orientent des investissements et commandent, pour partie, l'accès de notre industrie aux matières recyclées. Le dispositif, longtemps circonscrit à l'environnement, doit désormais s'inscrire dans une politique industrielle de souveraineté.

Ces questions ont déjà nourri d'abondants travaux : rapport conjoint des inspections générales de juin 2024, rapports du Sénat sur l'application de la loi « Agec » et sur le soutien de l'État à l'économie circulaire, publications de la Cour des comptes. Ces travaux documentent les principales fragilités du dispositif, sans toutefois épuiser les questions qu'il soulève. C'est pourquoi la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a constitué la présente mission d'information, qui a conduit ses travaux par voie d'auditions et de tables rondes, complétées par des questionnaires écrits adressés à l'ensemble des acteurs entendus – administrations, agences, éco-organismes, fédérations de producteurs, collectivités territoriales, opérateurs de gestion des déchets, acteurs du réemploi et de l'économie sociale et solidaire, associations de protection de l'environnement et de consommateurs.

Le présent rapport en rend compte en quatre temps. Il revient d'abord sur ce que sont les éco-organismes et sur la construction progressive des filières REP, qui se poursuit aujourd'hui à l'échelle nationale et européenne (I). Il examine la dynamique financière du dispositif, dont la croissance rapide appelle un effort résolu de transparence, d'évaluation et, lorsque les obligations ne sont pas tenues, de sanction (II). Il s'attache à la gouvernance de ces organismes et à la supervision publique des filières, qui conditionnent la légitimité et l'efficacité de

l'ensemble (III). Il propose enfin de franchir un pas supplémentaire, en faisant des éco-organismes les instruments d'une politique industrielle, au service de la souveraineté économique de notre pays et de la réindustrialisation de ses territoires (IV).

Le constat d'ensemble est plus que mitigé : **un système qui prélève toujours davantage sans rendre suffisamment compte, que l'État pilote de trop loin et sanctionne trop peu, et qu'il est temps de soumettre à une véritable obligation de résultat**. Les propositions de la mission d'information en tirent les conséquences.

Parmi ses cinquante-sept propositions, la mission d'information en retient huit, qui en résument l'ambition de rendre ce système transparent, de le piloter enfin par ses résultats et de le mettre au service de l'industrie française :

– **pas un euro d'éco-contribution sans compte rendu public** : soumettre chaque année la comptabilité analytique de chaque éco-organisme, filière par filière, à l'examen d'un tiers indépendant, publier les principales conclusions des alertes des censeurs d'État ainsi que les données économiques et financières des filières, et mesurer, par un indicateur national, le rendement environnemental de chaque euro versé (propositions n° 5, 7, 9 et 15) ;

– **qu'une tonne non collectée coûte autant qu'une tonne collectée** : lorsqu'un éco-organisme manque ses objectifs, l'obliger à investir un montant proportionnel à l'écart constaté et, faute de dépense dans un délai de deux à trois ans, faire prélever cette somme par l'État au profit de l'Ademe, qui investira en ses lieu et place (proposition n° 51) ;

– **rendre aux collectivités territoriales les fonds qu'elles avancent** : porter à 100 %, conformément au principe posé par la directive-cadre déchets, la prise en charge du coût net optimisé du service public de gestion des déchets, sur la base d'une méthodologie de référence opposable, faire financer par l'ensemble des filières le traitement des dépôts sauvages et faire des outre-mer une priorité opposable des filières REP (propositions n° 16 à 19) ;

– **faire payer le mauvais matériau et récompenser le bon** : donner aux éco-modulations une ampleur réellement dissuasive, au moyen de pénalités exprimées en euros et non en pourcentage d'une éco-contribution de quelques centimes, et étendre au-delà du seul textile la faculté de les porter jusqu'à 50 % du prix de vente hors taxe pour les produits à bas prix (proposition n° 50) ;

– **ne plus faire payer au contribuable ce que la filière ne recycle pas** : répercuter progressivement sur les filières REP, par une taxe sur les emballages en plastique, la contribution que la France verse à l'Union européenne au titre des emballages plastiques non recyclés – 1,44 milliard d'euros en 2023, montant qui fait d'elle le premier contributeur européen –, et sécuriser en contrepartie la demande en matières recyclées d'origine européenne (propositions n° 54 et 56) ;

– **qu'aucun euro d'éco-contribution ne dorme** : plafonner les provisions pour charges futures et affecter les excédents à l'atteinte des objectifs manqués, porter à 10 % le plancher du fonds réemploi et réutilisation et prélever au profit de l'Ademe les sommes que les éco-organismes n'ont pas dépensées (propositions n° 2, 49 et 51) ;

– **donner un prix visible au déchet** : afficher l'éco-contribution dans dix filières supplémentaires, afin qu'aucun intermédiaire ne puisse la majorer à son profit, jusqu'au consommateur final (proposition n° 23) ;

– **donner à l'État les moyens de son autorité** : sanctionner effectivement la sous-performance, sans plan d'action préalable, par un service dédié de la DGPR ou par un régulateur *ad hoc*, et renforcer les effectifs et l'expertise économique des services de contrôle, l'État ne consacrant aujourd'hui aux filières qu'environ un agent pour cinquante millions d'euros d'éco-contributions (propositions n° 26, 39 et 40).

*

# LISTE DES PROPOSITIONS

*Axe n° 1 : Conforter le rôle pionnier de la France dans l'Union européenne*

| Proposition | Support |
|---|---|
| Proposition n° 1 : Poursuivre et renforcer l'implication de la France dans les négociations européennes relatives aux filières REP et à l'économie circulaire, afin de préserver l'ambition de la loi « Agec ». | Négociations européennes |

*Axe n° 2 : Renforcer la transparence et l'équité du financement des filières REP*

| Proposition | Support |
|---|---|
| Proposition n° 2 : Instaurer un plafond des provisions pour charges futures, avec une obligation d'apurement progressif des excédents pour financer des mesures supplémentaires visant à atteindre les objectifs des cahiers des charges. | Législatif, avec fixation du plafond au niveau réglementaire |
| Proposition n° 3 : Renforcer le contrôle de la Cour des comptes sur la gestion financière de chaque éco-organisme, en prévoyant un suivi régulier de leur situation financière, notamment de leurs provisions, de leur trésorerie, de leurs produits financiers et de l'affectation de leurs ressources. | Programme de contrôle de la Cour des comptes ; législatif pour un contrôle périodique obligatoire |
| Proposition n° 4 : Sécuriser le modèle non lucratif des éco-organismes tout en conditionnant strictement leurs activités connexes :<br>– en conditionnant l'exercice de toute activité hors agrément à la démonstration d'une amélioration de la performance environnementale de la filière REP concernée ou de la captation de gisements de déchets autrement inatteignables ;<br>– en imposant, pour toute activité hors agrément ainsi autorisée, la tenue d'une comptabilité analytique strictement séparée entre activités agréées et non agréées ;<br>– en prévoyant que les recettes dégagées par les activités hors agrément soient prioritairement réaffectées au financement d'actions complémentaires bénéficiant à la performance environnementale de la filière ;<br>– en soumettant à l'autorité administrative compétente un rapport annuel détaillant l'affectation des recettes hors agrément. | Législatif |
| Proposition n° 5 : Mettre en place une obligation de publication des principales conclusions des alertes par les censeurs d'État, disponibles sur le site internet de l'autorité administrative, avec *a minima* les noms des éco-organismes concernés, et les suites envisagées par l'autorité administrative. | Législatif |

| Proposition | Support |
|---|---|
| Proposition n° 6 : Mettre en place un dispositif de suivi renforcé des capacités financières des éco-organismes, prévoyant une procédure relative aux suites à donner aux observations des censeurs d'État et les conditions de mobilisation de la garantie financière en cas de déséquilibre financier ou de risque de non-respect des obligations du cahier des charges. | Réglementaire |
| Proposition n° 7 : Rendre obligatoire un examen annuel de la comptabilité analytique par filière, par un tiers indépendant. | Législatif |
| Proposition n° 8 : Renforcer l'utilité et la transparence des rapports d'autocontrôle des éco-organismes :<br>– en permettant à l'autorité administrative d'évaluer les conclusions des rapports d'autocontrôle, au-delà de leurs seuls aspects financiers, notamment s'agissant de l'atteinte des objectifs et de la pertinence des actions correctives proposées ;<br>– en assurant la publication systématique des rapports d'autocontrôle sur le site du ministère chargé de la transition écologique ou de l'Ademe, et en garantissant leur conservation et leur accessibilité sur plusieurs années. | Législatif et réglementaire |
| Proposition n° 9 : Développer un indicateur national d'efficacité des filières REP, permettant d'évaluer le rendement environnemental des éco-contributions au regard des quantités de déchets évitées, réemployées ou réutilisées, recyclées et collectées, et assurer la publication annuelle de ces données afin de renforcer le pilotage et la transparence des filières. | Réglementaire |
| Proposition n° 10 : Renforcer l'effectivité des obligations déclaratives tout au long de la chaîne, en prévoyant des sanctions et des mesures incitatives graduées à l'encontre des producteurs et des éco-organismes qui ne respectent pas leurs obligations de transmission des données. | Législatif et réglementaire |
| Proposition n° 11 : Rendre obligatoire :<br>– la publication annuelle, par chaque éco-organisme, d'un rapport d'activité selon un cadre commun défini par le cahier des charges de la filière, comprenant un socle minimal d'informations et d'indicateurs financiers, opérationnels et de performance ;<br>– l'accessibilité du rapport d'activité des éco-organismes pendant une durée minimale fixée par voie réglementaire. | Réglementaire |
| Proposition n° 12 : Mettre en place un guichet unique de déclaration destiné aux collectivités territoriales, aux opérateurs de gestion des déchets et aux acteurs du réemploi, chargé de centraliser les données avant leur transmission aux éco-organismes concernés, afin de simplifier les obligations déclaratives et d'améliorer la cohérence des données. | Législatif et réglementaire |
| Proposition n° 13 : Renforcer les contrôles portant sur la qualité, la fiabilité et la sincérité des données déclarées par les producteurs et les éco-organismes, afin de garantir la transparence des filières REP et la fiabilité des indicateurs publiés. | Réglementaire |

| Proposition | Support |
|---|---|
| Proposition n° 14 : Renforcer la confidentialité et l'indépendance dans la gestion des données des filières REP :<br>– en confiant progressivement à l'Ademe la collecte, la consolidation et la gestion des données stratégiques des filières REP, selon une liste définie par voie réglementaire, tout en garantissant aux éco-organismes l'accès aux seules données nécessaires à l'exercice de leurs missions ;<br>– dans l'attente de cette centralisation, en renforçant dans les cahiers des charges les obligations de confidentialité, de cloisonnement des fonctions et de sécurité des systèmes d'information applicables aux éco-organismes. | Réglementaire, cahiers des charges des filières REP |
| Proposition n° 15 : Renforcer la collecte et la publicité des données relatives aux performances économiques et financières des filières REP :<br>– rendre publiques les données permettant de mettre en regard :<br>* les performances environnementales et financières avec les trajectoires prévues dans les demandes d'agréments et celles réalisées ;<br>* les financements mobilisés et les performances obtenues, notamment en matière de prévention, de réemploi et de réutilisation, de recyclage et de production de matières premières recyclées ;<br>- rendre publiques les principales données financières des filières, notamment le montant des provisions, ainsi que le montant et l'utilisation des éco-contributions consolidées au niveau de l'organisme coordonnateur ;<br>– rendre publics les coûts réels supportés par les collectivités ou les acteurs du réemploi, ainsi que les coûts facturés par les opérateurs de gestion des déchets ;<br>– collecter les données économiques nécessaires à l'évaluation et au calibrage des modulations ;<br>– collecter les données économiques permettant d'apprécier l'efficacité des filières, notamment les coûts unitaires de collecte, de prévention, de réemploi et de réutilisation et de recyclage ;<br>– rendre publics, pour chaque filière et chaque éco-organisme, les tonnages ou unités concernés par chaque prime et chaque pénalité (« éco-modulations ») ainsi que les montants correspondants, conformément aux obligations de l'arrêté « données ». | Réglementaire (arrêté « données ») |
| Proposition n° 16 : Créer, par la prochaine loi de finances, le fonds dédié au traitement des dépôts sauvages annoncé par le Gouvernement dans le cadre de la refondation de la filière du bâtiment, en l'ouvrant à l'ensemble des filières REP, en abaissant les seuils de déclenchement aujourd'hui fixés par voie réglementaire et en garantissant la transparence de l'affectation des sommes versées aux collectivités. | Loi de finances pour la création du fonds ; réglementaire pour les seuils ; cahiers des charges des filières REP |

| Proposition | Support |
|---|---|
| Proposition n° 17 : Faire des outre-mer une priorité opposable des filières REP :<br>– inscrire dans chaque cahier des charges des obligations de déploiement outre-mer, assorties d'un calendrier, d'indicateurs de collecte par habitant et de sanctions encourues en cas de carence ;<br>– généraliser à l'ensemble des filières le mécanisme de majoration des soutiens déjà pratiqué dans la filière des emballages ménagers, et en calibrer les coefficients sur les surcoûts réellement constatés, sur la base d'une étude de coûts ultramarine actualisée conduite par l'Ademe. | Cahiers des charges des filières REP |
| Proposition n° 18 : Mettre fin à la dérogation par laquelle la France a abaissé à 80 % la prise en charge du coût net optimisé du service public de gestion des déchets, et appliquer le taux de 100 % prévu par la directive-cadre déchets, selon une trajectoire pluriannuelle inscrite dans les cahiers des charges et assortie d'échéances opposables. | Réglementaire, cahiers des charges des filières REP |
| Proposition n° 19 : Confier à l'Ademe l'élaboration, en concertation avec les associations de collectivités de l'Hexagone et d'outre-mer et les éco-organismes, d'une méthodologie de référence partagée et opposable aux éco-organismes pour la mesure du « coût d'un service optimisé », en l'asseyant sur des données de coûts réels régulièrement actualisées – notamment les études de l'Ademe sur les coûts des flux en déchèterie – et non sur des références vieillies, afin d'objectiver le niveau des soutiens dus et de mettre fin aux contentieux récurrents sur la base du calcul. | Étude, puis cahiers des charges des filières REP |
| Proposition n° 20 : Tenir compte, dans le calcul des soutiens versés aux collectivités, des coûts moyens constatés par typologie de territoire, afin de couvrir les surcoûts propres aux territoires ruraux, insulaires, de montagne et ultramarins, et publier les niveaux de performance des collectivités sur les principaux flux de matières. | Cahiers des charges des filières REP |
| Proposition n° 21 : Subordonner l'agrément à la présentation, dans le dossier de demande, du projet de contrat-type et de barème de soutien aux collectivités, ainsi que des modalités de leur négociation, et soumettre à l'avis de la commission inter-filières REP toute modification substantielle intervenant en cours d'agrément, sans préjudice de l'avis conforme du comité des parties prenantes prévu à la proposition n° 32. | Réglementaire |
| Proposition n° 22 : Mettre fin aux délais qui pénalisent les collectivités et les opérateurs de déchets : fixer un délai maximal de six mois entre la demande de contractualisation d'une collectivité et la mise en place effective des soutiens ou la prise en charge des déchets, son dépassement ouvrant droit à une prise en charge rétroactive ; instaurer un délai de prévenance de neuf mois pour la publication des barèmes d'éco-contribution comme des barèmes de soutien, afin d'offrir aux acteurs la visibilité nécessaire à leurs investissements. | Réglementaire, cahiers des charges des filières REP |

| Proposition | Support |
|---|---|
| Proposition n° 23 : Élargir la visibilité de l'éco-contribution, jusqu'au consommateur final, pour les filières REP suivantes :<br>– des produits ou matériaux de construction du secteur du bâtiment ;<br>– des batteries ;<br>– des éléments d'ameublement ;<br>– des produits textiles d'habillement, des chaussures ou de linge de maison ;<br>– des jouets ;<br>– des articles de sport et loisirs ;<br>– des articles de bricolage et de jardin ;<br>– des pneumatiques ;<br>– des huiles minérales ou synthétiques, lubrifiantes ou industrielles ;<br>– des navires de plaisance. | Législatif |
| Proposition n° 24 : Compléter la présentation actuellement faite des sanctions ayant été infligées avec un tableau récapitulant, pour chacune, l'avancement de son état de recouvrement. | Pratique administrative |
| Proposition n° 25 : Compléter l'objectif 2 « Réduire l'impact des déchets et des produits sur les personnes, les biens et l'environnement » du programme 181 *Prévention des risques* de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* d'un nouvel indicateur : « 2.2 Taux de recouvrement des amendes et des astreintes prononcées pour cause de manquement aux obligations découlant de la responsabilité élargie du producteur ». | Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances |

*Axe n° 3 : Consolider la gouvernance des éco-organismes et la supervision publique des filières*

| Proposition | Support |
|---|---|
| Proposition n° 26 : Assortir chaque cahier des charges d'un nombre restreint d'indicateurs de performance clairs et auditables, dont le non-respect est effectivement sanctionné, sans plan d'action préalable, par un organe spécialisé – service dédié de la DGPR ou régulateur *ad hoc* inspiré du comité de règlement des différends et des sanctions de la Commission de régulation de l'énergie –, selon une procédure rapide et au moyen de sanctions mesurées, mais systématiques et rendues publiques. | Législatif et réglementaire |
| Proposition n° 27 : Affecter à l'Ademe le produit des sanctions infligées aux éco-organismes et aux « passagers clandestins », dans l'objectif d'abonder le fonds économie circulaire. | Loi de finances |

| Proposition | Support |
|---|---|
| Proposition n° 28 : Placer les instances de décision des éco-organismes sous le regard permanent de la puissance publique :<br>– en élargissant les prérogatives du censeur d'État au-delà du seul contrôle prudentiel, afin qu'il puisse formuler des observations écrites, versées au procès-verbal, sur les délibérations du conseil d'administration relatives aux barèmes, aux grilles d'éco-modulation et aux politiques d'appels d'offres ;<br>– en ouvrant à l'Ademe, sur le modèle de la supervision flamande, un statut d'observateur au conseil d'administration des éco-organismes agréés, sans voix délibérative. | Législatif et réglementaire |
| Proposition n° 29 : Instituer, au niveau de chaque filière comptant plusieurs éco-organismes agréés, un comité des parties prenantes unique, piloté par l'organisme coordonnateur agréé et compétent pour l'ensemble des sujets transversaux, qui se substitue aux comités des parties prenantes des éco-organismes, tout en maintenant, au niveau de chaque éco-organisme, une formation restreinte pour les sujets couverts par le secret des affaires. | Législatif et réglementaire |
| Proposition n° 30 : Recentrer les organismes coordonnateurs sur une fonction de coordination opérationnelle de la filière – guichet unique pour les collectivités, les opérateurs et les producteurs, harmonisation des procédures, des outils et des contrats-types, pilotage du comité des parties prenantes de filière mentionné à la proposition précédente –, sans leur confier la gestion des mécanismes de compensation financière entre éco-organismes, dont l'Autorité de la concurrence a recommandé de confier la direction aux services de l'État. | Réglementaire, cahiers des charges des filières REP |
| Proposition n° 31 : Garantir une représentation effective des petits producteurs au sein de la gouvernance des éco-organismes, en combinant des mécanismes de représentation collective (groupements, collèges dédiés) et un allègement proportionné de leurs obligations déclaratives, dans la ligne des dispositions spécifiques envisagées par le futur cadre européen de l'économie circulaire. | Réglementaire |
| Proposition n° 32 : Donner enfin un poids réel aux collectivités territoriales, aux associations de protection de l'environnement et aux acteurs du réemploi et de l'économie sociale et solidaire au sein des comités des parties prenantes – avis motivés rendus publics, accès renforcé à l'information, saisine sur les décisions structurantes – et assurer une meilleure articulation entre les comités techniques opérationnels (CTO), les comités des parties prenantes et les conseils d'administration, sans transfert de la responsabilité qui incombe aux producteurs. Associer davantage les collectivités territoriales à la gouvernance des filières : avis conforme du comité des parties prenantes – de la filière ou, à défaut, de l'éco-organisme – sur les barèmes de soutien et les contrats-types qui les concernent, l'autorité administrative tranchant en cas de désaccord persistant, statut d'observateur au conseil d'administration des éco-organismes, représentation des territoires ruraux, de montagne et ultramarins au sein de la Cifrep, généralisation des contrats de performance entre éco-organismes et collectivités volontaires. | Législatif et réglementaire, cahiers des charges des filières REP |

| Proposition | Support |
|---|---|
| Proposition n° 33 : Assurer une évaluation concurrentielle systématique préalablement à la création ou à l'extension des filières REP. | Étude d'impact |
| Proposition n° 34 : Renforcer la prévention des contentieux et l'effectivité des voies de recours :<br>– en élaborant des dispositifs de médiation et des guides de bonnes pratiques entre les éco-organismes (ou les organismes coordonnateurs) et leurs parties prenantes, afin de prévenir les litiges, notamment dans les relations contractuelles, et de favoriser leur règlement amiable ;<br>– en clarifiant, au niveau réglementaire, les responsabilités respectives des services de l'État, des éco-organismes et des autres acteurs en cas de manquement au cahier des charges, de défaillance d'un éco-organisme ou de crise affectant une filière REP ;<br>– en renforçant la transparence des filières REP et l'accès des parties prenantes aux informations et données nécessaires à l'exercice de leurs voies de recours, afin de garantir l'effectivité des droits et de faciliter l'administration de la preuve. | Réglementaire |
| Proposition n° 35 : Renforcer la prise en compte des enjeux concurrentiels dans la régulation des filières REP :<br>– en prévoyant une analyse concurrentielle des mécanismes structurants des filières REP lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur le fonctionnement de la concurrence ;<br>– en facilitant la saisine pour avis de l'Autorité de la concurrence sur les questions structurantes relatives au fonctionnement des filières REP ;<br>– en renforçant les capacités de contrôle des autorités compétentes en matière de contrôle du respect du droit de la concurrence, notamment par le recours à des enquêtes sectorielles lorsque des indices de dysfonctionnement concurrentiel sont identifiés ou afin de prévenir et détecter les pratiques susceptibles de porter atteinte au bon fonctionnement de la concurrence. | Législatif et réglementaire |
| Proposition n° 36 : Garantir le respect des engagements financiers des éco-organismes prévus dans le cadre de leur agrément :<br>– en prévoyant des mécanismes de contrôle et en appliquant des sanctions effectives en cas d'écarts injustifiés entre les trajectoires économiques et financières ayant fondé l'agrément et celles effectivement mises en œuvre par les éco-organismes ;<br>– dans l'attente de la désignation d'un éco-organisme unique par filière (proposition n° 37), en subordonnant à l'accord préalable de l'administration toute baisse de barème qui s'écarterait de la trajectoire ayant fondé l'agrément. | Législatif, cahiers des charges des filières REP |
| Proposition n° 37 : Tendre vers un éco-organisme unique par filière, désigné, au terme des agréments en cours, à l'issue d'une procédure de mise en concurrence sur le modèle d'un appel d'offres, et prévoir une procédure de continuité applicable en cas d'absence de candidat ou de défaillance du titulaire, afin de garantir la continuité du service et de renforcer le pouvoir de négociation de l'administration. | Législatif et réglementaire |

| Proposition | Support |
|---|---|
| Proposition n° 38 : Pour donner aux parties prenantes les moyens de formuler des avis éclairés lors des réunions de la Cifrep :<br>– transmettre les dossiers de demande et de renouvellement d'agrément au moins deux semaines avant les réunions de la Cifrep ;<br>– prévoir la communication des principaux éléments financiers des dossiers de demande et de renouvellement d'agrément nécessaires à l'analyse de ces dossiers, sous réserve du respect du secret des affaires. | Réglementaire |
| Proposition n° 39 : Renforcer le pilotage des filières REP :<br>– en confortant les moyens humains des administrations de contrôle (DGPR, DGE, DGCCRF, CGEFI) ;<br>– en améliorant les capacités d'expertise économique des services de l'État afin de mieux apprécier la soutenabilité des trajectoires financières présentées dans les dossiers d'agrément et de contrôler leur évolution pendant toute la durée de l'agrément. | Loi de finances, formations |
| Proposition n° 40 : Effectuer le pilotage des effectifs dédiés au suivi des filières REP au sein de la direction de supervision des filières REP de l'Ademe, dans le cadre du budget annexe dédié et non au travers du plafond d'emploi tel que prévu actuellement dans la loi. | Loi de finances |
| Proposition n° 41 : Réformer les cahiers des charges pour remplacer les objectifs de moyens, notamment en matière de communication, et de réemploi dans les filières concernées, par des objectifs de résultats. | Cahiers des charges des filières REP |
| Proposition n° 42 : Renforcer les échanges entre chacun des candidats à l'agrément et l'autorité administrative, notamment par la mise en place d'une réunion de cadrage avec chaque éco-organisme, lors de la période de pré-instruction des demandes. | Concertation |
| Proposition n° 43 : Structurer les demandes d'agrément sur le modèle des marchés publics, afin de rendre plus transparents les critères qui doivent être remplis par le candidat à l'agrément et s'assurer que les éco-organismes disposent des moyens de mise en œuvre de leurs obligations. | Réglementaire |
| Proposition n° 44 : Allonger la durée des agréments, définie au niveau réglementaire, avec une clause de revoyure annuelle. | Législatif (durée maximale fixée au II de l'article L. 541-10 du code de l'environnement), puis réglementaire |
| Proposition n° 45 : Instituer un suivi annuel et contradictoire de l'exécution des agréments, conduit par l'État avec l'appui de l'Ademe, permettant d'examiner chaque année la trajectoire de l'éco-organisme au regard de ses objectifs et de corriger les écarts constatés avant l'engagement d'une procédure de sanction, sans préjudice de la sanction de la non-atteinte des objectifs, prononcée sans plan d'action préalable (proposition n° 26). | Législatif |

*Axe n° 4 : Renforcer les filières REP et les placer au service d'une politique industrielle de souveraineté*

| Proposition | Support |
|---|---|
| Proposition n° 46 : Imposer aux éco-organismes et aux systèmes individuels, dans leur cahier des charges, une trajectoire de réduction de la production de déchets à court, moyen et long terme, assortie d'indicateurs de suivi, et mobiliser les éco-modulations pour l'accompagner. Sécuriser, à cette occasion, les démarches sectorielles de réduction au regard du droit de la concurrence, afin que la crainte d'une entente ne dissuade pas les metteurs en marché d'agir collectivement. | Cahiers des charges des filières REP ; avis de l'Autorité de la concurrence |
| Proposition n° 47 : Porter à 10 % des éco-contributions (au lieu de 5 %) le plancher du fonds « réemploi et réutilisation », et assortir cette obligation d'une conséquence effective en cas de sous-exécution : le prélèvement direct des sommes non dépensées et leur affectation au fonds « économie circulaire » de l'Ademe, qui les consacrerait au réemploi et à la réparation. | Législatif ; loi de finances pour le prélèvement et son affectation à l'Ademe |
| Proposition n° 48 : Corriger sans attendre le ciblage et l'architecture des fonds « réparation » et « réemploi et réutilisation », dont le déploiement doit se poursuivre :<br>– mutualiser obligatoirement, au sein de chaque filière, le fonds « réparation » et les modalités d'accès au fonds réemploi et réutilisation ;<br>– cibler les soutiens sur les réparations qui ne se font pas – gestes coûteux, produits proches du seuil de renoncement – et sur l'offre : formation, labellisation, maillage territorial ;<br>– simplifier l'accès au bonus : dématérialisation, réduction du nombre de justificatifs, encadrement des délais de versement.<br>Assortir les prochaines révisions des cahiers des charges d'une évaluation partagée de la part des opérations effectivement additionnelles, afin d'éclairer le calibrage des trajectoires sans en suspendre la montée en charge. | Réglementaire, cahiers des charges des filières REP |
| Proposition n° 49 : Imposer une transparence complète sur l'utilisation des fonds « réemploi » et « réparation » :<br>– rendre public le détail de l'utilisation des sommes dédiées au fonds « réemploi et réutilisation », en distinguant la part consacrée à des démarches internes à l'éco-organisme, ainsi que la liste des bénéficiaires et les montants qui leur sont attribués ;<br>– rendre publics, pour les fonds réemploi et réparation, les montants réellement dépensés, et non les seuls montants engagés en début d'exercice ;<br>– prévoir que les montants non consommés du fonds « réparation », au terme de l'exercice ou d'un bref délai de report encadré pour les engagements pluriannuels, soient, comme ceux du fonds « réemploi et réutilisation » (proposition n° 47), directement prélevés et affectés au fonds économie circulaire de l'Ademe. | Loi de finances (prélèvement et affectation à l'Ademe) ; réglementaire, cahiers des charges des filières REP |

| Proposition | Support |
|---|---|
| Proposition n° 50 : Accroître l'ampleur de l'éco-modulation et la rendre plus effective :<br>– faire usage, dans les filières où les modulations sont absentes ou d'un niveau dérisoire, du pouvoir de les fixer par arrêté du ministre chargé de l'environnement, après avis de la commission inter-filières, que confère l'article L. 541-10-3 du code de l'environnement ;<br>– exiger de chaque éco-organisme la production effective de l'évaluation que le même article impose dans les trois années suivant son agrément, et en tirer les conséquences sur le niveau des primes et pénalités lors du renouvellement de celui-ci ;<br>– étendre au-delà du seul textile le relèvement à 50 % du plafond de modulation rapporté au prix de vente hors taxe, pour les catégories de produits dont le bas prix rend le plafond de 20 % dépourvu d'effet incitatif ;<br>– fixer, dans chaque cahier des charges, une amplitude minimale des pénalités, exprimée en valeur absolue – en euros par unité ou par tonne – plutôt qu'en pourcentage d'une éco-contribution de quelques centimes, et veiller à l'équilibre entre primes et pénalités, afin que la modulation pèse réellement sur les décisions de mise en marché. | Réglementaire ; législatif pour le relèvement du plafond de modulation |
| Proposition n° 51 : Généraliser aux cahiers des charges des filières, lors de leur renouvellement, les enveloppes à la performance instituées dans la filière des emballages professionnels : lorsque les objectifs réglementaires ne sont pas atteints, l'éco-organisme consacre à des actions d'investissement préalablement définies par les pouvoirs publics un financement minimal proportionnel à l'écart constaté, multiplié par le coût moyen d'un point de recyclage. À défaut de dépense dans un délai de deux à trois ans, les sommes correspondantes sont prélevées par l'État et affectées à l'Ademe, par réabondement du fonds économie circulaire, l'agence décidant alors de l'investissement en lieu et place de l'éco-organisme. Étendre ce mécanisme en priorité à la filière des textiles, de l'habillement, du linge de maison et des chaussures. | Cahiers des charges des filières REP ; législatif ; loi de finances pour le prélèvement et son affectation à l'Ademe |
| Proposition n° 52 : Inscrire les soutiens financiers des filières REP dans une trajectoire pluriannuelle, afin d'offrir aux opérateurs la visibilité nécessaire à l'investissement dans l'outil industriel de tri et de valorisation. | Cahiers des charges des filières REP |
| Proposition n° 53 : Élaborer une stratégie nationale de l'économie circulaire, pluriannuelle et interministérielle, définie au plus haut niveau de l'État et déclinée territorialement avec les régions, afin de fixer un cap chiffré et de coordonner les leviers (éco-contributions, formation, aides publiques, investissements). | Stratégie interministérielle |

| Proposition | Support |
|---|---|
| Proposition n° 54 : Répercuter sur les filières REP le signal-prix de la « ressource propre plastique » européenne, en reprenant dans la loi de finances le dispositif de taxe sur les emballages en plastique que comportait l'article 21 du projet de loi de finances pour 2026, dont l'éco-organisme et le producteur organisé en système individuel étaient les redevables. Assortir cette taxe d'une trajectoire pluriannuelle dont le point d'arrivée soit significatif au regard du taux d'appel européen de 800 euros par tonne, la trajectoire initialement proposée n'en représentant qu'une fraction. | Loi de finances (Première partie) |
| Proposition n° 55 : Étendre les obligations de déclaration des éco-organismes à la destination finale des flux exportés, l'arrêté « données » ne prévoyant aujourd'hui que la déclaration du premier lieu de traitement hors de France. | Réglementaire (arrêté « données ») |
| Proposition n° 56 : Sécuriser la demande en matières premières recyclées d'origine européenne :<br>– étendre à de nouvelles catégories de produits, par voie réglementaire, les objectifs d'incorporation de matière recyclée, en priorité dans les filières où une capacité de recyclage existe en France mais peine à trouver ses débouchés ;<br>– y associer systématiquement un critère de proximité ou d'origine européenne de la matière incorporée, dans le prolongement de l'arrêté du 5 septembre 2025 relatif aux matières plastiques recyclées ;<br>– relever les taux et élargir la liste des produits soumis à l'obligation d'achat de biens intégrant des matières recyclées, fixée par le décret n° 2024-134 du 21 février 2024 pris pour l'application de l'article 58 de la loi « Agec » ;<br>– généraliser, dans les cahiers des charges, une prime d'éco-modulation à l'incorporation de matière recyclée, libellée en euros par tonne incorporée. | Réglementaire, commande publique, cahiers des charges des filières REP |
| Proposition n° 57 : Développer une stratégie inter-filières au service de la réindustrialisation, en coordonnant les politiques des filières REP à l'échelle des matières (et non des seuls produits) et en instituant, dans la Cifrep, des réunions, pilotées par la DGE, dédiées à la construction d'une stratégie industrielle pour les filières. Expérimenter, pour une durée limitée et sur la seule matière plastique, une organisation de la responsabilité élargie par matière, commune aux filières concernées, assortie d'une évaluation préalable à toute généralisation. | Réglementaire ; législatif pour l'expérimentation |

# I. LES ÉCO-ORGANISMES, PILIERS DE LA RESPONSABILITÉ ÉLARGIE DU PRODUCTEUR (REP)

## A. UNE CONSTRUCTION PROGRESSIVE, ENTRE CADRE EUROPÉEN ET AMBITION NATIONALE

### 1. Les filières REP, un outil au service du principe « pollueur-payeur » depuis plus de trente ans

Outil de mise en œuvre du principe « pollueur-payeur », les filières à responsabilité élargie des producteurs (REP) visent à **faire assumer aux producteurs la responsabilité des déchets issus de leurs produits mis sur le marché**. La notion de producteur est comprise dans son acception large, et englobe « *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* » (1). Cette approche intègre toutes les étapes du cycle de vie des produits, en mettant l'accent sur la prévention des déchets, l'éco-conception des produits, ainsi que leur valorisation à l'issue de leur utilisation par le consommateur.

La politique européenne de gestion des déchets est fondée sur la directive 75/442/CEE du Conseil relative aux déchets, promulguée le 15 juillet 1975. Ce texte définit les notions de « déchet » et « producteur », et introduit le **principe « pollueur-payeur »**. L'article 11 dispose ainsi que « *conformément au principe du pollueur-payeur, le coût de l'élimination des déchets doit être supporté par le détenteur qui remet des déchets à un ramasseur ou à une entreprise* [d'élimination des déchets, et/ou par] *les détenteurs antérieurs ou le producteur du produit générateur de déchets* ». La transposition de la directive dans le droit français comporte ainsi une mention du principe de la REP, alors facultative : « *il peut être fait obligation aux producteurs, importateurs et distributeurs de ces produits ou des éléments et matériaux entrant dans leur fabrication de pourvoir ou de contribuer à la prévention et à la gestion des déchets qui en proviennent* » (2).

L'Allemagne devient en 1991 le premier pays européen à mettre en place un système de REP pour les emballages, le « *Duales System* », permettant de transférer la charge financière de la gestion de ces déchets des collectivités aux producteurs. De son côté, **la France affiche une ambition continue en matière de développement des filières REP depuis leur création**. L'introduction de la REP dans le droit est parachevée par le décret n° 92-377 du 1er avril 1992 (3), qui prévoit les modalités de mise en œuvre des premières filières REP issues de la

---

*(1) Article L. 541-10 du code de l'environnement.*

*(2) Article 6 de la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux.*

*(3) Décret n° 92-377 du 1er 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.*

réglementation européenne, entrées en vigueur le 1er janvier 1993 : celles des emballages ménagers et des médicaments non utilisés.

Par la suite, le cadre normatif européen est renforcé par la directive 2008/98/CE (1), dite « directive-cadre déchets », qui harmonise le cadre légal relatif au traitement des déchets. Elle établit une hiérarchie du traitement des déchets : prévention, préparation en vue du réemploi, recyclage, valorisation et en dernier recours, élimination. Elle introduit également au niveau européen le concept de responsabilité élargie du producteur à son article 8, instaure des obligations minimales pour tous les États membres en matière de réemploi et de réparation, et fixe des objectifs de recyclage et de valorisation à atteindre avant 2020 pour les déchets ménagers (50 %) et les déchets de construction et de démolition (70 %).

### 2. De la gestion des déchets à l'économie circulaire : la France à l'avant-garde du développement des filières REP

L'appropriation par les pouvoirs publics et les acteurs économiques du concept d'économie circulaire a permis une amélioration de la perception des enjeux liés à la fin de vie des produits, et les filières REP se sont progressivement multipliées afin de couvrir d'autres types de déchets. Entre 2000 et 2019, neuf filières supplémentaires sont instituées : pneumatiques, véhicules, équipements électriques et électroniques, papiers graphiques, textiles d'habillement, linges de maison et chaussures, éléments d'ameublement, contenus et contenants de produits chimiques, dispositifs médicaux perforants et navires de plaisance ou de sport.

En outre, la prévention des déchets a été intégrée au code de l'environnement en 2014 par la loi relative à l'économie sociale et solidaire (2), dans l'objectif de renforcer la gestion « amont » des déchets, avant même leur production.

En parallèle, les directives européennes (UE) 2018/851 (3) et 2018/852 (4), modifiant la « directive-cadre déchets », issues du premier « paquet économie circulaire », définissent les exigences minimales applicables aux régimes de responsabilité élargie des producteurs dans l'optique de financer la gestion des déchets d'emballages. Elles imposent de nouvelles règles sur la transparence des coûts et la couverture totale des frais de gestion des déchets, renforcent les règles relatives à la prévention des déchets et définissent de nouveaux objectifs de recyclage des emballages valables jusqu'à 2030.

---

*(1) Directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives.*

*(2) Loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire.*

*(3) Directive (UE) 2018/851 précitée du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 2008/98/CE relative aux déchets.*

*(4) Directive (UE) 2018/852 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages.*

La même année, la feuille de route pour l'économie circulaire (Frec) est publiée par le gouvernement. Elle fixe plusieurs objectifs : réduire de 30 % la consommation de ressources d'ici à 2030 par rapport à 2010, réduire de 50 % les quantités de déchets non dangereux mis en décharge en 2025 par rapport à 2010, tendre vers 100 % de plastiques recyclés en 2025, réduire les émissions de gaz à effet de serre grâce au recyclage du plastique et créer 500 000 emplois supplémentaires. La feuille de route détaille également plusieurs priorités du gouvernement, à l'instar de l'extension du nombre de REP en application du principe « pollueur-payeur », afin de réduire le volume des ordures ménagères et ainsi le coût de leur traitement par la collectivité. Le développement de l'écoconception et l'intégration de matières recyclées, ou de produits issus du réemploi et de la réparation sont également encouragés. Une attention particulière est portée aux déchets du bâtiment, qui représentent 22 millions de tonnes de déchets en 2024 selon l'Ademe.

Ces objectifs ambitieux se concrétisent avec **la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, dite loi « Agec »**. Ce texte charnière a permis une meilleure connaissance de l'économie circulaire par le grand public ainsi qu'une appropriation croissante par les producteurs. Composée de 130 articles, la loi comporte cinq axes : sortir du plastique jetable, mieux informer les consommateurs, agir contre l'obsolescence programmée, lutter contre le gaspillage et pour le réemploi solidaire et mieux produire. Ce dernier axe contient une série de mesures structurantes, telle que la création de nouvelles filières REP : produits et matériaux de construction du secteur du bâtiment, jouets, articles de sport et de loisirs, articles de bricolage et de jardin, huiles minérales ou synthétiques, lubrifiantes ou industrielles, produits du tabac, véhicules, textiles sanitaires à usage unique, gommes à mâcher et engins de pêche usagés contenant du plastique. La filière des emballages est par ailleurs élargie aux déchets des professionnels : au total, onze filières REP supplémentaires sont instituées. Mais la loi « Agec » va également plus loin en assujettissant les plateformes de vente en ligne et places de marché, qui n'étaient pas concernées par ces obligations, à la réglementation relative aux filières REP. En outre, elle crée plusieurs instances consultatives destinées à mieux prendre en compte les positions des acteurs n'étant pas metteurs en marché : les comités des parties prenantes (CPP), placés auprès de chaque éco-organisme, et la commission inter-filières Rep (Cifrep). Un fonds dédié au réemploi et à la réutilisation et un fonds dédié à la réparation sont également mis en place. Par ailleurs, le système de bonus-malus sur les produits assujettis aux filières REP, calculé en pourcentage de l'éco-contribution, est remplacé par des primes et pénalités axées sur l'ensemble de la vie des produits [(1)]. Ces dernières sont plus incitatives : les pénalités peuvent représenter des montants plus élevés que l'éco-contribution, tandis que les primes peuvent compenser intégralement l'éco-contribution pour les produits les plus vertueux.

*(1) Ademe, « Tout savoir sur les modulations des éco-contributions ».*

En revanche, les filières REP des gommes à mâcher et des engins de pêche usagés contenant du plastique sont encore sources de discussions. La première fait l'objet d'un amendement de suppression déposé par le gouvernement (1) sur le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne (DDADUE) (2), tandis que la seconde est en cours de construction. Pour les engins de pêche contenant du plastique, le droit européen (3) et sa transposition française (4) ouvrent une deuxième voie : un accord conclu directement entre les professionnels du secteur et le ministre chargé de l'environnement. Un accord a ainsi été signé en septembre 2025 entre l'État et les professionnels de la pêche en vue de structurer la filière et de mieux recycler les déchets du secteur. Le maintien de la restriction du périmètre de la REP textiles sanitaires à usage unique aux seules lingettes est également en débat dans le cadre du projet de loi « DDADUE ».

Ainsi, la loi « Agec » a fait de la France un pays pionnier en matière d'économie circulaire, en instaurant un cadre plus ambitieux et plus large que les filières REP prévues par le droit européen. Elle a également mis en place des mesures destinées à favoriser l'éco-conception, la réparation et l'incorporation de matières recyclées, et a identifié de nombreux autres leviers pour favoriser la durabilité des produits qui ont inspiré des mesures européennes.

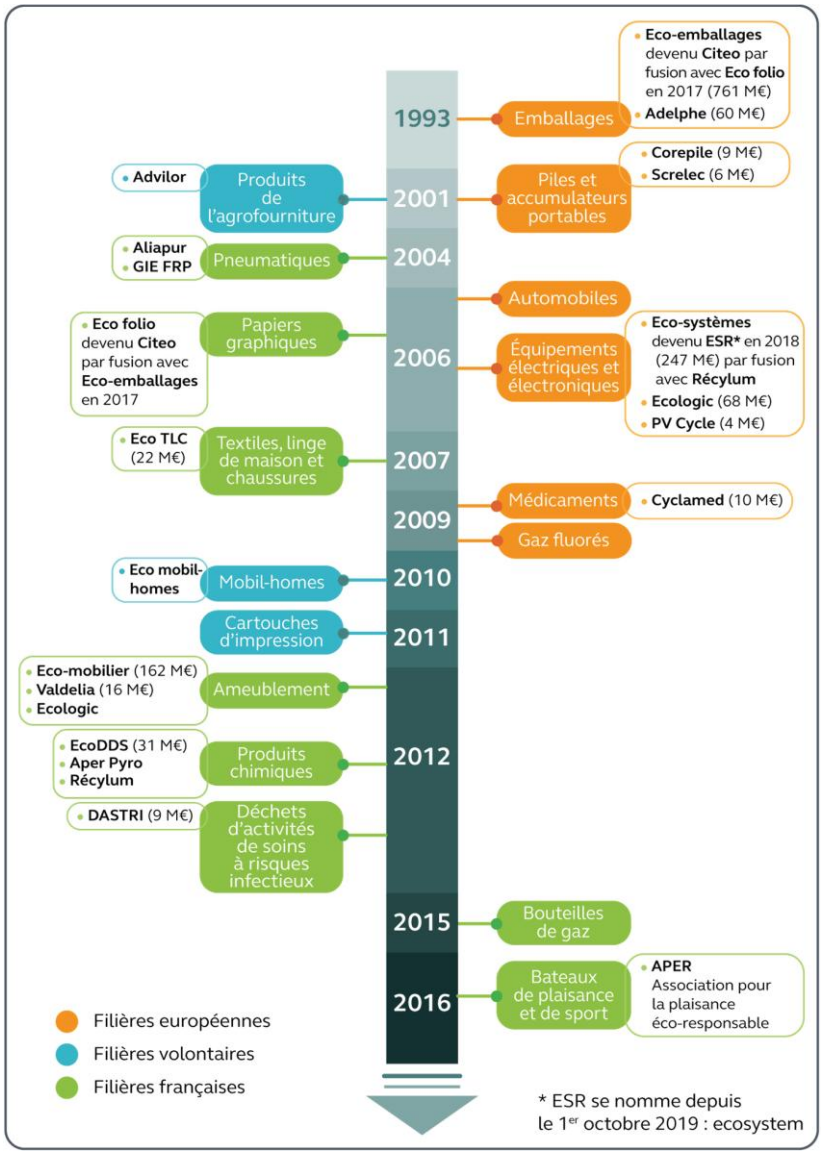
*(1) Amendement n° 489 du Gouvernement.*

*(2) Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, d'information, de transport, de santé, d'agriculture et de pêche, déposé le 10 novembre 2025.*

*(3) Directive (UE) 2019/904 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 relative à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement (article 17, §3).*

*(4) Article L. 541-10-1 du code de l'environnement.*

**LA CRÉATION PROGRESSIVE DES FILIÈRES REP EN FRANCE (1993-2016)**




*Source : Cour des comptes, rapport public annuel 2020, d'après l'Ademe et le Contrôle général économique et financier. Les dates sont celles retenues par la Cour ; les montants entre parenthèses sont les éco-contributions perçues en 2018.*

### 3. Les spécificités du modèle français au regard du cadre européen

D'après le service des données et études statistiques (SDES) des ministères chargés de l'environnement, de l'énergie, de la construction, du logement et des transports, 343 millions de tonnes de déchets ont été collectées et traitées en France en 2022 : cela représente 5 tonnes de déchets par habitant, niveau proche de la moyenne européenne. Si 7,3 % de ces déchets sont encore incinérés, 71 % sont valorisés via le recyclage ou le remblaiement de sols, et 20 % sont stockés. Toutefois, seuls 43 % des déchets non dangereux et non minéraux sont effectivement recyclés en 2020, soit une part largement inférieure à l'objectif de 55 % fixé par la France pour 2020 dans la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte de 2015 (1).

*(1) Article 70 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.*

Afin de traiter ce volume conséquent de déchets, **la France a créé 21 filières REP, dont deux sont en cours de préfiguration, et 28 éco-organismes sont agréés par l'État pour les diriger**. Onze d'entre elles sont issues de la seule réglementation française et neuf de textes européens, la filière des emballages ménagers et des papiers graphiques, issue de leur fusion, relevant des deux [(1)].

**Le cadre législatif et réglementaire des filières REP européennes**

L'Union européenne a prévu dès les années 1990 la mise en place de filières REP, à l'instar de la filière REP des emballages ménagers, fusionnée avec la filière française des papiers graphiques en 2023. Le cadre réglementaire applicable aux emballages ménagers est issu de la directive 2019/904/UE du 5 juin 2019 [(2)], récemment modifiée par le règlement (UE) 2025/40 du 19 décembre 2024 [(3)], qui a notamment inclus les emballages des professionnels dans le champ de la REP.

Les autres filières historiques sont celle des véhicules hors d'usage, issue de la directive 2000/53/CE du 18 septembre 2000 [(4)], la filière REP des piles et accumulateurs – devenue la REP « batteries » à la suite de l'adoption du règlement (UE) 2023/1542 du 12 juillet 2023 [(5)], et celle des équipements électriques et électroniques issue de la directive 2012/19/UE du 4 juillet 2012 [(6)].

Les autres filières sont plus récentes, à l'instar des produits du tabac comportant un filtre, des lingettes à usage unique et des engins de pêche usagés contenant du plastique, instaurées par la directive (UE) 2019/904 du 5 juin 2019 « *Single-use plastics* », dite « SUP » [(7)]. Un régime de REP a également été créé au niveau européen pour les textiles d'habillement, linges de maison et chaussures par la directive (UE) 2025/1892 du 10 septembre 2025 [(8)] modifiant la directive-cadre « déchets ».

Par ailleurs, lorsque des filières REP existent à la fois en France et au niveau européen, leur périmètre d'application ne coïncide pas nécessairement. Dans plusieurs domaines, la France a ainsi retenu un champ d'application plus large que celui prévu par le droit de l'Union européenne. À titre d'exemple, la filière REP européenne des produits du tabac ne couvre que les filtres et les cigarettes électroniques, tandis que la filière française, issue de la loi « Agec », s'applique à

*(1) La filière des emballages ménagers (européenne) et celles des papiers (française) ont fait l'objet d'une fusion en 2023.*

*(2) Directive (UE) 2019/904 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 relative à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement et aux déchets d'emballages.*

*(3) Règlement (UE) 2025/40 du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 2024 relatif aux emballages et aux déchets d'emballages, modifiant le règlement (UE) 2019/1020 et la directive (UE) 2019/904, et abrogeant la directive 94/62/CE.*

*(4) Directive 2000/53/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 septembre2000 relative aux véhicules hors d'usage.*

*(5) Règlement (UE) 2023/1542 du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2023 relatif aux batteries et aux déchets de batteries, modifiant la directive 2008/98/CE et le règlement (UE) 2019/1020, et abrogeant la directive 2006/66/CE.*

*(6) Directive (UE) 2012/19/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE).*

*(7) Directive (UE) 2019/904 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 précitée.*

*(8) Directive (UE) 2025/1892 du Parlement européen et du Conseil du 10 septembre 2025 modifiant la directive 2008/98/CE relative aux déchets.*

l'ensemble des produits du tabac. De même, la filière des textiles sanitaires à usage unique présente un périmètre sensiblement plus étendu en droit français : alors que la directive « SUP » ne vise que les lingettes humides, la loi « Agec » couvre cinq catégories de produits : les lingettes, les couches, les protections féminines, les cotons-tiges ainsi que les autres textiles sanitaires à usage unique. Cette ambition se retrouve enfin dans la filière des déchets textiles. Les textes européens couvrent les vêtements, les chaussures, les accessoires, le linge de maison, les rideaux et, à la discrétion des États membres, les matelas. La France a toutefois choisi d'étendre ce périmètre aux textiles professionnels et aux produits non destinés à la consommation directe, tels que les uniformes, les vêtements de travail ou les textiles d'image. Cette extension concerne désormais des secteurs variés, notamment les transports, l'événementiel, l'hôtellerie ou encore la restauration.

À l'échelle de l'Union européenne, les régimes de responsabilité élargie du producteur se caractérisent par une grande diversité, tant par le nombre de filières instituées et les secteurs couverts que par leurs modalités d'organisation. Certaines filières s'imposent directement aux États membres par voie de règlement, comme celle des batteries, tandis que d'autres résultent de directives dont la transposition laisse une marge d'adaptation aux législations nationales, notamment dans les secteurs des médicaments et du textile.

Dès lors que plusieurs filières françaises dépassent les exigences minimales fixées au niveau européen, une vigilance particulière doit être accordée aux négociations en cours. Leur issue pourrait conduire la France à adapter certains dispositifs nationaux et, en cas d'écart avec le modèle français, entraîner des ajustements complexes et coûteux.

La France se caractérise par un grand nombre de filières à l'échelle européenne, que le tableau ci-après, à jour au 1er octobre 2026, récapitule.

| Filière REP | Abréviation | Date de création | Éco-organisme(s) agréé(s) (1) | Filière française ou européenne |
|---|---|---|---|---|
| **Batteries** | BAT | 1991 | Batribox,<br>Ecosystem<br>Recycler mon véhicule | Européenne |
| **Médicaments non utilisés** | MNU | 1993 | Cyclamed | Européenne |
| **Emballages ménagers et papiers graphiques** | EMPAP | 1993 (EM)<br>2006 (PAP)<br>Fusion en 2023 | Adelphe<br>Citeo<br>Léko | Européenne (EM)<br>Française (PAP) |
| **Voitures particulières, les camionnettes, les véhicules à moteur à deux ou trois roues et quadricycles à moteur (1)** | VHU | 2000 | Recycler mon véhicule | Européenne |
| **Pneumatiques** | PNEU | 2002 | Aliapur<br>France Recyclage Pneumatique<br>Tyval | Française |
| **Équipements électriques et électroniques** | EEE | 2003 | Ecosystem<br>Ecologic<br>Soren | Européenne |
| **Textiles d'habillement, linges de maison et chaussures** | TLC | 2007 | Refashion | Européenne |
| **Dispositifs médicaux perforants des patients en autotraitement** | DISP-MED | 2011 | Dastri | Française |
| **Éléments d'ameublement** | EA | 2012 | Ecomaison<br>Valdelia<br>Valobat | Française |
| **Contenus et contenants des produits chimiques** | PCHIM | 2012 | Ecodds<br>Pyréo<br>Ecopae | Française |
| **Bateaux de plaisance ou de sport** | BPS | 2019 | Aper | Française |
| **Produits du tabac** | TABAC | 2020 | Alcome | Européenne |
| **Articles de bricolage et de jardin** | ABJ | 2020 | Ecodds<br>Ecologic<br>Ecomaison<br>Valobat | Française |
| **Articles de sport et de loisirs** | ASL | 2020 | Ecologic | Française |
| **Huiles lubrifiantes ou industrielles** | LUB | 2020 | Cyclevia | Française |
| **Jouets** | JOUET | 2020 | Ecomaison | Française |

*(1) Agréments en vigueur lors de la rédaction du rapport.*

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **Produits et matériaux de construction du secteur du bâtiment** | PMCB | 2020 | Valobat<br>Valdelia<br>Ecominero<br>Ecomaison | Française |
| **Textiles sanitaires à usage unique : lingettes** | TSUU | 2020 | Citeo Soin et Hygiène | Européenne |
| **Emballages professionnels** | EPRO | 2020 | Citeo Pro<br>Léko Pro<br>Twiice | Européenne |
| **Gommes à mâcher*** | GAM | 2020 | | Française |
| **Engins de pêche usagés contenant du plastique*** | EPU | 2020 | | Européenne |

*Source : Ademe, « Les filières REP en vigueur ».*

** filières en cours de préfiguration*

**LE PAYSAGE DES FILIÈRES ET DES ÉCO-ORGANISMES (AU 1ER OCTOBRE 2026)**




*Source : mission d'information, d'après l'Ademe, « Les filières REP en vigueur », et les réponses de la DGPR.*

## B. DES ÉVOLUTIONS RÉCENTES DU CADRE JURIDIQUE EUROPÉEN SUSCEPTIBLES DE REDÉFINIR LES FILIÈRES REP FRANÇAISES

### 1. La révision de la directive-cadre déchets en 2025

La responsabilité élargie du producteur au sein de l'Union européenne repose sur la directive-cadre « déchets » susmentionnée. La directive (UE) 2025/1892 (2), qui modifie la directive-cadre « déchets », renforce ce cadre en introduisant de nouvelles dispositions concernant les déchets alimentaires et les déchets textiles. Cette évolution répond notamment à l'ampleur croissante des

*(1) Véhicules hors d'usage au niveau européen.*

*(2) Directive (UE) 2025/1892 du Parlement européen et du Conseil du 10 septembre 2025 modifiant la directive 2008/98/CE relative aux déchets.*

déchets textiles produits au sein de l'Union européenne. Chaque année, ceux-ci représentent environ 12,6 millions de tonnes, dont 5,2 millions de tonnes correspondent aux vêtements et aux chaussures. Rapportée à la population européenne, cette quantité représente environ 12 kilogrammes de déchets textiles par personne et par an (1).

Ce texte **instaure ainsi un régime de responsabilité élargie des producteurs pour les produits textiles, accessoires textiles et chaussures pour tous les États membres**, dont la transposition doit intervenir au plus tard le 17 juin 2027.

Introduite en France en 2007, la filière REP applicable aux textiles d'habillement, au linge de maison et aux chaussures (TLC) répond d'ores et déjà à plusieurs des exigences désormais fixées au niveau européen. Toutefois, **son périmètre d'application demeure plus restreint que celui prévu par la directive**. En effet, la réglementation française limite actuellement la filière REP aux produits destinés aux particuliers (2), excluant ainsi, en principe, les produits exclusivement destinés à un usage professionnel. À l'inverse, la directive européenne prévoit que la REP couvre les « *produits textiles et vêtements et accessoires du vêtement en matières textiles à usage ménager ou à autre usage, lorsque ces produits sont similaires, par leur nature et leur composition, à ceux qui sont à usage ménager* » (3). Le champ européen est ainsi susceptible d'englober certains textiles à usage professionnel ou autres usages. La directive introduit également plusieurs exigences nouvelles relatives à la gestion des produits textiles en fin de vie, notamment en matière de distinction entre les déchets textiles et les textiles usagés, de tri et de gestion des textiles collectés. Elle fixe, en outre, des exigences minimales applicables aux exportations de textiles usagés, soumises aux règles européennes relatives aux transferts transfrontaliers de déchets.

La mise en œuvre de ces nouvelles exigences devrait également conduire à **faire évoluer les modalités de modulation des éco-contributions**. Lors de son audition, le représentant de la Commission européenne a indiqué que, dans le cadre des travaux qui seront engagés au titre du règlement sur l'écoconception et de la révision de la directive-cadre relative aux déchets, la Commission européenne devrait présenter, d'ici à la mi-2027, des propositions concrètes destinées à accompagner les États membres dans la définition et la modulation des éco-contributions. Ces travaux devront notamment permettre de mieux prendre en compte les caractéristiques environnementales des produits et d'inciter les producteurs à faire évoluer leurs pratiques. Cette évolution devra toutefois être conciliée avec la dimension internationale de la filière textile. La prise en compte des produits importés et l'application de nouvelles exigences environnementales à l'ensemble des acteurs de la chaîne de valeur soulèvent en effet un enjeu particulier.

---

*(1) Conseil de l'Union européenne, communiqué de presse, février 2025.*

*(2) Article L. 541-10-1 du code de l'environnement.*

*(3) Annexe IV* quater *de la directive (UE) 2025/1892 du Parlement européen et du Conseil du 10 septembre 2025 modifiant la directive 2008/98/CE relative aux déchets.*

L'objectif de la Commission européenne est **d'accompagner une transformation progressive et rapide des chaînes de valeur internationales**, plutôt que de conduire à l'exclusion du marché européen ou à la disparition d'entreprises. L'enjeu est ainsi de faire de la REP un levier de transformation des modes de production et de commercialisation du secteur textile, tout en veillant à préserver les capacités économiques des différents acteurs.

La mise en conformité de la filière française avec ce nouveau cadre européen implique donc d'examiner à la fois l'évolution de son périmètre et l'adaptation de ses modalités de fonctionnement. À cette fin, l'Ademe a lancé, en avril 2026, une étude consacrée à l'extension de la filière textile, afin d'analyser les enjeux liés à l'élargissement de son périmètre en France (1).

### 2. L'omnibus environnement

Le train de mesures « Omnibus », présenté par la Commission européenne en février 2025, contient douze propositions visant à réduire les contraintes réglementaires pesant sur les entreprises européennes, et favoriser la croissance. En matière d'économie circulaire, la Commission européenne propose notamment dans le cadre du paquet « Omnibus VIII » sur l'environnement de suspendre jusqu'au 1er janvier 2035 l'obligation pour les entreprises implantées dans l'UE de désigner un mandataire par pays, chargé de veiller au respect des règles relatives à la responsabilité élargie du producteur.

La mobilisation de plusieurs États membres, dont la France, a finalement abouti au rejet de cette suspension lors du Conseil de l'Union européenne en juin 2026 (2).

D'après le Secrétariat général des Affaires européennes (SGAE) (3), la France dénonçait la suspension soudaine et prolongée d'un « *dispositif clé pour lutter contre la fraude, sans qu'aucune mesure alternative ne soit prévue pour gérer les cas de non-conformité des producteurs concernés* ». Le SGAE a également précisé que les autorités françaises étaient « *prêtes à travailler, dans le cadre des travaux du futur acte européen sur l'économie circulaire, à de nouveaux mécanismes permettant de s'assurer du respect par les producteurs européens de leurs obligations de REP, et demande le maintien du mécanisme actuel par désignation d'un mandataire, le temps d'étudier puis d'adopter ces nouvelles dispositions* » (4). Les discussions doivent se poursuivre entre le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen, en vue d'une publication de l'ensemble du train de mesures « Omnibus » au dernier trimestre de l'année 2027.

---

*(1) Ademe, « Lancement d'une étude sur l'extension de la filière textiles », mai 2026*

*(2) Contexte, « Les Vingt-Sept s'accordent sur tous les textes de l'omnibus environnement, sauf celui relatif aux permis », juin 2026.*

*(3) Secrétariat général des affaires européennes, réponse au questionnaire des rapporteurs, mai 2026.*

*(4) Secrétariat général des affaires européennes, réponse au questionnaire des rapporteurs, mai 2026.*

En parallèle, le législateur français a adopté l'obligation, pour tout opérateur soumis à la REP et implanté hors du territoire français, de désigner un mandataire établi en France chargé d'assurer le respect de ses obligations relatives au régime de REP. Issue de l'article 5 de la loi visant à réduire l'impact environnemental de l'industrie textile (1), cette obligation est entrée en vigueur le 10 juillet 2026 et est codifiée à l'article L. 541-10-9-1 du code de l'environnement. Elle concerne les producteurs de toutes les filières REP, établis dans les autres pays de l'Union européenne et dans les pays tiers, et s'applique également aux places de marché et plateformes de vente en ligne.

Le paquet « Omnibus VIII » contient également des mesures relatives à la REP relative aux batteries : l'ajustement de la définition de « producteur » pour les contrats à distance ; l'ajout d'une définition des « substances extrêmement préoccupantes » aux fins de l'étiquetage ; ainsi que l'exclusion des blocs-batteries pour véhicules légers de mobilité des exigences de démontabilité et de remplaçabilité.

### 3. Le règlement « économie circulaire », vers une harmonisation de la réglementation des filières REP ?

Le projet de règlement « économie circulaire » (« *Circular Economy Act* »), future loi-cadre européenne sur l'économie circulaire, est en cours d'élaboration par la Commission européenne. Ce texte propose une approche différente de l'économie circulaire puisqu'elle n'est plus présentée comme une politique aux vertus principalement environnementales, mais comme un levier de souveraineté. Il fait suite à d'autres politiques favorisant la souveraineté de l'Union européenne, comme la législation européenne sur les matières premières critiques et le règlement européen pour une industrie « zéro net » (2), entrées en vigueur en 2024. Les matières premières secondaires (3) sont désormais des ressources valorisables et perçues comme vectrices de résilience pour les économies européennes, car elles permettent de réduire leur dépendance aux importations. Ainsi, le règlement ambitionne de développer un marché unique européen des matières premières secondaires et d'accroître l'offre et la demande de matériaux recyclés de qualité.

Plusieurs leviers sont avancés par la Commission à la suite de la consultation publique ayant été menée en 2025 (4) : réforme et harmonisation des régimes de responsabilité élargie du producteur, critères harmonisés de sortie du statut de déchet, commande publique circulaire, objectifs de contenu recyclé, pôles transrégionaux de circularité et révision de la directive DEEE sur les équipements électriques et électroniques.

---

*(1) Loi n° 2026-602 du 8 juillet 2026 visant à réduire l'impact environnemental de l'industrie textile.*

*(2) Règlement 2024/1735/UE relatif à l'établissement d'un cadre de mesures en vue de renforcer l'écosystème européen de la fabrication de produits de technologie « zéro net » et modifiant le règlement (UE) 2018/1724.*

*(3) Déchets ayant été transformés et/ou combinés en vue d'obtenir un produit utilisable dans les procédés de fabrication pour remplacer la matière première initiale.*

*(4) Commission européenne,* « Commission launches consultation and call for evidence for upcoming Circular Economy Act »*, août 2025.*

Parmi les mesures envisagées spécifiquement pour les filières REP, le représentant de la Commission européenne a indiqué aux rapporteurs, lors de son audition, que la Commission entend faire évoluer le cadre européen actuel, fondé principalement sur des exigences minimales, vers des règles davantage harmonisées entre les États membres. Cette évolution vise notamment à améliorer la lisibilité du dispositif pour les acteurs économiques et à renforcer la transparence du fonctionnement des filières REP. La Commission européenne entend également renforcer les REP comme instrument économique au service de l'économie circulaire, notamment par une réforme des modalités de calcul et de modulation des éco-contributions, afin de mieux distinguer les produits selon leurs performances environnementales et de favoriser les modèles relevant de l'économie circulaire par rapport aux modèles linéaires. Les critères de modulation pourraient ainsi davantage prendre en compte la durabilité des produits, leur aptitude au réemploi, ou l'incorporation de matières recyclées. Ces évolutions devraient ainsi permettre de mieux aligner les mécanismes économiques des filières REP sur la hiérarchie des modes de traitement des déchets, en renforçant les incitations en faveur de la prévention, du réemploi et de la réutilisation. La REP serait ainsi appelée à dépasser sa seule fonction de financement de la gestion des déchets pour devenir un levier d'évolution des caractéristiques des produits et des modèles de production, en intégrant davantage les objectifs de circularité dès leur conception.

De leur côté, les autorités françaises [(1)] ont défendu la nécessité de lutter contre les non-contributeurs aux filières REP et l'intérêt d'étendre les REP mises en œuvre au niveau européen. Elles ont souligné auprès de la Commission européenne le besoin de renforcement et d'harmonisation des modalités de mise en œuvre et de contrôle des filières. Parmi les enjeux d'harmonisation des REP identifiés : les informations contenues dans les registres et les modalités de rapportage, la nature des objectifs à respecter, les exigences de traçabilité des produits usagés, la révision du mode de calcul de certains objectifs de collecte et recyclage, les exigences en matière de couverture des coûts, l'introduction de nouvelles modulations à l'échelle européenne (notamment fondées sur l'empreinte carbone), l'agrément des éco-organismes et la sélection des opérateurs de gestion de déchets, en lien avec le principe de proximité.

La Commission européenne a vu son étude d'impact rejetée par le comité d'examen de la réglementation en juillet 2026, et doit en proposer une nouvelle version. Son ambition est de publier le règlement à l'automne 2026.

Dans ce contexte, l'évolution du cadre européen applicable aux filières REP constitue un enjeu particulier pour la France. Celle-ci dispose en effet d'une expérience ancienne en matière de responsabilité élargie du producteur et a, au cours des dernières années, renforcé son cadre législatif en faveur de la prévention des déchets, du réemploi, de la réparation et du recyclage, notamment à travers la loi « Agec ». Si l'harmonisation des règles européennes apparaît nécessaire pour assurer des conditions de concurrence équitables entre les acteurs économiques et

*(1) Ministre chargé de la transition écologique, réponse au questionnaire des rapporteurs, juillet 2026.*

renforcer la lisibilité du cadre applicable, elle ne doit pas conduire à remettre en cause les avancées réalisées au niveau national. Les travaux européens en cours doivent au contraire être l'occasion de conforter et de diffuser les pratiques les plus ambitieuses.

Les rapporteurs considèrent dès lors que la France doit prendre toute sa part aux négociations européennes et continuer à porter un niveau d'ambition élevé dans la définition du futur cadre européen. Il importe notamment que les autorités françaises suivent étroitement les travaux engagés par la Commission européenne, afin que la France reste un pays pionnier en matière d'économie circulaire, tout en contribuant à faire de ses avancées un socle commun à l'échelle européenne.

**Proposition n° 1 :** Poursuivre et renforcer l'implication de la France dans les négociations européennes relatives aux filières REP et à l'économie circulaire, afin de préserver l'ambition de la loi « Agec ».

## II. UN FINANCEMENT EN FORTE CROISSANCE QUI APPELLE DAVANTAGE DE TRANSPARENCE ET D'ÉVALUATION

### A. UNE AUGMENTATION CONTINUE DES RESSOURCES DES ÉCO-ORGANISMES QUI NÉCESSITE UNE VIGILANCE ACCRUE

#### 1. Le montant des éco-contributions en constante évolution

##### *a. État des lieux des éco-contributions par éco-organisme en 2024*

Les filières de responsabilité élargie du producteur (REP) reposent aujourd'hui sur 28 éco-organismes agréés. Si leur nombre est relativement élevé, les montants d'éco-contributions demeurent fortement concentrés. **En 2024, quatre éco-organismes – Citeo, Ecomaison, Ecosystem et Ecologic – concentraient à eux seuls près de 71 % des éco-contributions perçues**. Cette concentration reflète le poids prépondérant de quelques grandes filières, notamment les emballages ménagers, les équipements électriques et électroniques et l'ameublement.

**MONTANT DES ÉCO-CONTRIBUTIONS PAR ÉCO-ORGANISME EN 2024**

*(en millions d'euros)*

| Éco-organisme | Montant total des éco-contributions en 2024 |
|---|---|
| Citeo | 1 098,34 |
| Ecomaison | 414,32 |
| Ecosystem | 306,76 |
| Ecologic | 138,98 |
| Valobat | 138,964 |
| Refashion | 120,55 |
| Ecominero | 83,89 |
| Adelphe | 75,49 |
| Aliapur | 65,27 |
| EcoDDS | 62,38 |
| Alcome | 54,88 |
| Cyclevia | 44,10 |
| Valdelia | 37,26 |
| Léko | 30,12 |
| FRP | 25,30 |
| Cyclamed | 13,07 |
| Dastri | 12,79 |
| Batribox | 9,15 |
| Soren | 8,65 |
| Tyval | 7,24 |
| Citeo Pro | 4,59 |
| Recyclermonvehicule | 3,60 |
| Aper | 2,44 |
| Ecopae | 1,01 |
| Pyréo | 0,90 |

*Source : mission d'information, à partir des données du tableau de bord des filières REP de l'Ademe.*

Cette concentration apparaît toutefois moins marquée qu'en 2022, où ces quatre éco-organismes représentaient près de 88 % des éco-contributions (1). Elle s'explique principalement par la montée en puissance des nouvelles filières REP, en particulier celle des produits et matériaux de construction du bâtiment, qui a conduit à une répartition plus diversifiée des contributions entre les éco-organismes. L'éco-organisme Valobat atteint désormais un même niveau d'éco-contribution que l'éco-organisme Ecologic.

Les éco-contributions constituent une source de financement majeure de la politique de gestion des déchets. Les dépenses consacrées à la gestion des déchets en France s'élèvent à 21,6 milliards d'euros en 2024, tous financeurs confondus (notamment les collectivités territoriales, les éco-organismes, ou les acteurs privés) (2). Les éco-contributions représentent en 2024 près de 2,8 milliards d'euros, soit environ 13 % de l'ensemble de ces dépenses. Cette progression témoigne de la montée en puissance des filières REP dans le financement de la gestion des déchets.

Les données recueillies par les rapporteurs permettent d'établir un état des lieux des principales évolutions observées entre 2023 et 2024 (3).

**ÉVOLUTION DES ÉCO-CONTRIBUTIONS PAR ÉCO-ORGANISME ET PAR FILIÈRE REP ENTRE 2023 ET 2024**

*(en euros)*

| Filière REP | Éco-organisme | Montant des éco-contributions | | |
|---|---|---|---|---|
| | | 2024 | 2023 | Évolution 2023/2024 |
| Articles de bricolage et de jardin | EcoDDS | 1 080 000 | 1 071 539 | + 0,8 % |
| | Ecologic | 10 183 201 | 5 986 331 | + 70,1 % |
| | Ecologic * | 10 290 000 | 5 662 000 | + 82 % |
| | Ecomaison | 19 657 172 | 14 700 000 | + 33,7 % |
| | Valobat | 571 000 | / | / |
| Articles de sport et de loisirs | Ecologic | 39 050 911 | 32 778 987 | + 19 % |
| | Ecologic* | 39 051 000 | 33 956 000 | + 15 % |
| Bateaux de plaisance ou de sport | Aper | 2 443 128 | 1 485 366 | + 64,5 % |
| Produits et matériaux de construction du secteur du bâtiment | Valobat | 137 426 706 | 50 554 248 | + 172 % |
| | Valdelia | 8 179 563 | 3 179 240 | + 157 % |
| | Valdelia * | 6 820 000 | 2 460 000 | + 177 % |
| | Ecominero | 83 888 625 | 57 703 239 | + 45 % |
| | Ecominero * | 84 200 000 | 59 700 000 | + 41 % |
| | Ecomaison | 31 113 719 | 9 353 000 | + 233 % |

*(1) Inspection générale des finances, inspection générale de l'environnement et du développement durable, et conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies, « Performances et gouvernance des filières », juin 2024.*

*(2) SDES, « Les dépenses pour la protection de l'environnement », janvier 2026.*

*(3) Elles reposent principalement sur le tableau de bord des filières REP publié par l'Ademe, complété par les données transmises par la direction générale de la prévention des risques (DGPR). À titre de comparaison, les réponses apportées par les éco-organismes au questionnaire adressé par la mission ont été ajoutées dans les cases grisées. Certaines données diffèrent, les éco-organismes indiquant notamment que ces écarts peuvent résulter de mises à jour intervenues postérieurement, des données issues des rapports d'activité, ou de méthodes de calcul différentes.*

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Batteries | Batribox | 9 153 579 | 10 014 431 | - 8,6 % |
| | Écosystème (Corepile) | 12 474 716 | 11 334 039 | + 10 % |
| Dispositifs médicaux perforants des patients en autotraitement | Dastri | 12 788 044 | 13 449 650 | - 5 % |
| | Dastri * | 12 800 000 | 12 600 000 | + 1,6 % |
| Éléments d'ameublement | Ecomaison | 328 926 645 | 278 000 000 | + 18 % |
| | Valdelia | 29 081 705 | 30 329 034 | - 4 % |
| | Valobat | 967 000 | / | / |
| Emballages ménagers et papiers graphiques | Adelphe | 75 490 376 | 75 468 256 | 0 % |
| | Citeo | 1 098 338 117 | 926 163 482 | + 18,6 % |
| | Citeo * | 1 048 073 301 | 835 245 374 | + 25,5 % |
| | Léko | 30 120 000 | 24 831 939 | + 21 % |
| Emballages professionnels | Citeo Pro | 4 590 929 | / | / |
| Équipements électriques et électroniques | Ecosystem | 294 284 459 | 266 702 133 | + 10,3 % |
| | Ecosystem * | 276 140 000 | 250 776 000 | + 10,11 % |
| | Ecologic | 89 741 641 | 80 122 156 | + 12 % |
| | Ecologic * | 90 884 000 | 79 260 000 | + 15 % |
| | Soren | 8 645 220 | 10 831 363 | - 20,2 % |
| Huiles lubrifiantes ou industrielles | Cyclevia | 44 098 776 | 39 569 522 | + 11 % |
| Jouets | Ecomaison | 34 622 526 | 30 384 000 | + 14 % |
| Médicaments non utilisés | Cyclamed | 13 072 360 | 13 051 376 | + 0,2 % |
| Pneumatiques | Aliapur | 65 273 052 | 100 000 000 (1) | / |
| | FRP | 25 295 000 | | / |
| | Tyval | 7 240 439 | | / |
| Produits chimiques (2) | EcoDDS | 61 300 000 | 53 223 672 | + 15 % |
| | Pyréo | 902 191 | 920 964 | – 2 % |
| | Ecopae | 1 006 100 | 740 154 | + 36 % |
| Produits du tabac | Alcome | 54 877 863 | 15 400 361 | + 256 % |
| | Alcome * | 54 877 863 | 15 735 492 | + 248 % |
| Textiles d'habillement, linges de maison et chaussures | Refashion | 120 547 017 | 101 451 606 | + 19 % |
| Voitures particulières, camionnettes, véhicules à moteur à 2 ou 3 roues et quadricycles | Recyclermon-vehicule | 3 600 000 (3) | / | / |
| **TOTAL** | | 2 760 031 780 | 2 258 800 088 (4) ou 2 261 515 298 (5) | + 22 % |

*Source : mission d'information, à partir du tableau de bord des données des filières REP de l'Ademe.*

*(1) Donnée non disponible sur le tableau de bord des filières REP de l'Ademe, mais précisée dans les réponses au questionnaire de la DGPR.*

*(2) Dans ses réponses au questionnaire, la DGPR a transmis une valeur supérieure à celle issue du tableau de bord de l'Ademe pour la filière REP des produits chimiques pour l'année 2023, à hauteur de 57,6 millions d'euros (contre 54 884 790 euros en faisant la somme des données de l'Ademe par éco-organisme).*

*(3) Donnée non disponible sur le tableau de bord des filières REP de l'Ademe, mais précisée dans les réponses au questionnaire de la DGPR.*

*(4) Total en additionnant les valeurs issues du tableau de bord des filières REP de l'Ademe (juillet 2026).*

*(5) Total en prenant en compte les données issues des réponses au questionnaire de la DGPR, prévoyant 2 715 210 euros supplémentaires pour la filière REP des produits chimiques en 2023.*

** Données issues des réponses de l'éco-organisme concerné au questionnaire des rapporteurs*

**En premier lieu, les éco-contributions continuent de progresser à un rythme soutenu**, souvent plus rapidement que les volumes de produits mis sur le marché. Le montant total des éco-contributions recensées par la mission s'établit à près de 2,76 milliards d'euros en 2024, contre 2,26 milliards d'euros en 2023, soit une progression d'environ 22 %. Cette progression concerne la majorité des filières, avec des hausses parfois particulièrement marquées. Les filières des produits et matériaux de construction du bâtiment (PMCB) enregistrent ainsi des augmentations supérieures à 150 % pour certains éco-organismes – jusqu'à 233 % pour l'éco-organisme Ecomaison –, tandis que la filière REP des produits du tabac comptabilise une augmentation de 256 % des montants des éco-contributions. À l'inverse, seuls quelques éco-organismes enregistrent une légère diminution, tels que Dastri ou Batribox.

L'analyse conjointe de l'évolution des éco-contributions, des mises sur le marché et du nombre de producteurs adhérents permet d'apprécier si la hausse des contributions résulte principalement d'une augmentation des volumes concernés, de l'élargissement du nombre de producteurs soumis à la REP ou d'une évolution des barèmes appliqués par les éco-organismes.

**ÉVOLUTION DES MISES EN MARCHÉ ET DU NOMBRE DE PRODUCTEURS ADHÉRENTS PAR ÉCO-ORGANISME ENTRE 2023 ET 2024**

| Filière REP | Éco-organisme | Mises en marché (en tonnes) | | | Nombre de producteurs adhérents | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 2024 | 2023 | Évolution 2023/ 2024 | 2024 | 2023 | Évolution 2023/ 2024 |
| Articles de bricolage et de jardin | EcoDDS | 8 062 | 6 721 | + 20 % | 99 | 80 | + 23,8 % |
| | Ecologic | 41 302 | 41 072 | + 0,6 % | 247 | 262 | - 5,7 % |
| | Ecologic * | 41 302 | 40 609 | + 1,7 % | 234 | 179 | + 31 % |
| | Ecomaison | 341 680 | 295 587 | + 15,6 % | 2 913 | 2 938 | - 0,9 % |
| | Valobat | 10 694 | / | / | 151 | / | / |
| Articles de sport et de loisirs | Ecologic | 114 551 | 128 543 | – 11 % | 2 104 | 1 591 | + 32 % |
| | Ecologic * | 114 551 | 126 473 | – 9,4 % | 1 896 | 960 | + 98 % |
| Bateaux de plaisance ou de sport | Aper | 5 495 bateaux | 8 812 bateaux | – 37,6 % | 116 | 118 | - 1,7 % |
| Produits et matériaux de construction du secteur du bâtiment | Valobat | 45 493 100 | 33 798 500 | + 35 % | 6 348 | 4 190 | + 51,5 % |
| | Valdelia | 210 300 | 145 400 | + 45 % | 623 | 644 | - 3 % |
| | Valdelia * | 210 000 | 141 000 | + 49 % | 456 | 400 | + 14 % |
| | Ecominero | 134 536 000 | 94 196 400 | + 43 % | 3 144 | 3 129 | + 0,5 % |
| | Ecominero * | 131 300 000 | 92 600 000 | + 42 % | 3 055 | 2 580 | + 18 % |
| | Ecomaison | 2 001 100 | 1 817 500 | + 10 % | 2 100 | 2 110 | - 0,5 % |
| Batteries | Batribox | 14 694 | 14 189 | + 3,5 % | 5 046 | 7 027 | - 28 % |
| | Batribox * | 14 779 | 14 189 | + 3,6 % | 2 613 | 6 759 | – 61,3 % |
| | Ecosystem (Corepile) | 23 838 | 22 322 | + 7 % | 6 798 | 5 466 | + 23 % |

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Dispositifs médicaux perforants des patients en autotraitement | Dastri | 1 131 044 221 dispositifs | 1 245 579 101 dispositifs | - 9 % | 88 | 82 | + 7 % |
| Éléments d'ameublement | Ecomaison | 2 572 551 | 2 613 375 | - 1,6 % | 12 576 | 12 010 | + 5 % |
| | Valdelia | 255 076 | 256 151 | - 0,4 % | 1 310 | 1 356 | - 3,40 % |
| | Valobat | 9 743 | / | / | 197 | / | / |
| Emballages ménagers et papiers graphiques | Adelphe | 1 189 152 | 1 145 802 | + 4 % | 13 281 | 10 412 | + 28 % |
| | Citeo | 5 082 136 | 4 966 324 | + 2 % | 90 423 | 66 489 | + 36 % |
| | Citeo * | 5 085 262 | 4 966 326 | + 2,4 % | 80 550 | 56 312 | + 43 % |
| | Léko | 73 603 | 77 205 | - 5 % | 76 568 | 74 252 | + 3 % |
| Emballages professionnels | Citeo Pro | 111 900 | / | / | 911 | / | / |
| Équipements électriques et électroniques | Ecosystem | 1 405 330 | 1 496 322 | - 6,1 % | 5 945 | 5 682 | + 4,6 % |
| | Ecosystem * | 1 467 000 | 1 490 000 | - 1,5 % | 5 571 | 5 281 | + 5,5 % |
| | Ecologic | 486 900 | 509 706 | - 4,5 % | 23 828 | 20 196 | + 18 % |
| | Ecologic * | 486 900 | 501 409 | - 3 % | 23 175 | 20 909 | + 11 % |
| | Soren | 381 717 | 334 676 | + 14 % | 572 | 505 | + 13,3 % |
| Huiles lubrifiantes | Cyclevia | 403 584 | 389 952 | + 3,5 % | 354 | 261 | + 35 % |
| Jouets | Ecomaison | 143 720 | 129 219 | + 11 % | 3 372 | 2 067 | + 63 % |
| Médicaments non utilisés | Cyclamed | 3 026 265 115 boîtes de médicaments | 3 305 203 633 boîtes de médicaments | - 0,3 % | 232 | 232 | 0 % |
| Pneumatiques | Aliapur | 418 599 | 392 428 | + 6,7 % | 921 | 878 | + 4,9 % |
| | Aliapur* | 405 384 | 392 429 | + 3,3 % | 748 | 828 | - 9,7 % |
| | FRP | 131 906 | / | / | 313 | / | / |
| | Tyval | 40 094 | / | / | 13 | / | / |
| Produits chimiques | EcoDDS | 4 532 683 | 4 641 871 | - 2,40 % | 1 137 | 1 070 | + 6 % |
| | Pyréo | 76 | 82 | - 7,30 % | 11 | 11 | 0 % |
| | Ecopae | 1 628 | 1 707 | - 4,60 % | 44 | 43 | + 2,30 % |
| Produits du tabac | Alcome | 35 605 328 571 produits | 45 179 971 485 produits | - 21 % | 61 | 61 | 0 % |
| | Alcome * | 35 733 292 451 produits soit 7 861 tonnes | 45 301 214 329 produits soit 9 966 tonnes | - 21 % | 59 | 43 | + 37 % |
| Textiles d'habillement, linges de maison et chaussures | Refashion | 885 789 | 856 825 | 3 % | 14 700 | 16 687 | - 12 % |
| | Refashion* | 885 789 | 856 825 | 3 % | 14 120 | 10 735 | + 31,5 % |
| Voitures particulières, camionnettes, véhicules à moteur à 2 ou 3 roues et quadricycles | Recyclermon vehicule | / | / | / | / | / | / |

*Source : Ademe, tableau de bord des filières REP, juillet 2026.*

** Données issues des réponses au questionnaire de l'éco-organisme concerné.*

**En deuxième lieu, l'évolution des éco-contributions apparaît souvent décorrélée de celle des mises en marché.** Plusieurs filières voient leurs volumes diminuer ou demeurer relativement stables alors que les contributions continuent d'augmenter. C'est notamment le cas de certains éco-organismes de la filière REP des équipements électriques et électroniques, dont les volumes mis sur le marché reculent chez Ecosystem (- 6,1 %) et Ecologic (- 4,5 %), alors que les éco-contributions progressent respectivement de 10,3 % et 12 %. Une situation comparable est observée dans la filière REP des articles de sport et de loisirs (- 11 % de mises sur le marché pour + 19 % d'éco-contributions), les produits chimiques (- 2,4 % pour + 15 %) ou encore les bateaux de plaisance (- 37,6 % pour + 64,5 %). À l'inverse, certaines filières connaissent une croissance simultanée des volumes de mises en marché et des contributions.

**En troisième lieu, l'évolution du nombre de producteurs adhérents apparaît plus contrastée.** Plusieurs filières enregistrent une progression sensible, notamment les emballages ménagers (+ 36 % chez Citeo), les jouets (+ 63 %), les huiles lubrifiantes (+ 35 %) ou encore les articles de sport et de loisirs (+ 32 %). Ces évolutions traduisent, selon les filières, l'entrée de nouveaux producteurs dans le dispositif ou l'amélioration du recensement des metteurs sur le marché. À l'inverse, certaines filières connaissent une diminution du nombre d'adhérents. Si les données de l'Ademe confirment une baisse de 12 % du nombre de producteurs adhérents pour Refashion, cet éco-organisme précise au contraire que ses données « *font état d'une hausse marquée du nombre de metteurs sur le marché, passé de 10 735 en 2023 à 14 120 en 2024, puis à 15 599 en 2025 – une dynamique de fond depuis la création de l'éco-organisme, le nombre d'adhérents ayant été multiplié par plus de huit entre 2019 (1 519) et 2025 (15 599) après une phase de relative stabilité entre 2009 et 2019* » [(1)]. De son côté, Batribox explique la forte diminution observée (– 28 % selon l'Ademe et – 61 % selon l'éco-organisme) par la résiliation de nombreuses entreprises, principalement asiatiques, ne respectant pas leurs obligations déclaratives ou le paiement des éco-contributions, entraînant la suppression de leur identifiant unique, ce qui permettrait de les contraindre à se mettre en conformité.

### *b. Une évolution constante à la hausse, qui renforce les attentes des producteurs et des consommateurs en matière d'efficacité et de transparence*

#### i. Une hausse continue portée à la fois par les filières historiques et par les nouvelles filières REP à la suite de la loi « Agec »

L'examen des données transmises par la direction générale de la prévention des risques (DGPR) permet de retracer l'évolution des éco-contributions versées au titre des principales filières REP au cours des trois dernières années.

*(1) Refashion, réponse au questionnaire des rapporteurs, juillet 2026.*

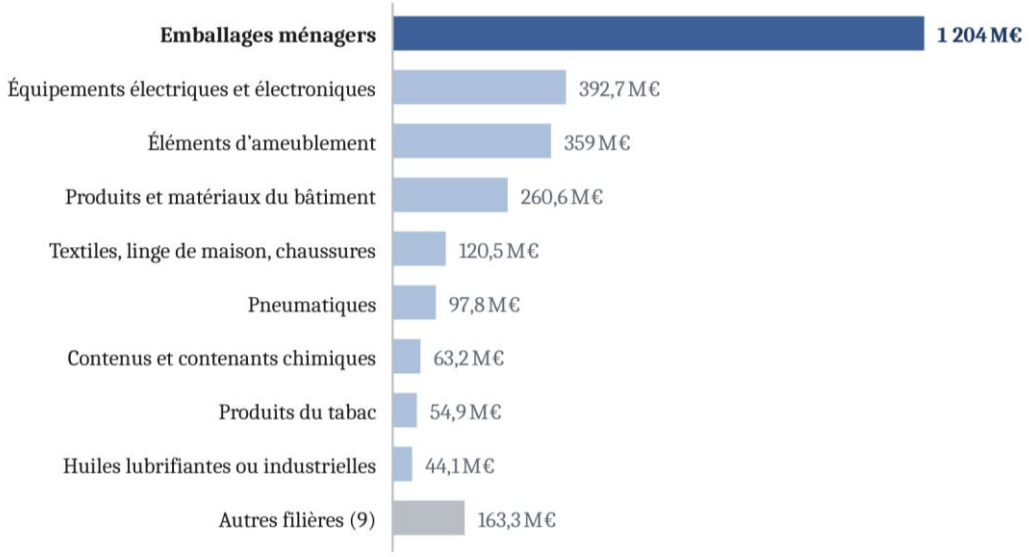
**ÉVOLUTION DES ÉCO-CONTRIBUTIONS PAR FILIÈRE REP DEPUIS 2022**

*(en millions d'euros)*

| Filières REP | Montant des éco-contributions | | |
|---|---|---|---|
| | **2022** | **2023** | **2024** |
| Emballages ménagers | 974,4 | 964,6 | 1 204,0 |
| Papiers graphiques | 70,3 | 61,8 | |
| Médicaments non utilisés | 13,3 | 13,1 | 13,1 |
| Piles et accumulateurs portables | 20,7 | 21,3 | 21,6 |
| Pneumatiques | 89,0 | 100,0 | 97,8 |
| Équipements électriques et électroniques | 351,0 | 357,7 | 392,7 |
| Véhicules | / | / | 3,6 |
| Textiles d'habillement, linge de maison et chaussures | 33,8 | 101,5 | 120,5 |
| Dispositifs médicaux perforants des patients en autotraitement | 11,8 | 13,4 | 12,8 |
| Contenus et contenants de produits chimiques | 60,9 | 57,6 | 63,2 |
| Éléments d'ameublement | 309,0 | 308,3 | 359,0 |
| Bateaux de plaisance ou de sport | 1,2 | 1,4 | 2,4 |
| Produits du tabac | 21,3 | 15,4 | 54,9 |
| Articles de bricolage et de jardinage | / | 21,8 | 31,5 |
| Articles de sport et loisirs | / | 32,8 | 39,1 |
| Jouets | / | 30,4 | 34,6 |
| Huiles lubrifiantes ou industrielle | 26,1 | 39,6 | 44,1 |
| Produits ou matériaux de construction du secteur du bâtiment | / | 120,8 | 260,6 |
| Emballages professionnels (restauration) | / | / | 4,6 |
| **Total** | **1 983** | **2 261** | **2 760** |

*Source : DGPR, réponse au questionnaire des rapporteurs, mars 2026.*

**LES ÉCO-CONTRIBUTIONS PERÇUES EN 2024, PAR FILIÈRE**




Total 2024 : 2 760 M€ – les emballages ménagers en représentent à eux seuls près de 44 %.

*Depuis leur fusion en 2023, les papiers graphiques sont compris dans la filière des emballages ménagers.*

*Source : DGPR, réponse au questionnaire des rapporteurs, mars 2026.*

**Le montant total des éco-contributions a connu une hausse d'environ 39 % en deux ans**. Cette dynamique résulte de la conjonction de deux phénomènes : la montée en puissance des filières existantes et l'entrée en vigueur de nouvelles filières, qui élargissent mécaniquement le périmètre global.

La filière des emballages ménagers demeure très largement prépondérante, puisqu'elle représente à elle seule près de 44 % du total. Toutefois, **l'effet des nouvelles filières se révèle particulièrement marqué**. Quatre filières ont vu le jour en 2022 – articles de bricolage et de jardin, articles de sport et de loisirs, jouets, et produits et matériaux de construction du bâtiment –, auxquelles s'ajoutent en 2024 la filière des emballages professionnels de la restauration et celle des véhicules, cette dernière ayant rejoint le cadre harmonisé des filières REP. La trajectoire de la filière REP PMCB mérite une attention particulière : inexistante en 2022, elle atteint 260,6 millions d'euros en 2024, devenant ainsi la quatrième filière REP par le montant des éco-contributions collectées en seulement deux exercices. Cette seule filière explique donc une part substantielle de la croissance du total observé sur la période.

Certaines filières présentent en outre une grande stabilité d'une année sur l'autre – les médicaments non utilisés, les dispositifs médicaux perforants et les piles et accumulateurs portables – tandis que d'autres, à l'inverse, connaissent une progression continue et régulière, à l'image des équipements électriques et électroniques, de l'ameublement ou des huiles lubrifiantes. **Trois filières se distinguent par des évolutions moins linéaires** :

– la filière des produits du tabac, dont le montant des éco-contributions fluctue fortement, avec « *une évolution rapide du niveau des éco-contributions*

*alors même que les mises en marché contribuantes diminuent significativement* » [1] ;

– la filière des textiles d'habillement, du linge de maison et des chaussures, dont le montant triple quasiment entre 2022 et 2023, lié à « *l'augmentation du soutien financier aux opérateurs de tri passé de 120 euros par tonne en 2022 à 164 euros par tonne en 2024* [2] », à « *l'intégration des fonds réemploi et réutilisation* », au financement des éco-modulations et de dispositifs de collecte, de tri et de traitement en pourvoi opérationnel [3] ;

– la filière des bateaux de plaisance ou de sport, qui double sur la période, bien que les montants en jeu demeurent plus modestes.

Un rapport conjoint des inspections générales (IGF, IGEDD et CGE) de juin 2024 [4] relève que le montant annuel des éco-contributions est passé de 0,9 milliard d'euros en 2010 à 1,9 milliard d'euros en 2022, soit une multiplication par 1,7 en euros constants, après prise en compte de l'inflation. Si cette trajectoire à la hausse des éco-contributions se poursuit, son rythme apparaît toutefois moins marqué que ne l'anticipait ce même rapport, qui tablait sur une progression des éco-contributions à 3,1 milliards d'euros en 2024, puis 8 milliards d'euros en 2029. Le montant effectivement constaté pour 2024 s'établit à environ 2,8 milliards d'euros, en retrait par rapport à la projection pour 2024.

Interrogé sur cet écart, le ministre délégué chargé de la transition écologique, M. Mathieu Lefèvre, souligne que celui-ci demeure limité, le montant constaté étant inférieur de moins de 10 % à l'estimation réalisée en 2022. Il l'explique principalement par un déploiement plus lent que prévu de certaines filières, en particulier celle des produits et matériaux de construction du bâtiment. En effet, à l'issue d'une contre-expertise réalisée par l'Ademe, le gisement annuel de déchets de PMCB a été estimé à environ 21,2 millions de tonnes, contre 41,7 millions de tonnes dans les évaluations initiales. Cette révision du gisement a conduit à une diminution substantielle des estimations de coût de la filière, passant de 2,7 milliards d'euros à l'horizon 2029, à 950 millions d'euros pour cette même échéance.

Lors de son audition par la mission d'information, le ministre **a estimé le montant total des éco-contributions à 5,5 milliards d'euros d'ici 2030**. Il a toutefois avancé, dans un entretien publié le 29 septembre 2026, une fourchette sensiblement supérieure, de 9 à 10 milliards d'euros à cet horizon [5] ; la mission d'information n'a pu prendre connaissance des hypothèses qui fondent cette réévaluation.

---

*(1) Alcome, réponse au questionnaire des rapporteurs, juin 2026.*

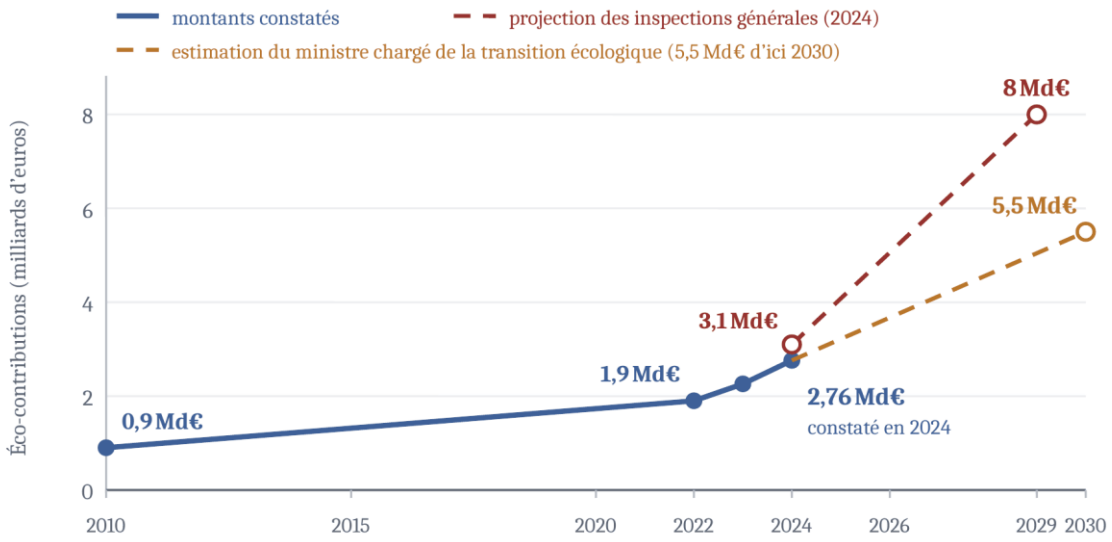
*(2) Selon Refashion, le barème a poursuivi sa progression, à 223 euros par tonne, puis 268 euros par tonne en 2026.*

*(3) Refashion, réponse au questionnaire des rapporteurs, juillet 2026.*

*(4) Inspection générale des finances, inspection générale de l'environnement et du développement durable et conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies,* Performances et gouvernance des filières à responsabilité élargie du producteur, *juin 2024, p. 11 (p. 21 du document PDF).*

*(5) Entretien précité de M. Mathieu Lefèvre à* Ouest-France, *29 septembre 2026.*

**TRAJECTOIRE DES ÉCO-CONTRIBUTIONS :**
**LA PRÉVISION ET LE CONSTAT (2010-2030)**




*Source : mission d'information, d'après le rapport précité de l'IGF, de l'IGEDD et du CGE (juin 2024), les réponses de la DGPR et l'audition du ministre délégué chargé de la transition écologique. Le ministre a depuis évoqué un montant de 9 à 10 milliards d'euros à l'horizon 2030 (*cf. supra*). Montants constatés : 2010 et 2022, rapport précité des inspections ; 2023 et 2024, DGPR, qui évalue pour sa part le total de 2022 à 1 983 millions d'euros.*

ii. Une hausse des éco-contributions qui accroît la pression économique sur les producteurs

L'augmentation continue des éco-contributions constitue désormais l'une des principales préoccupations exprimées par les producteurs auditionnés. Si le principe d'une prise en charge financière de la fin de vie des produits est aujourd'hui largement admis, la progression des montants demandés, l'élargissement du périmètre des dépenses financées ainsi que **la multiplication des filières REP conduisent une part croissante des metteurs sur le marché à s'interroger sur la soutenabilité économique du dispositif**.

Les représentants du collectif des éco-organismes soulignent ainsi que toute augmentation des éco-contributions, quelle que soit son ampleur, se répercute sur l'ensemble de la chaîne de valeur, dont le consommateur final qu'il soit professionnel ou particulier. Selon eux, l'analyse de cette évolution ne peut se limiter au seul taux d'augmentation des barèmes. Elle doit également prendre en considération le « *niveau atteint par l'éco-contribution, rapporté au prix de vente du produit* » ainsi que la part « *consacrée aux missions principales de l'éco-organisme, comparée à celle allouée aux obligations de moyens successivement introduites par les pouvoirs publics (fonds réparation, et réemploi, redevance de l'Ademe, communication, recherche et développement, etc.)* ».

La fédération « les Entrepreneurs » (ex-Confédération des petites et moyennes entreprises) relève qu'« *à ce jour, nous ne connaissons pas de secteur dans lequel cette hausse est "supportable"* ». Ainsi, dans le secteur de l'ameublement, les éco-contributions représenteraient en moyenne 1,5 % du chiffre

d'affaires des petites et moyennes entreprises mais pourraient atteindre jusqu'à 50 % de leur résultat d'exploitation. Dans la filière des produits et matériaux de construction du bâtiment, l'éco-contribution pourrait atteindre jusqu'à 5 % du prix de vente de certains matériaux, constituant une charge significative pour les entreprises. Dans le secteur des emballages ménagers, les éco-contributions applicables au verre ont augmenté de 9 % en 2025 puis de 22 % en 2026, alors même que certains marchés connaissent un recul de leur activité lié par exemple au recul des ventes de spiritueux sur le territoire national, créant un effet « ciseaux » entre la hausse des charges et la baisse du chiffre d'affaires. La Fédération des industries électroniques et numériques (Fieec) relève également des augmentations très importantes dans la filière des équipements électriques et électroniques, des barèmes ayant progressé de plus de 150 % en une seule année pour certaines catégories de produits. Dans le secteur des cosmétiques, la fédération « les Entrepreneurs » indique que, sur vingt-cinq entreprises interrogées, vingt-trois considèrent que l'évolution récente des éco-contributions soulève un problème de soutenabilité économique, les hausses étant estimées à près de 20 % en moyenne au cours des deux dernières années « *face à des produits importés moins chers et dans un contexte économique déjà difficile* ».

Au-delà du niveau des contributions, les organisations professionnelles soulignent que la généralisation des filières REP entraîne une complexification croissante des obligations administratives, ce qui représente un coût administratif supplémentaire, parfois externalisé, venant s'ajouter au coût financier des contributions elles-mêmes.

Le Mouvement des entreprises de France (Medef) souligne par ailleurs que, même dans des filières historiquement matures, les éco-contributions constituent désormais une charge de production significative, dans un contexte marqué par une concurrence internationale accrue et la présence de nombreux « passagers clandestins », notamment sur les plateformes de commerce en ligne. Cette situation crée des distorsions de concurrence et limite, dans certains secteurs, la capacité des producteurs à répercuter les hausses d'éco-contributions sur les prix de vente. Ces difficultés apparaissent particulièrement marquées dans certains secteurs fortement régulés. À titre d'exemple, Upsa indique que ses éco-contributions ont augmenté de 76 % entre 2020 et 2024, dont 109 % pour la seule filière des emballages ménagers. Le coût unitaire de l'éco-contribution par boîte de médicaments a progressé de 17 %, puis 14 %, 22 % et enfin 31 % sur quatre exercices consécutifs, alors que le prix de vente du paracétamol est gelé à 0,76 € depuis 2015. L'entreprise souligne que ces hausses sont intégralement absorbées par le producteur, sans possibilité de répercussion sur le consommateur ni de compensation par les mécanismes de bonus liés à l'écomodulation. En effet, les contraintes propres à la réglementation pharmaceutique rendent inaccessibles plusieurs leviers d'éco-conception, tels que l'incorporation de plastique recyclé de qualité pharmaceutique, la suppression des étuis en carton, ou le développement du réemploi.

Au cours des auditions, la principale interrogation des producteurs ne porte toutefois plus uniquement sur le niveau des éco-contributions, mais également sur l'**utilisation effective des sommes collectées et leur capacité à produire des résultats environnementaux mesurables**. Le Medef relève ainsi que les hausses observées ne paraissent pas toujours corrélées à une amélioration objectivable des performances des filières REP.

Dans un contexte économique dégradé, **l'acceptabilité pour les producteurs de la hausse des éco-contributions repose de plus en plus sur la capacité à démontrer l'efficacité environnementale des dépenses engagées et la transparence de leur affectation**.

iii. Une répercussion sur le consommateur insuffisamment documentée

La question de la répercussion effective des éco-contributions sur les consommateurs a été soulevée à plusieurs reprises au cours des auditions. À ce stade, les données disponibles demeurent particulièrement lacunaires. **Les éco-organismes ne disposent d'aucune donnée consolidée permettant d'évaluer la part effectivement répercutée dans le prix de vente final**, cette décision relevant de la politique commerciale propre à chaque metteur sur le marché. En effet, l'éco-contribution constitue un coût de production intégré au prix de revient et destiné, comme les autres coûts, à être répercuté dans le prix de vente. En pratique, l'éco-contribution peut donc être absorbée, en tout ou partie, par les marges des entreprises ou être répercutée sur le consommateur selon les caractéristiques de chaque marché. Pour le producteur, deux modes de répercussion existent : soit une « *incorporation silencieuse dans le prix* », soit une « *contribution visible, soumise à la taxe sur la valeur ajoutée, affichée sur une ligne distincte de chaque facture jusqu'au consommateur final* » [(1)]. Pour la filière des équipements électriques et électroniques, la contribution visible est mise en œuvre, ce qui implique un report intégral sur le consommateur, en complément du prix du produit.

Cette absence de données apparaît d'autant plus problématique que l'un des objectifs de la responsabilité élargie du producteur est de créer un signal-prix susceptible d'orienter les comportements des producteurs comme des consommateurs. À cet égard, M. Jourdain, maître de conférences en sociologie à l'Institut Mines-Télécom de Saint-Étienne, estime que la connaissance du taux effectif de répercussion des éco-contributions constituerait un indicateur particulièrement utile pour apprécier la capacité du dispositif à atteindre ses objectifs environnementaux. Selon lui, **ce taux permettrait de mesurer la manière dont ce signal économique est réparti entre les producteurs et les consommateurs** : lorsqu'il est intégralement absorbé par le producteur, l'incitation pèse principalement sur ce dernier ; à l'inverse, une répercussion totale sur le prix de vente transfère ce signal au consommateur. Il propose ainsi que les metteurs sur le marché communiquent aux éco-organismes le taux de répercussion des éco-contributions, afin que cette information puisse être consolidée par l'Ademe. Sans cette donnée,

*(1) Ecomaison, réponse au questionnaire des rapporteurs, juin 2026.*

« *les débats sur l'efficacité de la REP pour inciter à l'éco-conception et/ou au changement de comportement de consommation demeureront bloqués* ».

Les réponses recueillies par la mission d'information montrent toutefois que cette proposition ne fait pas consensus, notamment pour des difficultés particulièrement élevées dans sa mise en œuvre. La Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (Capeb) estime qu'une telle obligation serait difficilement applicable dans le secteur du bâtiment, compte tenu de « *la diversité et le nombre élevé de matériaux* ». À l'inverse, la Fédération française du bâtiment (FFB) y serait plutôt favorable pour une meilleure évaluation des effets économiques de la REP, mais précise qu'elle semble « *compliquée à évaluer en particulier dans la REP PMCB où la contribution visible n'est pas une obligation* ».

Enfin, la Fieec rappelle que, dans certains secteurs, les hausses d'éco-contributions ne peuvent être répercutées sur les consommateurs en raison des conditions de marché, ce qui accentue les tensions économiques pesant sur les producteurs. Si elle considère que « *l'information du public sur le montant de l'éco-contribution et l'interdiction de réfaction sont de bonnes mesures* », la donnée du taux de répercussion de l'éco-contribution peut avoir pour conséquence « *une capacité des éco-organismes à justifier de lever plus d'éco-contributions* ».

Les auditions mettent donc en évidence un constat partagé : si la progression des éco-contributions est aujourd'hui bien documentée, leurs conséquences économiques demeurent imparfaitement mesurées, tant pour les producteurs que pour les consommateurs. Le développement d'indicateurs relatifs au taux de répercussion des éco-contributions permettrait de mieux documenter leurs effets économiques et d'apprécier plus précisément leur rôle dans les mécanismes d'incitation prévus par la responsabilité élargie du producteur.

### 2. La soutenabilité financière du modèle des filières REP

#### *a. Les recettes des éco-organismes, principalement composées des éco-contributions*

Les produits des éco-organismes se répartissent entre, d'une part, les produits d'exploitation, qui sont liés à leur activité courante (principalement les éco-contributions et, selon les filières, les cessions de matières), et, d'autre part, les produits financiers, issus du placement temporaire de leur trésorerie.

Les recettes des éco-organismes proviennent très majoritairement des éco-contributions versées par les producteurs qui leur transfèrent l'exercice de leurs obligations de responsabilité élargie. Dans la plupart des éco-organismes auditionnés par la mission d'information, **les éco-contributions représentent ainsi la quasi-totalité des produits** : en 2024, elles constituent par exemple plus de

99,4 % des recettes de Valobat (1) ; 97,97 % des recettes d'Alcome, ou 99,21 % des recettes de Citeo (2).

Toutefois, cette structure de financement varie selon les filières et les éco-organismes. Les éco-contributions ne constituent pas toujours l'unique ressource des éco-organismes. Pour certains d'entre eux, les éco-contributions représentent une part plus limitée des produits d'exploitation, en raison de l'importance des recettes liées à la **cession des matières issues de la collecte et du traitement des déchets**. Ainsi, pour la filière des équipements électriques et électroniques, les éco-contributions représentaient 66,5 % des produits d'Ecologic en 2024, contre 26,74 % pour les ventes de matières et 6,76 % pour les autres produits. De même, pour Ecosystem, les éco-contributions représentaient 67,49 %, les ventes de matières 30,12 %, et les autres produits 2,39 % (3). C'est également le cas dans des éco-organismes d'autres filières REP que celles des équipements électriques et électroniques, tels qu'Ecomaison, à hauteur de 6,7 millions d'euros soit 1,6 % (4), ou encore de Batribox, à hauteur de 7,5 % en 2025 (5).

À ces recettes opérationnelles peuvent s'ajouter des **produits financiers issus du placement temporaire de la trésorerie disponible**. Dans l'attente du versement des soutiens ou du règlement des prestations, certains éco-organismes placent une partie des sommes collectées sur des comptes à terme, des livrets ou d'autres supports sécurisés et sans risque de perte en capital. Refashion précise que « *ces placements sont réalisés sous forme de dépôts à termes et d'un compte sur livret rémunéré et disponible immédiatement* ». Selon Citeo, ces placements ont produit 7,1 millions d'euros en 2025 ; tandis qu'Ecominéro fait état d'environ 1 million d'euros de produits financiers la même année. Chez Valobat, les produits financiers représentaient environ 0,5 % des recettes en 2024. Alcome mentionne également des revenus de placement de sa trésorerie, auxquels s'ajoutent, de manière plus marginale, des pénalités contractuelles appliquées aux collectivités (6).

Les éco-organismes présentent les recettes matières (soit le produit de la vente des matériaux triés) et les produits financiers comme des outils de bonne gestion de leur trésorerie. Ecosystem indique ainsi que les produits financiers générés par le placement des provisions pour charges futures « *viennent modérer l'inflation des coûts d'exploitation* », tandis que Refashion souligne que ces revenus financiers « *permettent par conséquent de limiter le montant des éco-contributions* ». Les recettes matières et les produits financiers sont actuellement utilisés au financement des charges générées par les cahiers des charges et viennent donc en déduction des éco-contributions à prélever.

---

*(1) Valobat, réponse au questionnaire des rapporteurs, juin 2026.*

*(2) Données issues du tableau de bord des filières REP de l'Ademe.*

*(3) Données issues du tableau de bord des filières REP de l'Ademe.*

*(4) Ecomaison, réponse au questionnaire des rapporteurs, juin 2026.*

*(5) Batribox, réponse au questionnaire des rapporteurs, juin 2026.*

*(6) Citeo, Ecominéro, Valobat et Alcome, réponses au questionnaire des rapporteurs, juin 2026.*

Les **mécanismes d'équilibrage entre éco-organismes** [1] peuvent également donner lieu à des produits ou à des charges. Ecominero a ainsi enregistré en 2024 un produit d'équilibrage de 3,7 millions d'euros avec Valobat pour la catégorie 1 des produits et matériaux de construction du bâtiment [2]. Les censeurs d'État précisent que « *les recettes d'équilibrage sont des produits et peuvent avoir une affectation variable* » et qu'ils seraient a priori considérés, par le ministre chargé de la transition écologique, comme des éco-contributions.

Certains organismes perçoivent enfin des **recettes correspondant à des activités situées hors du strict périmètre de leur agrément**. Dastri a ainsi déclaré, pour 2025, 920 578 euros de produits hors agrément, issus notamment de ses activités à Monaco, du programme « Recypen » consacré au recyclage des stylos d'injection et de la prise en charge des déchets d'activités de soins produits lors de vaccinations en officine [3].

*(1) Les mécanismes d'équilibrage entre éco-organismes désignent les dispositifs permettant de répartir ou de compenser entre plusieurs éco-organismes les coûts, les contributions ou les obligations liés à une même filière REP, afin d'éviter qu'un éco-organisme supporte une charge disproportionnée par rapport à sa part d'activité ou aux obligations qui lui incombent.*

*(2) Ecominéro, réponse au questionnaire des rapporteurs, juin 2026.*

*(3) Dastri, réponse au questionnaire des rapporteurs, juin 2026.*

**RÉPARTITION DES RECETTES DES ÉCO-ORGANISMES EN 2024**

| Eco-organisme | Recettes des éco-organismes (hors reprises de provisions) en 2024 | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Produits d'exploitations | | Produits financiers *(en % des recettes)* | Autres produits *(en % des recettes)* |
| | Montant des éco-contributions *(en % des recettes)* | Recettes liées à la revente de matières premières *(en % des recettes)* | | |
| Adelphe | 99,1 % | 0,9 % | / | / |
| Alcome | 98,0 % | / | 2,0 % | |
| Aliapur | 75,9 % | 10,3 % | / | 13,8 % |
| Aper | 71,9 % | / | / | 28,1 % |
| Batribox | 84,6 % | 12,9 % | 2,5 % | / |
| Citeo | 99,2 % | / | 0,8 % | / |
| Cyclamed | 99,2 % | / | 0,8 % | / |
| Cyclevia | 96,1 % | / | 3,9 % | / |
| Dastri | 98,2 % | / | 1,8 % | / |
| EcoDDS (1) | 95,7 % | 0,1 % | / | 4,2 % |
| Ecologic * (2) | 84,6 % | 14,2 % | 1,2 % | / |
| Ecomaison * | 98,1 % | 1,6 % | / | 0,3 % |
| Ecominero | 100 % | / | / | / |
| Ecopae | 93,4 % | 3,5 % | / | 3,1 % |
| Ecosystem * | ~ 75 % | ~ 25 % | Non disponible | / |
| FRP | 100 % | / | / | / |
| Léko | 95,5 % | / | / | 4,5 % |
| Pyréo | 97,1 % | / | / | 2,9 % |
| Recyclermonvehicule | 100 % | / | / | / |
| Refashion | 93,9 % | / | 6,1 % | / |
| Soren | 87,1 % | 12,9 % | 0 | 0,01 % |
| Tyval | 100 % | / | / | / |
| Valdelia | Non disponible | Non disponible | / | / |
| Valobat * | 99,5 % | / | 0,5 % | / |

*Source : commission du développement durable, à partir des données du tableau de bord de l'Ademe, des réponses au questionnaire des rapporteurs par les éco-organismes.*

** Données issues des réponses au questionnaire des rapporteurs par les éco-organismes concernés*

Lors de son audition, Maître Corinne Lepage a appelé à une séparation comptable plus nette entre, d'une part, les ressources provenant des éco-contributions et destinées à couvrir l'intégralité des obligations prévues par les cahiers des charges et, d'autre part, les recettes connexes. Elle indique en effet que « *la comptabilité de ces éco-organismes n'est actuellement pas alignée avec le principe du pollueur-payeur : chaque euro nécessaire à l'accomplissement de l'entièreté du cahier des charges ne peut être issu que de l'éco-contribution et d'aucune autre source de financement* ». Elle appelle de ce fait à flécher ces « surplus » vers des « *actions supplémentaires allant au-delà du cahier des charges et à la discrétion des dirigeants des éco-organismes* ». Ces activités connexes

*(1) Ces données d'EcoDDS portent uniquement sur la filière REP des produits chimiques.*

*(2) Ecologic, réponse au questionnaire des rapporteurs, sur les données 2025.*

doivent être clairement distinguées, dans la comptabilité analytique, des missions financées par les éco-contributions, afin d'éviter toute subvention croisée et de permettre une vérification précise de l'utilisation des sommes versées par les producteurs. Selon les censeurs d'État, « *l'idée d'affecter ces surplus à des activités allant au-delà du cahier des charges pourrait aussi signifier qu'elles seraient réalisées « en dehors du cahier des charges » – puisque non obligatoirement prévues par le cahier des charges – et donc pourraient être implicitement considérées comme hors agrément et donc pouvant échapper directement ou indirectement à la non-lucrativité* ».

Cette analyse n'est toutefois pas la seule possible. Une autre lecture du principe pollueur-payeur consiste à considérer que le coût devant être supporté par les producteurs correspond au coût de gestion des déchets, après prise en compte des recettes générées par la valorisation des déchets. Cette approche trouve un appui dans la directive-cadre déchets [(1)]. Celle-ci prévoit que les contributions financières versées par les producteurs pour satisfaire à leurs obligations de responsabilité élargie doivent couvrir notamment les coûts de collecte, de transport et de traitement des déchets, « *compte tenu des recettes tirées du réemploi, des ventes des matières premières secondaires issues de ses produits et des droits de consigne non réclamés* ». De même, le code de l'environnement assimile les recettes matières à des éco-contributions, notamment au travers de l'article L. 541-10-2 qui indique que « *les revenus tirés de la valorisation des déchets sont pris en compte et viennent en déduction de l'ensemble des coûts pour le calcul des contributions financières* ». Ce raisonnement s'applique également aux produits financiers, les censeurs d'État considérant que « *les produits financiers sont un sous-produit des éco-contributions placées dans l'attente de leur utilisation (obligation réglementaire de trésorerie, notamment)* ».

Les rapporteurs s'interrogent sur l'existence d'un risque que les éco-organismes soient incités, d'une part, à accroître le niveau des provisions pour charges futures ou de trésorerie afin d'en tirer des produits financiers plus importants et, d'autre part, à utiliser ces mêmes placements financiers comme un levier de réduction du montant des éco-contributions demandées aux producteurs, dans un objectif de renforcement de leur adhésion. Les censeurs d'État relativisent toutefois la portée de ce risque. Ils rappellent que les produits financiers représentent très peu dans le total des produits d'un éco-organisme, moins de 1,5 % des produits annuels des filières sur les comptes de 2024 – une année qu'ils qualifient au demeurant de favorable en raison de la hausse des taux d'intérêt. Ils en concluent que le risque d'une accumulation de provisions ou de placements financiers à des fins d'optimisation financière apparaît, en l'état, peu fondé.

*(1) Directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets (article 8* bis*, § 4).*

### *b. Une gestion de la trésorerie régulièrement questionnée*

#### i. La trésorerie des éco-organismes : une notion souvent mal interprétée

Le niveau de trésorerie des éco-organismes fait régulièrement l'objet d'interrogations, notamment lorsqu'il apparaît particulièrement élevé. Cette situation conduit parfois à assimiler la trésorerie à des « réserves » excessives constituées par les éco-organismes. **Les éco-organismes, exerçant une activité à but non lucratif, doivent traiter tout écart entre recettes et charges par un dispositif de provisions**.

Le Collectif des éco-organismes rappelle ainsi que le terme même de « trésorerie » peut être trompeur, dans la mesure où il laisserait penser que les éco-organismes thésaurisent les contributions perçues, alors qu'il s'agit d'éviter « *le risque de défaut de paiement* » qui se « *détermine à l'aune de la durée d'un agrément* » (1). Les censeurs d'État expliquent que « *la liquidité peut être vue comme une sécurité* » pour éviter une rupture de liquidités et le redressement judiciaire associé, « *situation jamais rencontrée dans le monde des éco-organismes même si le cas aurait pu se produire* » (2).

Le niveau de trésorerie doit ainsi être apprécié au regard des obligations restant à financer, des exigences réglementaires, des cycles contractuels, des risques économiques ainsi que des spécificités propres à chaque filière. Il convient également de tenir compte de la temporalité propre au fonctionnement des filières REP, notamment des délais nécessaires à leur adaptation. Par exemple, l'ajustement d'un barème de contributions nécessite généralement plusieurs mois voire près d'une année, tandis que le versement des soutiens aux collectivités territoriales dépend des déclarations des bénéficiaires, qui peuvent elles-mêmes intervenir avec un décalage important (3). À ces contraintes peuvent s'ajouter des incertitudes liées aux effets des dispositifs d'éco-modulation, dont les conséquences financières sont parfois difficiles à anticiper. Les censeurs d'État précisent ainsi que « *les modulations posent un problème de prévisibilité budgétaire et introduisent un aléa financier annuel supplémentaire à gérer de manière pluriannuelle pour les organismes* ».

Les éco-organismes doivent ainsi être en mesure d'absorber une hausse rapide des coûts de gestion des déchets alors même que les contributions ne peuvent être augmentées immédiatement. **Une partie de la trésorerie des éco-organismes a donc été constituée sur le principe de précaution**, afin d'éviter toute insuffisance de ressources.

Les personnes auditionnées par la mission d'information ont toutefois souligné qu'une telle analyse nécessite de distinguer plusieurs notions comptables et financières, dont la trésorerie et les provisions pour risques et charges, comprenant les provisions pour charges futures qui ne répondent pas aux mêmes finalités et ne recouvrent pas les mêmes réalités économiques.

---

*(1) Collectif des éco-organismes, réponse au questionnaire des rapporteurs, avril 2026.*

*(2) Censeurs d'État, réponse au questionnaire des rapporteurs, mai 2026.*

*(3) Selon le Collectif des éco-organismes, les versements aux collectivités peuvent être différés de six mois à deux ans en raison de retards dans les déclarations des bénéficiaires.*

**Les notions de trésorerie, provisions pour risques et charges, provisions pour charges futures**

En premier lieu, la trésorerie correspond aux disponibilités financières de l'éco-organisme à un instant donné. Elle résulte principalement du décalage temporel entre l'encaissement des éco-contributions versées par les producteurs et le décaissement des soutiens aux collectivités, des paiements aux opérateurs de gestion des déchets ou encore des autres dépenses prévues par le cahier des charges. La DGPR rappelle à cet égard que les niveaux de trésorerie « *sont généralement extrêmement volatiles et donc constituent une donnée particulièrement datée : ils oscillent quotidiennement en fonction des différents actes de gestion. Par ailleurs, la trésorerie peut être « fléchée » (gagée) c'est-à-dire qu'elle correspond à des engagements pris par l'entreprise et qui vont faire l'objet d'un décaissement à venir (autrement dit, la trésorerie est destinée à couvrir des créances)* ».

Une provision est une charge annuelle qui ne correspond à aucune sortie d'argent au cours de l'exercice mais à une dépense qui interviendra plus tard. Les provisions pour risques et charges incluent toutes les provisions d'une société ou association dans ses comptes sociaux annuels pour couvrir les risques inhérents à son activité économique (1). Outre les provisions pour charges futures, elles peuvent regrouper des situations de nature très diverse. Ainsi, les comptes sociaux de Citeo (2) comprennent notamment des provisions pour charges (mesures d'accompagnement, campagne de communication nationales), provisions pour report d'engagement et d'autres provisions pour risques et charges (litiges opposant l'éco-organisme à des tiers). Chez Ecologic, ces provisions comprennent celles relatives au fonds réemploi et réutilisation, au fonds réparation, aux conséquences financières de la non-atteinte de certains objectifs réglementaires (3).

Les provisions pour charges futures sont également incluses dans la globalité des provisions pour risques et charges. Ce terme s'applique au montant doté annuellement en provision (en charge de l'exercice) ou repris (en produit de l'exercice) afin de neutraliser tout excédent comptable d'un exercice en raison du principe de la non lucrativité d'un éco-organisme (4). Le niveau de cette provision constitue ainsi un élément d'appréciation de la solidité financière d'un éco-organisme compte tenu du fait qu'il s'agit d'une structure qui ne peut disposer de « fonds propres » pour couvrir ses risques économiques en raison du principe de non lucrativité ou ses obligations légales (niveau de trésorerie par exemple).

Les comptes sociaux de Citeo indiquent que les provisions pour charges futures résultent de l'obligation faite à l'éco-organisme d'utiliser l'intégralité des contributions acquises pour réaliser les missions définies par son agrément, et que « *dans ce cadre, à la clôture de l'exercice, une dotation ou une reprise de provision pour charges futures est constatée [...] correspondant à la différence entre le total des produits et le total des charges* ».

Les provisions pour risques et charges, y compris les provisions pour charges futures figurent, au même titre que les niveaux de trésorerie, dans les rapports établis chaque année par les censeurs d'État, et généralement dans les comptes sociaux des éco-organismes. Cette donnée sera également transmise à l'Ademe par les éco-organismes, à la suite de la mise à jour de « l'arrêté données » (5).

*(1) Censeurs d'État, réponse au questionnaire des rapporteurs, mai 2026*

*(2) Citeo, comptes sociaux de 2024.*

*(3) Conformément à l'article L. 541-9-6 du code de l'environnement.*

*(4) Censeurs d'État, réponse au questionnaire des rapporteurs, mai 2026.*

*(5) Arrêté du 12 décembre 2022 relatif aux données des filières à responsabilité élargie des producteurs (REP).*

ii. Un cadre réglementaire garantissant la continuité financière des éco-organismes mais encore insuffisamment incitatif à la mobilisation des provisions

**Le cadre réglementaire fixe un niveau minimal de trésorerie**. En application de l'article R. 541-122 du code de l'environnement, tout éco-organisme doit disposer, dans un délai de vingt-quatre mois à compter de son premier agrément, « *d'une trésorerie en moyenne annuelle glissante correspondant à un montant d'au moins 20 % des contributions financières versées annuellement par les producteurs* ». En fonction du dispositif financier mis en place destiné à assurer, en cas de défaillance, la couverture des coûts (1), le montant de cette trésorerie peut être réduit, mais ne peut pas être inférieur à 10 % du montant des contributions annuelles. Cette exigence vise à garantir la continuité du service et la capacité de l'éco-organisme à honorer ses engagements, notamment en cas d'aléas de trésorerie ou de fluctuations des contributions.

Son utilité a notamment été illustrée par les difficultés financières rencontrées par certains éco-organismes, en particulier dans la filière des produits et matériaux de construction du bâtiment, qui ont mis en évidence les risques qu'une trésorerie insuffisante peut faire peser sur la continuité des missions confiées aux éco-organismes (2). Les rapporteurs considèrent ainsi que ce plancher réglementaire du niveau de trésorerie demeure pleinement justifié.

En revanche, **aucun texte législatif ou réglementaire ne fixe aujourd'hui de plafond de trésorerie ou de provisions pour charges futures**. Le Collectif des éco-organismes et le Medef rappellent qu'avant les mises à jour découlant de la loi « Agec », les cahiers des charges « *imposaient généralement une obligation de capacité de couverture comprise entre trois et douze mois du total des coûts d'exploitation* » (3). Des dispositions pouvaient être présentes également en cas de dépassement. Cette référence, correspondant aux provisions pour charges futures, a progressivement disparu au profit d'une appréciation au cas par cas de la situation financière des éco-organismes. Les censeurs d'État ont indiqué aux rapporteurs qu'ils regrettent l'absence de notion de provision pour charges futures au sein de la réglementation, alors qu'elle y figurait auparavant.

Les auditions conduites par la mission d'information montrent que l'existence d'une trésorerie importante ne constitue pas, en elle-même, un dysfonctionnement. Comme l'a souligné la DGPR, cette trésorerie peut notamment permettre d'anticiper les besoins de financement liés aux évolutions des cahiers des charges, et de lisser dans le temps les évolutions des barèmes d'éco-contributions afin d'éviter des hausses brutales pour les producteurs. Pour la DGE, cette trésorerie peut même présenter une « *opportunité d'intérêt général*

*(1) Dispositif prévu en application de l'article L. 541-10-7 du code de l'environnement.*

*(2) DGE, réponse au questionnaire des rapporteurs, mars 2026.*

*(3) C'est par exemple le cas dans l'arrêté du 02/12/14 relatif à la procédure d'agrément et portant cahier des charges des éco-organismes de la filière des déchets d'équipements électriques et électroniques ménagers en application des articles R. 543-189 et R. 543-190 du code de l'environnement (Abrogé).*

*économique : elle permet de doter un futur appel à projets pour des actions industrialisantes, risquées et coûteuses par nature, appelant des investissements lourds avec des besoins de soutiens* ».

De même, une partie des provisions pour charges futures résulte mécaniquement du fonctionnement de certains dispositifs prévus par les cahiers des charges. Ainsi, les crédits non consommés des fonds « réparation » par exemple ne peuvent être réaffectés à d'autres actions et sont automatiquement provisionnés afin d'être utilisés ultérieurement pour les missions auxquelles ils sont légalement destinés (1).

En revanche, les auditions ont également mis en évidence que des niveaux durablement élevés de trésorerie ou de provisions pour charges futures peuvent soulever des interrogations lorsqu'ils ne s'expliquent ni par des obligations futures identifiées, ni par le fonctionnement de dispositifs spécifiques, et qu'ils ne s'accompagnent pas d'une progression des soutiens versés ou des investissements réalisés. La DGE a ainsi indiqué être particulièrement vigilante « *à ce que les éco-organismes fassent les efforts nécessaires pour mobiliser leur fonds et investir dans les filières de collecte, de tri, de réemploi et de recyclage* ». De son côté, Intercommunalités de France estime que les éco-organismes ont vocation à redistribuer les éco-contributions aux collectivités et qu'« *il n'est pas concevable que les éco-organismes thésaurisent* ». Intercommunalités de France défend donc la mise en place de mécanismes suffisamment dissuasifs pour éviter la constitution durable de provisions qui ne seraient pas effectivement mobilisées.

iii. Des provisions pour charges futures qui restent parfois difficiles à justifier au regard des performances des filières

Le Collectif des éco-organismes souligne que l'appréciation du niveau de trésorerie ne peut reposer sur une lecture statique des comptes, mais doit s'inscrire dans une analyse de la gestion prudentielle propre à chaque filière. Cette analyse est partagée par la fédération « les Entrepreneurs », qui souligne la grande hétérogénéité des situations financières selon les filières. Ainsi, dans la filière des produits et matériaux de construction du bâtiment, plusieurs éco-organismes ont connu d'importantes difficultés financières, alors qu'à l'inverse, d'autres filières ont enregistré des niveaux de trésorerie supérieurs aux prévisions, principalement en raison de retards dans le déploiement opérationnel de certains dispositifs, retardant d'autant les décaissements correspondants. Ces situations relèveraient ainsi davantage « *d'un phénomène transitoire, dû au démarrage des filières, et non d'une rétention délibérée des fonds* » (2).

Les censeurs d'État considèrent que la gestion prudentielle des éco-organismes avait « *jusqu'à présent assuré la stabilité économique du dispositif des REP par des entreprises privées sans fonds propres* ». Selon eux, cette gestion a

*(1) Article R. 541-147 du code de l'environnement.*

*(2) Fédération « les Entrepreneurs », réponse au questionnaire des rapporteurs, avril 2026.*

notamment permis aux éco-organismes d'absorber des chocs conjoncturels majeurs, tels que la crise sanitaire, en reportant par exemple les appels d'éco-contributions des entreprises dont l'activité était en recul, ou encore la hausse imprévue des coûts de l'énergie, qui a fortement renchéri les coûts de traitement des déchets. Par ailleurs, ils précisent qu'un membre du conseil d'administration « *n'a pas intérêt à cumuler des actifs en trésorerie inutiles* » face à une gestion prudentielle excessive.

Toutefois, le contexte dans lequel s'inscrivent les filières REP a profondément évolué. L'accroissement des obligations des éco-organismes, le renforcement du cadre de régulation et un environnement économique plus tendu remettent en question les équilibres antérieurs. Les charges supportées par les éco-organismes augmentent alors même que les performances environnementales progressent plus difficilement et que la concurrence entre éco-organismes s'intensifie. Cette situation alimente les interrogations des producteurs quant au fonctionnement et à la soutenabilité économique du dispositif de responsabilité élargie du producteur, et à la gestion prudentielle des éco-organismes.

Cette évolution du contexte économique conduit toutefois à apprécier ces besoins de gestion prudentielle au regard des observations formulées de longue date par les juridictions financières et le Parlement sur le niveau des provisions pour charges futures constituées par certains éco-organismes.

La Cour des comptes constatait ainsi en 2016 dans son rapport public annuel (1) que « *certains éco-organismes ont une pratique extensive de ce mécanisme comptable qui les conduit à constituer des provisions dont le montant cumulé est trop important, voire non justifié au regard de leurs dépenses* ». Elle appelait ainsi à une prise en charge de cette situation « *qui ne peut perdurer, les éco-organismes n'ayant pas vocation à être des gestionnaires de fonds, alors que les éco-contributions pèsent sur la trésorerie des entreprises et, en bout de chaîne, sur le consommateur* ».

Dans le rapport de la commission des finances du Sénat en 2025 (2), Mme Christine Lavarde relève que les provisions pour charges futures de dix-huit éco-organismes atteignaient près d'un milliard d'euros au terme de l'exercice 2022, soit en moyenne 8,2 mois de charges de l'année 2021, et près de la moitié des éco-contributions collectées. La commission s'interrogeait alors sur le maintien d'un tel niveau de provisions alors même que plusieurs filières n'atteignent pas leurs objectifs réglementaires de collecte et de recyclage, estimant qu'« *il n'est pas compréhensible qu'autant d'argent soit immobilisé alors que les objectifs des cahiers des charges ne sont pas atteints. La protection face aux aléas ne justifie pas la constitution de réserves aussi importantes* ».

---

*(1) Cour des comptes, Tome I du rapport public annuel de 2016, pp. 156 et 157.*

*(2) Sénat, rapport d'information sur le soutien de l'État à la prévention et la valorisation des déchets ainsi qu'à l'économie circulaire (Mme Christine Lavarde, rapporteure), octobre 2025.*

Ce constat, dressé sur l'exercice 2022, appelle une actualisation au regard des données les plus récentes. L'analyse effectuée par la mission d'information, portant sur 22 éco-organismes couvrant 17 filières REP fait apparaître que les provisions pour charges futures s'élevaient à **environ 854,5 millions d'euros en 2023 et 778 millions d'euros en 2024**, soit un montant inférieur au milliard d'euros observé en 2022 pour un nombre d'éco-organismes légèrement plus élevé. Ces provisions pour charges futures représentaient **environ 40 % des éco-contributions collectées en 2023, contre 29 % en 2024**, traduisant ainsi une diminution du poids relatif de ces réserves.

Exprimées en nombre de mois de charges d'exploitation, **les provisions pour charges futures en 2024 correspondaient en moyenne à 6,5 mois de charges de l'année 2023**. Rapportées aux éco-contributions collectées, et non aux charges d'exploitation, elles représentaient en moyenne 7,1 mois en 2023 et 7,4 mois en 2024. Les résultats agrégés pourraient conduire à conclure, à l'échelle du dispositif REP pris dans son ensemble, à l'absence de décalage significatif et de provisionnement disproportionné de la part des éco-organismes.

Toutefois, ces moyennes globales masquent d'importantes disparités entre éco-organismes que seule une analyse individualisée permet de mettre en évidence. Ainsi, pour cinq d'entre eux, les provisions pour charges futures en 2024 représentent moins de trois mois de charges de l'année 2023, ce qui peut interroger sur leur capacité à faire face à des aléas. À l'inverse, pour trois éco-organismes, ces provisions équivalent à douze mois ou davantage de charges, et pour quatre éco-organismes, elles atteignent l'équivalent d'une année entière d'éco-contributions.

Ces écarts confirment que l'appréciation du niveau des provisions ne saurait se limiter à une analyse consolidée du dispositif REP, mais doit être conduite éco-organisme par éco-organisme, filière par filière, afin d'identifier les situations dans lesquelles l'immobilisation de fonds apparaît disproportionnée au regard des risques réellement couverts.

Le niveau des provisions pour charges futures constitue donc un enjeu important pour garantir que les éco-contributions correspondent aux besoins réels de financement des obligations de la REP. Le projet de cahier des charges de la filière TLC, en consultation publique en juillet 2026 [(1)], prévoit à cet égard d'encadrer les provisions pour charges futures dans une fourchette comprise entre trois et six mois de charges et d'organiser un mécanisme d'apurement en cas de dépassement du plafond. Pour les rapporteurs, ce principe pourrait être généralisé à l'ensemble des filières REP, afin d'éviter la constitution durable de provisions excessives et de prévoir, en cas de dépassement du plafond, l'utilisation des excédents au financement d'actions supplémentaires contribuant à l'atteinte des objectifs des cahiers des charges. À ce titre, ils recommandent de prévoir dans la loi l'obligation, pour les éco-organismes, de respecter un plafond de provisions pour

*(1) Ministère de la transition écologique, consultation publique sur le projet d'arrêté portant cahiers des charges des éco-organismes, des systèmes individuels de la filière à responsabilité élargie du producteur des textiles, chaussures et linge de maison (TLC), juillet 2026.*

charges futures, dont le niveau et les modalités de détermination seront fixés par voie réglementaire au cas par cas.

**Proposition n° 2 :** Instaurer un plafond des provisions pour charges futures, avec une obligation d'apurement progressif des excédents pour financer des mesures supplémentaires visant à atteindre les objectifs des cahiers des charges.

La Cour des comptes dispose d'ores et déjà d'une compétence pour contrôler les éco-organismes, qu'elle a notamment exercée dans le cadre de travaux consacrés à la gestion des déchets et au fonctionnement des filières REP. Compte tenu des montants en jeu et du caractère obligatoire des contributions versées par les producteurs, un suivi régulier de la gestion financière de chaque éco-organisme permettrait toutefois de renforcer la transparence du dispositif et de disposer d'une appréciation indépendante sur l'utilisation de ces fonds.

**Proposition n° 3 :** Renforcer le contrôle de la Cour des comptes sur la gestion financière de chaque éco-organisme, en prévoyant un suivi régulier de leur situation financière, notamment de leurs provisions, de leur trésorerie, de leurs produits financiers et de l'affectation de leurs ressources.

Plusieurs organisations représentatives de la filière du recyclage, notamment la Fédération des entreprises du recyclage, du réemploi et de l'économie circulaire (Federrec), la Fédération nationale des activités de la dépollution et de l'environnement (Fnade) et le Syndicat national des entrepreneurs de la filière déchets (Snefid), **s'interrogent ainsi sur le niveau des provisions pour charges futures** constituées par certains éco-organismes **dans un contexte où plusieurs filières connaissent une crise économique profonde**. Elles estiment que, lorsque ces provisions s'accumulent alors que les besoins de financement demeurent importants, cela peut conduire à limiter les soutiens versés aux opérateurs et à fragiliser les entreprises ainsi que les emplois associés.

Le cas particulier de Refashion est, à ce titre, fréquemment cité parmi les contributions écrites reçues par la mission d'information. Plusieurs acteurs, dont le réseau de collectivités, d'associations et d'entreprises Amorce, la Federrec, la Fnade et le Snefid relèvent que l'éco-organisme disposait en 2024 d'un niveau de trésorerie et de placements particulièrement élevé, alors même que les soutiens versés aux opérateurs demeuraient limités et que la filière textile connaissait une crise économique majeure. Le Gouvernement a d'ailleurs annoncé en avril 2026 (1) **le lancement d'un audit des comptes de Refashion**. Selon le ministre chargé de la transition écologique, les objectifs poursuivis par l'audit des comptes de Refashion sont les suivants (2) :

– disposer des différents volumes financiers associés à chacune des modulations des contributions financières, en identifier les bénéficiaires et les

*(1)* Contexte, *« Le Gouvernement va lancer un audit des comptes de Refashion », avril 2026.*

*(2) Ministre chargé de la transition écologique, réponse au questionnaire des rapporteurs, juillet 2026.*

tonnages correspondants et examiner si l'éco-organisme a mis en place des critères qui seraient de nature à limiter l'impact de ces modulations ;

– disposer des volumes financiers relatifs aux opérations de pourvoi à la collecte, au tri et au traitement, de connaître le coût du pourvoi dans les zones difficiles à desservir vis-à-vis des zones plus favorables, à chaque maillon de prise en charge, de pouvoir identifier les tonnages correspondants, et de s'assurer de l'effectivité de la mise en œuvre des contrats de reprise sans frais ;

– détailler les modalités d'appel des contributions et des critères retenus pour calibrer ces appels de fonds, de présenter les évolutions de trésorerie sur les 3 dernières années et d'en faire une analyse, et d'exposer les évolutions des provisions pour charges futures et une description des évolutions sur les 5 dernières années ;

– de présenter le contenu des frais de fonctionnement et le montant des principaux postes, ainsi que les éventuelles modifications majeures récentes ;

– de détailler les démarches mises en place par l'éco-organisme pour dépenser les enveloppes relatives au fonds réemploi et réutilisation et réparation.

Les conclusions de cet audit, réalisé sous le pilotage du censeur d'État, devraient être connues en octobre 2026.

Le Snefid s'interroge sur le maintien de niveaux élevés de trésorerie ou de provisions pour charges futures chez certains éco-organismes alors que **des retards de paiement** peuvent atteindre trois à quatre mois et que des régularisations interviennent plus de deux ans après leur échéance, avec des conséquences particulièrement importantes pour les petites et moyennes entreprises et les entreprises de taille intermédiaire. Ainsi, Valdelia aurait été à l'origine de retards de paiement de trois ou quatre mois en 2025, et Valobat aurait régularisé mi-2025 des montants dus depuis mai 2023.

La Federrec, la Fnade et le Snefid attirent également l'attention sur le devenir **des sommes** qui n'auraient pas été utilisées à l'issue d'un exercice, qui ne seraient pas mises sous forme de provisions pour charges futures, mais qui seraient **reversées aux adhérents des éco-organismes**. Cette situation serait susceptible de créer un risque de conflit d'intérêts, les producteurs pouvant avoir un intérêt financier à limiter les dépenses consacrées à la gestion des déchets. Dans le cas de la filière REP PMCB, Ecominero prévoit dans l'article 30 de ses statuts annexés à sa demande d'agrément la possibilité de distribuer des dividendes à ses actionnaires. Interrogé par les rapporteurs, Ecominero confirme que cet article prévoit bien le versement de dividendes, après déduction des amortissements et des provisions. Toutefois, l'éco-organisme considère « *que la réglementation applicable aux éco-organismes n'impose pas que la personne morale elle-même soit constituée à but non lucratif* », mais « *que l'activité exercée dans le cadre de l'agrément soit*

*dépourvue de finalité lucrative* » [1]. Ecominero considère donc qu'une société agréée en qualité d'éco-organisme dans une filière REP peut exercer, parallèlement à son activité agréée à but non lucratif, d'autres activités non soumises à agrément et poursuivant une finalité lucrative (prestations de services, conseil, activités informatiques, etc.), sous réserve de disposer d'une comptabilité permettant de distinguer clairement les différents secteurs d'activité et d'isoler les résultats de l'activité agréée de ceux des activités lucratives. Selon les comptes sociaux 2024 d'Ecominero [2], « *il n'y a pas eu de distribution de dividendes au titre des deux exercices précédents* ».

Pour la Federrec, la Fnade et le Snefid, les activités hors agrément des éco-organismes « *posent la question du détournement du but non lucratif dès lors qu'une activité annexe et lucrative est exercée* ». Ils appellent à interdire toute activité hors agrément des éco-organismes et à assurer une transparence accrue et un contrôle renforcé sur l'affectation des éco-contributions, reposant notamment sur une comptabilité analytique séparée.

Pour le ministre chargé de la transition écologique, « *il n'est pas identifié à date d'incompatibilité majeure entre le fait qu'un éco-organisme puisse avoir des activités lucratives hors du périmètre de leur agrément et l'obligation que ses activités réalisées dans le cadre de son agrément le soient à but non lucratif dès lors qu'une comptabilité analytique séparée est mise en place* ».

Les rapporteurs considèrent que l'exercice d'activités hors agrément pourrait être admis dès lors qu'il permettrait soit de capter des gisements de déchets qui demeureraient autrement inatteignables, soit de contribuer à l'amélioration de la performance environnementale globale de la filière REP concernée. Ils rappellent toutefois la nécessité, lorsque des activités hors agrément sont exercées par un éco-organisme, de mettre en place une comptabilité analytique strictement séparée entre les activités agréées et les activités non agréées.

S'agissant du versement de dividendes, les rapporteurs confirment la position d'interdiction de toute distribution au titre des activités exercées dans le cadre de l'agrément, celles-ci devant demeurer, conformément à la réglementation actuelle, dépourvues de toute finalité lucrative. Ils s'interrogent en revanche sur la finalité même d'une distribution de dividendes au titre des activités non agréées, dès lors que les éco-organismes sont par nature des organismes à but non lucratif et n'ont pas été créés à cette fin. Ils estiment qu'une alternative pourrait consister à flécher les excédents dégagés par ces activités non agréées vers le financement d'actions allant au-delà du cahier des charges de l'éco-organisme, et en vue d'améliorer la performance environnementale de la filière, ces ressources supplémentaires n'existant pas au moment de la définition initiale du périmètre de son agrément. L'affectation des recettes hors agrément pourrait par ailleurs faire l'objet d'une notification à l'autorité administrative.

---

*(1) Article L. 541-10 (III) du code de l'environnement.*

*(2) Ecominero, « Comptes sociaux 2024 ».*

**Proposition n° 4 :** Sécuriser le modèle non lucratif des éco-organismes tout en conditionnant strictement leurs activités connexes :

– en conditionnant l'exercice de toute activité hors agrément à la démonstration d'une amélioration de la performance environnementale de la filière REP concernée ou de la captation de gisements de déchets autrement inatteignables ;

– en imposant, pour toute activité hors agrément ainsi autorisée, la tenue d'une comptabilité analytique strictement séparée entre activités agréées et non agréées ;

– en prévoyant que les recettes dégagées par les activités hors agrément soient prioritairement réaffectées au financement d'actions complémentaires bénéficiant à la performance environnementale de la filière ;

– en soumettant à l'autorité administrative compétente un rapport annuel détaillant l'affectation des recettes hors agrément.

## B. LE CONTRÔLE DE L'UTILISATION DES FONDS DEMEURE UN ENJEU MAJEUR DE CRÉDIBILITÉ DU SYSTÈME

### 1. Le contrôle des obligations financières des éco-organismes

#### *a. Un contrôle financier permanent des éco-organismes par les censeurs d'État*

##### i. Les missions des censeurs d'État

Le contrôle financier des éco-organismes repose en partie sur l'intervention des censeurs d'État, dont les missions sont définies au III de l'article L. 541-10 du code de l'environnement. Ainsi, un censeur d'État est chargé de veiller à ce que les éco-organismes **disposent des capacités financières suffisantes pour remplir leurs obligations** et à ce que **ces capacités financières soient utilisées conformément à leur mission d'intérêt général**, sans but lucratif et avec des placements financiers sécurisés.

**Les contrôles effectués par les censeurs d'État**

D'après les censeurs d'État auditionnés, les principaux points de contrôle sur les capacités financières des éco-organismes sont :

– l'équilibre économique au regard de leur trajectoire budgétaire ;

– le respect strict de la non-lucrativité ;

– la conformité et l'appréciation du risque de trésorerie (1) ;

– le respect formel de la garantie financière (2). Ce point de contrôle est partagé avec la DGPR ;

– les observations, s'il y a lieu, sur les rapports d'autocontrôle que les éco-organismes doivent conduire tous les deux ans (3) ;

– les problématiques identifiées sur l'atteinte de certains objectifs du cahier des charges de la filière et le choix effectué par l'organisme, dans la limite des attributions du censeur centrées sur des sujets financiers ;

– les décisions qui seraient manifestement en contradiction avec des dispositions formelles du code de l'environnement, « *par exemple, réduire les coûts en décidant de réduire la collecte sur certains dispositifs de collecte sur le propre réseau de l'organisme* » (4).

Le censeur d'État peut également demander la mise en place d'un audit « externe », pour lequel il ne serait pas lui-même en position d'auditeur, « *ce qui serait antinomique avec sa participation aux organes de gouvernance* ».

Les fonctions de censeurs d'État sont exercées par des contrôleurs généraux économiques et financiers, qui relèvent du contrôle général économique et financier (CGefi), une direction du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique.

Les dispositions du code de l'environnement ne prévoient pas de limiter dans le temps les fonctions d'un censeur d'État. En pratique, les changements de portefeuille interviennent essentiellement à l'occasion des mobilités ou évolutions de carrière des contrôleurs. Le CGefi cherche à préserver une certaine stabilité des affectations, considérant que l'efficacité du contrôle repose sur une connaissance approfondie des organismes suivis et sur la possibilité de comparer leur évolution financière sur plusieurs exercices.

ii. Une participation systématique aux instances de gouvernance

Conformément à l'article R. 541-125 du code de l'environnement, **les censeurs d'État participent à l'ensemble des instances des éco-organismes**, notamment aux conseils d'administration ainsi qu'aux comités des parties prenantes (CPP). Les organes de gouvernance ne peuvent valablement se réunir sans que le

*(1) Prévue par l'article R. 541-122 du code de l'environnement.*

*(2) Prévue à l'article L. 541-10-7, dans les conditions fixées aux articles R. 541-123 et R. 541-124 du code de l'environnement.*

*(3) Prévue à l'article L. 541-10, dans les conditions fixées aux articles R. 541-126 à R. 541-129 du code de l'environnement.*

*(4) Censeurs d'État, réponse au questionnaire des rapporteurs, mai 2026.*

censeur ait été convoqué, cette obligation ayant, selon les informations recueillies par la mission, toujours été respectée.

Cette présence permanente constitue un élément essentiel du dispositif de contrôle. Elle permet au censeur d'État d'apprécier les décisions stratégiques de l'organisme, de suivre les échanges entre les différentes catégories d'acteurs de la filière et de disposer d'une connaissance approfondie du fonctionnement de chaque éco-organisme.

Toutefois, le développement progressif des filières REP a conduit à une augmentation significative du nombre de réunions de gouvernance et de contraintes d'agenda pour les censeurs d'État. Les éco-organismes agréés sur plusieurs filières sont particulièrement concernés : à titre d'exemple, le nombre de réunions de gouvernance d'Ecologic est passé de sept en 2021 à trente-quatre en 2025. Cette évolution exerce une pression croissante sur les moyens humains du contrôle, d'autant que la plupart des éco-organismes suivent un calendrier similaire, concentrant notamment leurs réunions consacrées à l'arrêté des comptes sur les mêmes périodes de l'année, généralement en juin ou juillet.

Les informations utilisées par les censeurs d'État proviennent essentiellement des documents transmis à l'ensemble des administrateurs par les éco-organismes. Des informations complémentaires peuvent être sollicitées ponctuellement. Les censeurs d'État n'ont pas fait état de difficultés particulières pour accéder aux données nécessaires à l'exercice de leurs missions.

iii. Un dispositif de contrôle fondé sur l'alerte et le rapport annuel

Le contrôle exercé par les censeurs d'État repose sur un mécanisme de contrôle permanent basé sur, d'une part, **des alertes ou informations de l'autorité administrative sur des interrogations ponctuelles** ; et d'autre part **la production d'un rapport annuel** qui permet d'expliciter les problématiques structurelles identifiées.

L'article R. 541-125 du code de l'environnement qui précise les modalités d'information de l'autorité administrative par les censeurs n'a pas défini le rapport annuel ou les alertes comme un dispositif de contrôle impliquant un contradictoire avec les organismes ou leurs administrateurs. Ils apparaissent plutôt comme un « *dispositif de veille permanent* » (1). Dans la pratique, selon les censeurs d'État, « *l'organisme est informé par le censeur de l'envoi d'une alerte au regard de décisions qui auraient été prises dans le cadre d'une gouvernance* ». Ni le format du rapport annuel ni sa méthodologie ne sont fixés par la réglementation : ils relèvent de l'initiative du censeur et de son service de rattachement. Ce rapport ne constitue pas davantage un exercice de certification ou d'avis formel, à la différence de celui d'un commissaire aux comptes ou d'un audit de conformité prévu dans le cadre de l'autocontrôle. Il peut en outre comporter des observations sur la pertinence économique de certaines obligations imposées à l'éco-organisme, destinées à alerter

*(1) Censeurs d'État, réponses au questionnaire des rapporteurs, mai 2026.*

les autorités compétentes, notamment DGPR et DGE – sans que l'éco-organisme concerné en soit nécessairement informé.

Les rapporteurs ont pu consulter l'ensemble des rapports annuels des censeurs d'État de l'année 2025. Ces rapports présentent actuellement un caractère confidentiel, dans la mesure où ils comportent des informations susceptibles d'être couvertes par le secret des affaires.

Interrogés sur l'opportunité de rendre ces rapports publics, les censeurs d'État ont indiqué qu'une publication en l'état conduirait nécessairement à occulter une part importante de leur contenu afin de respecter les obligations légales de confidentialité. Ils se sont toutefois déclarés favorables à la publication d'un rapport annuel par les éco-organismes et sous un format spécifique, défini par le cahier des charges de chaque filière et adapté à un objectif d'information du public prédéfini.

Lors de leur audition par la mission, les censeurs d'État ont indiqué que **plusieurs alertes ont pu être communiquées à l'autorité administrative ces dernières années**. Ces alertes, ainsi que les rapports annuels destinés à l'autorité administrative, ont pu être transmis aux rapporteurs. Pour deux éco-organismes, ces alertes mentionnent notamment que les barèmes envisagés, ou la trajectoire financière étaient insuffisants pour assurer l'équilibre du budget et respecter les obligations fixées par les cahiers des charges. Ces alertes ont conduit le ministère chargé de la transition écologique à réunir les éco-organismes des filières concernées pour procéder aux arbitrages nécessaires, ou à engager les travaux de refonte des filières. Les censeurs d'État peuvent également recommander à l'autorité administrative la mise en œuvre de la garantie financière dans certains rapports.

**Proposition n° 5 :** Mettre en place une obligation de publication des principales conclusions des alertes par les censeurs d'État, disponibles sur le site internet de l'autorité administrative, avec *a minima* les noms des éco-organismes concernés, et les suites envisagées par l'autorité administrative.

Si les censeurs d'État ne disposent d'aucun moyen de sanction, il convient de rappeler que les budgets et les barèmes des éco-organismes ne sont pas soumis à une approbation de la DGPR ou de la DGE. Conformément à l'article L. 541-10 du code de l'environnement, leur examen relève exclusivement du censeur d'État, qui vérifie leur conformité aux exigences législatives et réglementaires. En revanche, le ministre chargé de la transition écologique demeure compétent pour prononcer des sanctions pour tout non-respect du cahier des charges.

**Proposition n° 6 :** Mettre en place un dispositif de suivi renforcé des capacités financières des éco-organismes, prévoyant une procédure relative aux suites à donner aux observations des censeurs d'État et les conditions de mobilisation de la garantie financière en cas de déséquilibre financier ou de risque de non-respect des obligations du cahier des charges.

iv. Des prérogatives limitées sur certains aspects du contrôle financier

Si les censeurs d'État estiment disposer d'un cadre juridique globalement adapté à leurs missions, ils soulignent néanmoins une limite susceptible de réduire l'efficacité du dispositif de contrôle, relative à la comptabilité analytique par filière.

La principale difficulté concerne « *l'absence d'obligation d'examen annuel de la* ***comptabilité analytique par filière*** *par un tiers extérieur* », ce qui **ne permettrait actuellement pas de s'assurer avec certitude du respect de l'article R. 541-121 du code de l'environnement**. Cet article vise à s'assurer que « *les contributions perçues par les éco-organismes sont utilisées dans leur intégralité pour les missions agréées et pour les frais de fonctionnement afférents à ces missions. Lorsqu'un éco-organisme est titulaire de plusieurs agréments, cette obligation s'apprécie pour chaque catégorie de produits pour laquelle l'éco-organisme est titulaire d'un agrément, sous réserve des dispositions de mutualisation des opérations de prévention et de gestion des déchets prévues, le cas échéant, par les cahiers des charges* ».

En effet, d'après les censeurs d'État, l'obligation d'une comptabilité analytique pour les sociétés ou les associations commerciales n'est actuellement pas une obligation légale, et il n'existe pas de référentiel juridique normé permettant un contrôle de conformité, comparable au rôle des commissaires aux comptes pour les comptes sociaux d'une entreprise. L'article R. 541-121 du code de l'environnement ne crée ainsi aucune obligation de comptabilité analytique par filière, les « *missions agréées* » pouvant recouvrir plusieurs filières pour les éco-organismes agréés sur plusieurs filières, et les « *catégories de produits* » n'étant pas définies, pouvant désigner les catégories au sein d'une filière, ou la notion de filière au sens global (1).

Seul l'article L. 541-10 du code de l'environnement mentionne le concept de « comptabilité analytique » mais renvoie à nouveau à la notion de catégorie, avec l'imprécision précitée. Il s'agit par ailleurs d'une obligation des éco-organismes vis-à-vis des producteurs et non vis-à-vis des tiers extérieurs : elle ne précise aucunement ni la forme de la mise à disposition ni la nature de l'information « analytique » souhaitée. Toutefois, le respect de l'article L. 541-10 du code de l'environnement et notamment l'existence d'une comptabilité analytique interne, relève du dispositif d'autocontrôle prévu par l'article R. 541-128 du code de l'environnement.

En pratique, selon les censeurs d'État, les éco-organismes agréés sur plusieurs filières REP présentent tous des informations analytiques à leur gouvernance par filière agréée, mais selon des formats et des méthodes variables. Ces informations sont utilisées par les censeurs dans le cadre de leur mission, sans pouvoir toutefois faire l'objet d'un contrôle formel de conformité, faute de référentiel juridique. L'Ademe recueille également des données financières auprès des éco-organismes et en assure le contrôle selon une méthodologie qui lui est

*(1) Censeurs d'État, réponse au questionnaire des rapporteurs, mai 2026.*

propre. Cette démarche, distincte de celle des censeurs, ne constitue pas une certification par un tiers et fait régulièrement apparaître des difficultés d'harmonisation.

L'Ademe relève également qu'« *il n'existe pas de modèle de comptabilité analytique des comptes des éco-organismes* », ce qui interdit toute comparaison entre organismes et entre filières. Par ailleurs, elle indique que « *les comptes déposés et validés par les commissaires aux comptes concernant les éco-organismes portent sur la structure juridique de l'éco-organisme et non pas sur le périmètre de chacun des agréments qu'ils détiennent et qu'il n'est pas possible à ce stade de relier les comptes certifiés à chaque filière* » (1). Un groupe de travail est engagé pour établir une grille harmonisée.

Pour les rapporteurs, un renforcement des exigences relatives à la comptabilité analytique, notamment dans les cahiers des charges des filières, permettrait d'améliorer la traçabilité des flux financiers et la qualité du contrôle. La comptabilité analytique permet d'isoler les flux financiers propres à chaque filière et missions agréées afin de retracer précisément l'utilisation des ressources qui leur sont affectées. Elle constitue ainsi un outil essentiel pour vérifier que les contributions perçues au titre d'une filière financent exclusivement les charges qui lui sont propres, conformément aux exigences réglementaires.

Les censeurs d'État précisent toutefois que les textes ne leur confient pas une mission de vérification de la comptabilité analytique. L'obligation prévue par l'article L. 541-10 du code de l'environnement consiste à mettre cette comptabilité à la disposition des producteurs, notamment dans le cadre de la gouvernance des éco-organismes. Les censeurs d'État rappellent également que les textes ne prévoient pas qu'ils exercent une fonction d'audit des organismes. Ils peuvent en revanche demander des informations ou faire réaliser un audit par un tiers, sur la base d'un cahier des charges définissant précisément les objectifs de celui-ci.

Dès lors, plutôt que de confier aux censeurs une mission de vérification de la comptabilité analytique, les rapporteurs proposent de sécuriser et d'harmoniser son examen par un tiers indépendant, sur la base d'un référentiel défini par les textes.

**Proposition n° 7 :** Rendre obligatoire un examen annuel de la comptabilité analytique par filière, par un tiers indépendant.

### *b. Les rapports d'autocontrôle des éco-organismes, un outil complémentaire au contrôle exercé par les pouvoirs publics*

En application du II de l'article L. 541-10 du code de l'environnement, les éco-organismes sont soumis à « *un autocontrôle périodique reposant sur des audits indépendants réguliers, réalisés au moins tous les deux ans, permettant notamment d'évaluer leur gestion financière, la qualité des données recueillies et*

*(1) Ademe, réponse au questionnaire des rapporteurs, avril 2026.*

*communiquées ainsi que la couverture des coûts de gestion des déchets* ». Les modalités de cet autocontrôle sont précisées aux articles R. 541-126 à R. 541-129 du même code.

**Les points évalués dans le programme d'autocontrôle de l'éco-organisme**

Conformément à l'article R. 541-128 du code de l'environnement, le programme d'autocontrôle prévoit au moins l'évaluation des points suivants :

1° Le respect des objectifs fixés par le cahier des charges et l'adéquation des mesures mises en œuvre pour y parvenir ;

2° La gestion financière, qui porte en particulier sur le respect des dispositions suivantes :

a) l'adéquation de la comptabilité analytique mise en place avec les coûts de prévention et de gestion relatifs aux différentes catégories de produits et de déchets qui en sont issus ;

b) les modalités prévues, en cas de changement d'éco-organisme en application du III de l'article L. 541-10, pour le transfert aux producteurs des contributions qui n'ont pas été utilisées ;

c) la conformité du dispositif financier prévu en application de l'article L. 541-10-7 ;

3° Le niveau de couverture des coûts de gestion des déchets mentionnés à l'article L. 541-10-2 en précisant, le cas échéant, ceux qui sont partagés avec d'autres personnes ;

4° La conformité des contributions et de leurs modulations aux clauses du contrat type mentionné à l'article R. 541-119, vérifiée pour chaque catégorie de produit. La méthode de vérification consiste à contrôler 20 % au moins des quantités de produits mis sur le marché par les producteurs adhérents à l'éco-organisme, sauf si l'éco-organisme démontre que ce seuil est techniquement inadapté ;

5° La qualité des données recueillies ou communiquées en application du VI de l'article L. 541-9, du III de l'article L. 541-10-6 et des articles L. 541-10-13 à L. 541-10-15, notamment en procédant au contrôle de la conformité d'une partie significative des données transmises par les producteurs adhérents à l'éco-organisme ;

6° Le respect des procédures de passation de marché conduites en application du I et du II de l'article L. 541-10-6 ;

7° La mise en œuvre des procédures relatives à la gestion des déchets prévues à l'article R. 541-109.

**Les volets financiers des rapports d'autocontrôle, ainsi que les plans d'actions correctives qui en découlent, sont examinés par le censeur d'État**. Celui-ci dispose d'un délai d'un mois pour formuler ses observations sur le respect des obligations financières et en informe ensuite l'autorité administrative [(1)].

D'après les réponses des censeurs d'État au questionnaire des rapporteurs, « *ces rapports ne font pas ressortir des manquements fondamentaux au respect formel des critères mis en place dans les grilles d'évaluation approuvées en comité des parties prenantes et par l'autorité administrative* ». Ils permettent néanmoins

*(1) Article R. 541-129 du code de l'environnement.*

d'identifier des pistes d'amélioration relatives aux procédures internes, à la qualité des données produites ou à la traçabilité des opérations réalisées par les éco-organismes.

Selon le rapport conjoint des inspections générales (IGF, IGEDD et CGE) de juin 2024 (1) les premiers auto-contrôles des éco-organismes ont été mis en place en 2022 pour les organismes agréés. Toutefois, « *cette obligation, qui n'est pas systématiquement commentée dans les rapports des censeurs d'État, ne fait pas non plus l'objet d'un suivi consolidé par les censeurs de l'État, ni par la DGPR* ».

Cette analyse a été confirmée par le ministre à la suite de son audition par les rapporteurs : « *Le bilan de ces auto-contrôles est mitigé. Hormis pour les sujets financiers sur lesquels les censeurs d'État peuvent se prononcer, l'État n'a pas de prise sur les conclusions des rapports qui peuvent parfois être plus positifs que ce qui est constaté dans le cadre du suivi de la mise en œuvre de l'agrément réalisé par l'Ademe et la DGPR* » (2). Le ministre estime toutefois que ces rapports ne constituent pas, en l'état, le principal levier d'amélioration du fonctionnement des éco-organismes, qu'il s'agisse du respect effectif des prescriptions des cahiers des charges ou de l'atteinte des objectifs assignés. En cohérence avec cette analyse, les cahiers des charges n'ont prévu ni exigences complémentaires d'évaluation ni fréquence d'autocontrôle plus élevée, comme le permet l'article R. 541-127 du code de l'environnement.

Actuellement, l'autorité administrative peut se prononcer sur le programme d'autocontrôle des éco-organismes, mais seuls les censeurs d'État sont chargés d'examiner les rapports d'autocontrôle transmis par ces derniers, et uniquement sous l'angle des obligations financières. Les rapporteurs estiment qu'il serait opportun d'étendre cet examen aux aspects non financiers, notamment à l'atteinte des objectifs fixés par les cahiers des charges, à la pertinence des actions correctives proposées et à leur mise en œuvre effective.

**Les rapporteurs relèvent également que les dispositions relatives à leur publicité sont imparfaitement appliquées**. En effet, l'article L. 541-10 du code de l'environnement prévoit que « *la synthèse des conclusions de ces audits fait l'objet d'une publication officielle, dans le respect des secrets protégés par la loi* ».

Or, les investigations menées par la mission d'information montrent que ces rapports sont difficilement accessibles. Lorsqu'ils sont publiés sur les sites des éco-organismes, ils se limitent parfois à des synthèses très succinctes, de quelques pages seulement, qui ne permettent pas d'apprécier pleinement les constats formulés ni les actions correctives engagées. Ce constat est partagé par les services du ministre dans les réponses au questionnaire, qui indiquent que « *les éco-organismes*

---

*(1) Inspection générale des finances, inspection générale de l'environnement et du développement durable et conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies,* Performances et gouvernance des filières à responsabilité élargie du producteur, *juin 2024, p. 11 (p. 21 du document PDF).*

*(2) Ministre délégué chargé de la transition écologique, M. Mathieu Lefèvre, réponse au questionnaire des rapporteurs, juillet 2026.*

*ne publient généralement pas leurs rapports d'auto-contrôle et les communiquent au service de l'État (censeurs d'État et DGPR)* ».

Les rapporteurs considèrent donc qu'un renforcement de la transparence et de l'exploitation de ces rapports contribuerait à améliorer le suivi des filières REP et le contrôle exercé par les pouvoirs publics. Ils appellent notamment à assurer la publication des rapports d'autocontrôle sur le site du ministère chargé de l'environnement, ou de l'Ademe, tout en garantissant leur conservation et leur accessibilité sur plusieurs années afin de permettre un suivi dans le temps des constats formulés et des actions correctives mises en œuvre.

**Proposition n° 8 :** Renforcer l'utilité et la transparence des rapports d'autocontrôle des éco-organismes :

– en permettant à l'autorité administrative d'évaluer les conclusions des rapports d'autocontrôle, au-delà de leurs seuls aspects financiers, notamment s'agissant de l'atteinte des objectifs et de la pertinence des actions correctives proposées ;

– en assurant la publication systématique des rapports d'autocontrôle sur le site du ministère chargé de la transition écologique ou de l'Ademe, et en garantissant leur conservation et leur accessibilité sur plusieurs années.

### 2. L'utilisation des ressources ne favorise pas toujours les modes de traitement prioritaires

#### *a. La hiérarchie des modes de traitement des déchets encore imparfaitement mise en œuvre*

La politique de prévention des déchets telle que l'établit l'article 4 de la directive-cadre déchets de 2008, transposée en droit français à l'article L. 541-1 du code de l'environnement, érige en priorité la réduction de la production de déchets ainsi que le réemploi. Elle s'appuie ensuite sur une « *hiérarchie des modes de traitement des déchets* », qui prescrit de privilégier successivement :

a) la préparation en vue de la réutilisation ;

b) le recyclage ;

c) toute autre valorisation, notamment la valorisation énergétique ;

d) l'élimination.

**LA HIÉRARCHIE DES MODES DE TRAITEMENT DES DÉCHETS**




*Source : mission d'information.*

Force est toutefois de constater que les performances actuellement enregistrées par la plupart des éco-organismes, en matière de réemploi, de recyclage, de valorisation matière ou énergétique et d'élimination, ne traduisent pas cette hiérarchie des priorités établie par le code de l'environnement. Les niveaux de réemploi demeurent généralement faibles, tandis qu'une part importante des déchets est encore orientée vers le recyclage, la valorisation énergétique ou, pour certaines filières, l'élimination.

L'analyse des performances des filières REP demeure limitée par l'hétérogénéité des données disponibles. Les indicateurs publiés par l'Ademe sont répartis entre plusieurs sources, le réemploi et la réutilisation faisant notamment l'objet d'un suivi distinct des données relatives au traitement des déchets. Les résultats sont par ailleurs présentés selon des périmètres variables : certains indicateurs sont publiés au niveau de la filière, parfois par matériau – comme les taux de recyclage de la filière des emballages ménagers – sans ventilation par éco-organisme. Ces limites soulignent la nécessité d'une harmonisation et d'une transparence des modalités de déclaration et de publication des indicateurs de performance, condition indispensable pour apprécier le respect effectif de la hiérarchie des modes de traitement des déchets et orienter les financements vers les solutions les plus vertueuses.

| Filière REP | Éco-organisme | Part de réemploi-réutilisation en 2024 | Part de recyclage en 2024 | Part de valorisation énergétique en 2024 | Part d'élimination en 2024 (1) |
|---|---|---|---|---|---|
| Articles de bricolage et de jardin | EcoDDS * | 0 | 0,7 | 93,5 | 5,8 |
| | Ecologic ** | 6,7 | 76,1 | 5,7 | 11,6 |
| | Ecomaison *** | Non disponible | 54,6 | Non disponible | Non disponible |
| | Valobat | Non disponible | Non disponible | Non disponible | Non disponible |
| Articles de sport et de loisirs | Ecologic ** | 27 | 26,9 | 16,7 | 29,4 |
| Bateaux de plaisance ou de sport | Aper **** | 1,02 | 30,38 | 43,18 | 25,41 |
| Produits et matériaux de construction du secteur du bâtiment | Valobat * | / | Recyclage matériaux : 15 Remblaiement : 78,3 | / | 6,7 |
| | Valdelia ** | 1,8 | 92,9 | 4,2 | 1,1 |
| | Ecominero *** | 0,1 | Recyclage matériaux : 82,6 Remblaiement de carrières : 17,4 | / | / |
| | Ecomaison *** | Non disponible | 75,5 | Non disponible | Non disponible |
| Batteries | Batribox * | 1,5 | 77,1 | 1,9 | 19,5 |
| | Ecosystem (Corepile) * | / | 76,3 | 15,8 | 8 |
| Dispositifs médicaux perforants des patients en autotraitement | Dastri * | 0 | Traitement électronique : 29,9 | Traitement standard : 94,2 Traitement électronique : 70,1 | Traitement standard : 5,8 |
| Éléments d'ameublement | Ecomaison *** | Non disponible | 47,9 | Non disponible | Non disponible |
| | Valdelia ** | 5,2 | 75,1 | 16,2 | 3,5 |
| | Valobat | Non disponible | Non disponible | Non disponible | Non disponible |
| Emballages ménagers et papiers graphiques (2) | Adelphe | 0,1 | Non disponible | Non disponible | Non disponible |
| | Citeo | 1,7 | Non disponible | Non disponible | Non disponible |
| | Léko | 0,06 | Non disponible | Non disponible | Non disponible |
| Équipements électriques et électroniques | Ecosystem * | Non disponible | 78,6 | 11,5 | 9,9 |
| | Ecologic ** | EEE ménagers : 2,9 EEE professionnels : 10,3 | EEE ménagers : 77,1 EEE professionnels : 77,9 | EEE ménagers : 10,8 EEE professionnels : 5,6 | EEE ménagers : 9,2 EEE professionnels : 6,2 |
| | Soren ** | Non disponible | 85,83 | 5,01 | 9,16 |
| Huiles lubrifiantes | Cyclevia ** | 0 | 87 | 13 | 0 |
| Jouets | Ecomaison *** | Non disponible | 50,7 | Non disponible | Non disponible |
| Médicaments non utilisés | Cyclamed * | 0 | 0 | 98,1 | 1,9 |

*(1) Par incinération sans valorisation et/ou par enfouissement.*

*(2) Ademe, Emballages ménagers et papiers graphiques : données 2024, avril 2026.*

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Pneumatiques | Aliapur * | 19,3 (occasion et rechapage) | Granulation et travaux publics : 20,8 | 60,9 (y compris valorisation en cimenterie et aciérie) | / |
| | FRP * | 17,6 | 18,9 | 63,4 | / |
| | Tyval * | 13,9 | 12,6 | 73,6 | / |
| Produits chimiques | EcoDDS * | 0 | 4,8 | Valorisation énergétique : 80,4<br>Valorisation en cimenterie : 9,7 | 3,4 |
| | Pyréo * | 0 | 0 | 100 | 0 |
| | Ecopae * | 48,2 | 36,7 | 0 | 15,1 |
| Textiles d'habillement, linges de maison et chaussures | Refashion ** | 56,8 | 34,43 | 8,65 | 0,12 |
| Voitures particulières, camionnettes, véhicules à moteur à 2 ou 3 roues et quadricycles | Recyclermon vehicule | Non disponible | Non disponible | Non disponible | Non disponible |

*Sources : * Tableau de bord de l'Ademe ; ** Rapport d'activité de l'éco-organisme ; *** Réponse au questionnaire des rapporteurs par l'éco-organisme ; **** Rapport du censeur d'État*

Les données disponibles montrent que **le réemploi**, pourtant placé au sommet de la hiérarchie des modes de traitement des déchets, **demeure très marginal dans la plupart des filières REP**. Pour de nombreuses filières, les taux de réemploi ou de réutilisation sont nuls ou très faibles. Seules quelques filières se distinguent par des niveaux significatifs, notamment les textiles, linge de maison et chaussures, ou les pneumatiques.

À l'inverse, **le recyclage constitue le principal mode de traitement pour plusieurs filières**, tandis que la valorisation énergétique occupe encore une place prépondérante dans d'autres, parfois devant le recyclage. Cette situation concerne par exemple les filières des produits chimiques, des pneumatiques, ou des bateaux, qui constituent notamment des filières traitant des produits complexes, ou difficilement recyclables, pour lesquelles les contraintes techniques limitent les possibilités de valorisation. **La part restante d'élimination des déchets apparaît également encore élevée** dans certaines filières récentes, telles que les articles de bricolage et de jardin, de sport et loisirs, de batteries ou des bateaux.

Certaines filières démontrent toutefois qu'une mise en œuvre plus conforme à la hiérarchie des modes de traitement est possible. Les équipements électriques et électroniques, les éléments d'ameublement, les batteries ou encore les textiles affichent ainsi des taux élevés de réemploi et/ou de recyclage, la valorisation énergétique y demeurant limitée.

Enfin, les résultats de certaines filières doivent être interprétés à la lumière de contraintes réglementaires ou sanitaires spécifiques. Les médicaments non utilisés et les déchets d'activités de soins à risques infectieux perforants relèvent

ainsi de l'incinération pour des raisons de santé publique.

### *b. Une orientation encore insuffisante des financements vers la prévention*

La prévention des déchets constitue le premier objectif de la politique nationale de gestion des déchets. Elle est définie comme ayant pour objet « *de prévenir et de réduire la production et la nocivité des déchets, notamment en agissant sur la conception, la fabrication et la distribution des substances et produits et en favorisant le réemploi, ainsi que de diminuer les incidences globales de l'utilisation des ressources et d'améliorer l'efficacité de leur utilisation* » [(1)].

Cette priorité est déclinée dans les cahiers des charges des filières REP des emballages ménagers et des emballages professionnels, qui comportent des objectifs réglementaires chiffrés et explicites en matière de prévention. Des cahiers des charges d'autres filières REP intègrent également des exigences relatives à la prévention à la source, à l'éco-conception, au soutien au réemploi et à la réparation, à la modulation des éco-contributions ou encore à la mise en place de fonds dédiés.

L'analyse des déclarations effectuées par les éco-organismes auprès de l'Ademe met toutefois en évidence une mise en œuvre très inégale de ces objectifs.

**FINANCEMENT DE LA PRÉVENTION PAR LES ÉCO-ORGANISMES EN 2024**

| Filière REP | Eco-organisme | Part des éco-contributions dédiée au financement de la prévention *(en %)* | | Montant dédié au financement de la prévention *(en euros)* | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Total filière en 2024 | Total de l'éco-organisme en 2024 | Total filière en 2024 | Total de l'éco-organisme en 2024 |
| Articles de bricolage et de jardin | EcoDDS | 2,66 | 0 | 739 100 | 0 |
| | Ecologic | | 6,37 | | 416 100 |
| | Ecomaison | | 1,55 | | 290 000 |
| | Valobat | | 2,11 | | 33 000 |
| Articles de sport et de loisirs (ASL) | Ecologic | 13,29 | / | 3 120 568 | / |
| Bateaux de plaisance ou de sport (BPS) | Aper | 0 | / | 0 | / |
| Produits et matériaux de construction du secteur du bâtiment | Valobat | Non disponible sur le tableau de bord de l'Ademe | | Non disponible sur le tableau de bord de l'Ademe | |
| | Valdelia | | | | |
| | Ecominero | | | | |
| | Ecomaison | | | | |
| Batteries | Batribox | 0 | / | 0 | / |
| | Ecosystem | | / | | / |
| | Recycler monvehicule | | / | | / |

*(1) Article L. 541-1 du code de l'environnement (II).*

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Dispositifs médicaux perforants des patients en autotraitement | Dastri | 0 | / | 0 | / |
| Éléments d'ameublement | Ecomaison | 3,65 | 4,03 | 14 188 832 | 13 180 000 |
| | Valdelia | | 1,83 | | 967 832 |
| | Valobat | | 0,43 | | 41 000 |
| Emballages ménagers et papiers graphiques | Adelphe | 4,64 | 6,10 | 60 928 507 | 4 680 025 |
| | Citeo | | 4,47 | | 54 104 201 |
| | Léko | | 8,54 | | 2 144 281 |
| Équipements électriques et électroniques | Ecosystem | 7,20 | 6,25 | 49 312 159 | 32 096 489 |
| | Ecologic | | 10,47 | | 17 210 000 |
| | Soren | | 0,11 | | 7 598 |
| Huiles lubrifiantes | Cyclevia | 0 | / | 0 | / |
| Jouets | Ecomaison | 10,77 | / | 1 685 000 | / |
| Médicaments non utilisés | Cyclamed | 0 | / | 0 | / |
| Pneumatiques | Aliapur | 0 | / | 0 | / |
| | FRP | | / | | / |
| | Tyval | | / | | / |
| Produits chimiques | EcoDDS | 0 | / | 0 | / |
| | Pyréo | | / | | / |
| | Ecopae | | / | | / |
| Produits du tabac | Alcome | 5,08 | / | 2 256 239 | / |
| Textiles d'habillement, linges de maison et chaussures | Refashion | 19,11 | / | 17 565 551 | / |
| Voitures particulières, camionnettes, véhicules à moteur à 2 ou 3 roues et quadricycles | Recyclermon vehicule | Non disponible sur le tableau de bord de l'Ademe | | Non disponible sur le tableau de bord de l'Ademe | |

*Source : mission d'information, à partir des données du tableau de bord de l'Ademe.*

Sur les dix-sept filières REP examinées :

– seules huit déclarent, en 2024, des dépenses consacrées au financement de la prévention, pour un montant total d'environ 150 millions d'euros ;

– sept filières déclarent une part nulle de financement dédiée à la prévention ;

– pour deux filières, aucune donnée n'a été publiée sur ce point.

Ainsi, près de la moitié des filières REP recensées ne consacrent officiellement aucun financement à la prévention ou, à tout le moins, n'en rendent pas compte. Parmi les filières qui déclarent des dépenses de prévention, les niveaux

d'engagement apparaissent très variables et ne reflètent pas nécessairement le poids économique réel des éco-organismes concernés.

Les données disponibles ne permettent pas d'établir des comparaisons robustes entre les filières. **Les estimations disponibles situent la part des éco-contributions consacrée à la prévention entre 4,4 % et près de 7 %** (1), mais ces ordres de grandeur doivent être interprétés avec prudence en raison de l'hétérogénéité des méthodes de déclaration.

Le ministre chargé de la transition écologique reconnaît lui-même cette difficulté. Dans sa réponse au questionnaire adressé par les rapporteurs, il souligne que « *l'affectation des dépenses des éco-organismes, notamment vers la collecte, le recyclage, le réemploi ou la réparation, reste à améliorer* ». Il indique que des travaux sont actuellement conduits afin d'harmoniser les règles d'affectation utilisées par l'ensemble des éco-organismes. Le ministre précise également que la refondation des filières REP PMCB et textiles prévoit un renforcement du rôle d'observation de l'Ademe, afin d'améliorer la visibilité des données mises à disposition des parties prenantes, ces évolutions devant entrer en vigueur à compter de 2027.

### *c. La nécessité d'indicateurs pour mesurer l'efficacité des filières REP*

**L'augmentation continue du montant des éco-contributions appelle une attention renforcée sur l'efficacité de leur utilisation**. Il est donc nécessaire de disposer d'indicateurs permettant d'apprécier le rendement environnemental et économique des sommes collectées auprès des producteurs.

À cet égard, le Collectif des éco-organismes estime qu'avant toute évolution du cadre des filières REP, il convient d'évaluer les effets des réformes intervenues au cours des quinze dernières années. Selon lui, « *la boussole des filières* [REP] *[doit] être le rapport entre 1 euro d'éco-contribution dépensé et la quantité de déchets évités et traités (recyclés ou éliminés selon le type de déchets considéré)* ».

À la suite de son audition par les rapporteurs, le ministre chargé de la transition écologique souligne que cette évaluation est aujourd'hui conduite au cas par cas, filière par filière, dans le cadre du suivi des agréments des éco-organismes. Il cite, à titre d'exemple, l'audit de l'éco-organisme Refashion, prévoyant « *la réalisation d'une analyse complète, à partir des comptes de l'éco-organisme, de sa gestion financière notamment en ce qui concerne le pourvoi, les modulations, la trésorerie/provisions pour charges futures et les frais de fonctionnement* ». De manière plus générale, l'administration rappelle que l'efficacité de l'utilisation des éco-contributions s'évalue au regard de la capacité de l'éco-organisme à répondre aux obligations qui lui sont fixées (prescriptions ou objectifs fixés par le cahier des charges).

---

*(1) En moyenne simple ou pondérée.*

Si cette approche permet de vérifier le respect des obligations réglementaires, elle ne permet pas, en revanche, de comparer l'efficience des différentes filières REP ni d'apprécier le coût environnemental des actions financées. **En l'absence d'indicateurs harmonisés, il demeure difficile d'évaluer la performance relative des filières ou d'identifier les dispositifs offrant le meilleur rendement environnemental au regard des moyens financiers mobilisés**. Pour les rapporteurs, le développement d'indicateurs constituerait ainsi un outil utile pour renforcer le pilotage des filières REP. En particulier, la publication d'indicateurs rapportant le montant des éco-contributions aux quantités de déchets évitées, réemployées ou réutilisées, recyclées et collectées, permettrait d'améliorer la transparence du dispositif, de faciliter les comparaisons entre filières et d'éclairer les décisions des pouvoirs publics lors de la définition des futurs cahiers des charges.

**Proposition n° 9** : Développer un indicateur national d'efficacité des filières REP, permettant d'évaluer le rendement environnemental des éco-contributions au regard des quantités de déchets évitées, réemployées ou réutilisées, recyclées et collectées, et assurer la publication annuelle de ces données afin de renforcer le pilotage et la transparence des filières.

## C. RENDRE L'UTILISATION DES ÉCO-CONTRIBUTIONS PLUS LISIBLE ET TRANSPARENTE

### 1. Mieux suivre les flux financiers pour renforcer la confiance dans les filières REP

Les données relatives au fonctionnement des filières REP sont aujourd'hui diffusées sur plusieurs supports. Outre les données déclarées à l'Ademe *via* la plateforme Syderep, les éco-organismes publient notamment des rapports d'activité annuels ainsi que leurs comptes sociaux, qui participent à l'information du public et au suivi de leurs activités.

#### *a. Les données collectées par l'Ademe : un outil indispensable pour l'évaluation des performances des filières REP*

i. Un outil qui nécessite le respect d'un calendrier précis

**La collecte des données réglementaires relatives aux filières REP est assurée par l'Ademe au moyen de la plateforme Syderep**, dont une nouvelle version a été déployée en 2022 afin d'intégrer les filières créées ou étendues à la suite de la loi « Agec ».

Cet outil constitue le socle du dispositif national d'observation et de suivi des filières REP. Son fonctionnement repose sur un processus déclaratif particulièrement structuré, mobilisant un nombre important d'acteurs. Environ 220 modèles de déclaration étaient ainsi mis à disposition afin de répondre aux

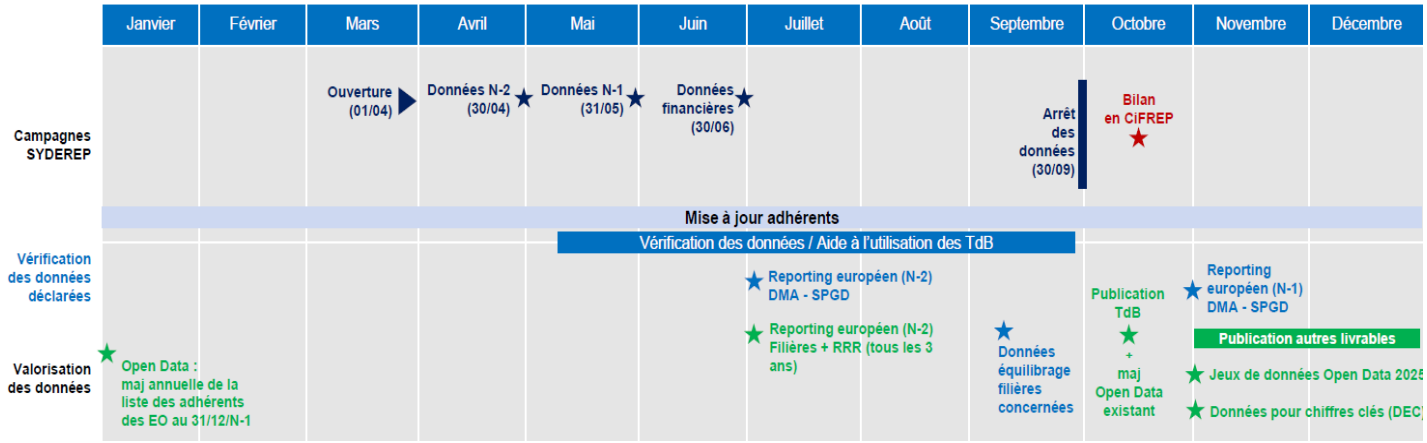
spécificités des différentes filières, pour un volume attendu d'environ 290 000 déclarations en 2026 portant sur les données de l'exercice 2025 (1).

En application de l'article L. 541-10-13 du code de l'environnement, les producteurs, directement ou par l'intermédiaire de leur éco-organisme, transmettent chaque année à l'Ademe un justificatif de leur adhésion à un éco-organisme, les données relatives aux produits mis sur le marché, à la gestion des déchets qui en sont issus ainsi que les informations nécessaires au suivi des objectifs de prévention et de gestion des déchets.

Les données collectées permettent à l'Ademe d'évaluer les performances de chacune des filières REP au regard des objectifs fixés par la réglementation, d'informer les professionnels concernés et de produire et mettre à disposition les données annuelles, études et jeux de données relatifs aux filières REP (2).

Le respect du calendrier déclaratif constitue une condition essentielle au bon fonctionnement du dispositif, chaque échéance étant associée à des opérations spécifiques de contrôle, de consolidation et de traitement des données. Ces données sont également devenues un outil de pilotage particulièrement attendu par le ministère chargé de la transition écologique et plus largement par l'ensemble des acteurs des filières REP. À ce titre, une restitution annuelle des performances des filières est présentée à la commission inter-filières REP (Cifrep) au mois d'octobre.

**LE CALENDRIER DE DÉCLARATION DE L'OUTIL SYDEREP**




*Source : présentation lors du déplacement de la mission d'information au siège de l'Ademe*

*EO = éco-organismes, DMA = déchets ménagers et assimilés, SGPD = service public de prévention et de gestion des déchets, RRR = réemploi, réutilisation et réparation.*

i. Un accès aux données encore marqué par des délais et des disparités de publication

Les données transmises par les éco-organismes présentent plusieurs limites en matière de disponibilité et d'exploitation.

*(1) Présentation lors du déplacement de la mission d'information au siège de l'Ademe.*

*(2) Article L. 541-10-14 du code de l'environnement.*

**Les remontées d'information peuvent parfois être incomplètes ou faire l'objet d'actualisations *a posteriori***. L'Ademe constate ainsi des retards dans la transmission des données des producteurs aux éco-organismes, puis des éco-organismes à l'Ademe. La DGPR et l'Ademe indiquent que, pour la première fois, le ministère a engagé, dans le cadre de la campagne déclarative 2025 portant sur les données de 2024, des procédures de sanctions et d'astreintes à l'encontre de trois éco-organismes en raison de retards ou de défauts de déclaration. Lors du déplacement de la mission d'information dans les locaux de l'Ademe, il a été indiqué aux rapporteurs et à la présidente que la campagne déclarative de 2026, portant sur les données de 2025, demeurait marquée par des retards importants et des déclarations non finalisées. Seules 71,6 % des déclarations avaient été déposées en 2026, contre 76,8 % à la même échéance l'année précédente, « *alors que le calendrier a été desserré* ».

**Les difficultés persistantes de transmission et de fiabilisation des données montrent que les obligations déclaratives ne sont pas, à ce jour, suffisamment effectives tout au long de la chaîne**. Si les sanctions engagées en 2025 à l'encontre des éco-organismes ont permis, selon le ministre (1), de récupérer en deux mois les données manquantes, les retards encore constatés lors de la campagne déclarative de 2026 témoignent de la nécessité de renforcer durablement les mécanismes de contrôle et de responsabilisation des acteurs. Cette exigence doit s'appliquer à l'ensemble de la chaîne déclarative, dès la transmission des informations par les producteurs aux éco-organismes et jusqu'à leur transmission à l'Ademe. Il apparaît ainsi nécessaire de prévoir des mesures graduées, adaptées à la gravité et au caractère répété des manquements, afin de rendre pleinement effectives les obligations déclaratives et d'améliorer la fiabilité et la disponibilité des données.

**Proposition n° 10** : Renforcer l'effectivité des obligations déclaratives tout au long de la chaîne, en prévoyant des sanctions et des mesures incitatives graduées à l'encontre des producteurs et des éco-organismes qui ne respectent pas leurs obligations de transmission des données.

Par ailleurs, un décalage temporel est inhérent au processus de collecte et de consolidation des données : les données mises à disposition par l'Ademe correspondent généralement à l'année N-2. La FFB regrette ainsi que les délais de publication des données soient en décalage avec le pilotage des filières, et recommande une publication des « *données au moins deux fois par an,* a minima *les premières années de démarrage des filières* » (2).

Au-delà de ce décalage dans la disponibilité des données, **des écarts peuvent également être constatés entre les données consolidées par l'Ademe, établies à partir des déclarations transmises par les éco-organismes, et les données que ces derniers publient directement, notamment dans leurs rapports d'activité**. Ces deux sources ne sont pas toujours cohérentes, ce qui peut compliquer

*(1) Ministre de la transition écologique, réponse au questionnaire des rapporteurs, juillet 2026*

*(2) Fédération française du bâtiment, réponse au questionnaire des rapporteurs, avril 2026*

leur exploitation. Par exemple, pour l'éco-organisme Citeo, en charge des emballages ménagers, les données diffèrent dans le tableau de bord de l'Ademe, le rapport d'activité et dans les réponses de l'éco-organisme au questionnaire des rapporteurs :

**COMPARAISON DES DONNÉES EN FONCTION DU SUPPORT POUR CITEO**

| Support | Mises sur le marché (en tonnes) | | | Nombre de producteurs adhérents | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2024 | 2023 | évolution 2023/2024 | 2024 | 2023 | évolution 2023/2024 |
| Tableau de bord de l'Ademe (1) | 5 082 136 | 4 966 324 | 2 % | 90 423 | 66 489 | 36 % |
| Réponses au questionnaire | 5 085 262 | 4 966 326 | 2,4 % | 80 550 | 56 312 | 43 % |
| Rapport d'activité (2) | ~ 5 500 000 | Non disponible en ligne | / | 98 015 | Non disponible en ligne | / |

| Support | Éco-contributions (en euros) | | |
|---|---|---|---|
| | 2024 | 2023 | évolution 2023/2024 |
| Tableau de bord de l'Ademe | 1 098 338 117 | 926 163 482 | 18,6 % |
| Réponses au questionnaire | 1 048 073 301 | 835 245 374 | 25,5 % |
| Comptes sociaux (chiffres d'affaires) | 1 084 411 000 | 931 869 000 | 16,4 % |
| Rapport d'activité (financements au service de la filière) | ~ 1 300 000 000 | Non disponible | / |

Interrogé sur les écarts constatés entre les données transmises à l'Ademe et celles communiquées dans le cadre du questionnaire, Citeo les attribue principalement à des différences méthodologiques dans la consolidation des données dans le temps. Pour les mises en marché et les éco-contributions, l'Ademe retient les données de l'année considérée (N) ainsi que les régularisations enregistrées l'année suivante (N+1) au titre de cette même année (N). Citeo applique un périmètre plus large, pour des données « *davantage consolidées* » en intégrant également « *les régularisations comptabilisées au titre des années antérieures (N - 1, N - 2, etc.) sur l'année N* ». Concernant le nombre d'adhérents, Citeo indique que les écarts résultent principalement de modalités de comptabilisation différentes. Alors que Citeo retient le nombre de producteurs disposant d'un contrat actif au 31 décembre de l'année considérée, l'Ademe comptabiliserait l'ensemble des producteurs ayant été enregistrés à un moment quelconque de l'année, sans prendre en compte certaines résiliations de contrats intervenues en cours d'exercice.

*(1) Ademe, tableau de bord de la filière REP des emballages ménagers et papiers graphiques (EMPAP).*

*(2) Citeo Pro, « Rapport d'activité 2024 du groupe Citeo », juillet 2025.*

Lors de son audition, M. Vincent Jourdain a souligné que les rapports d'activité des éco-organismes comportent souvent des informations essentielles à la compréhension du fonctionnement des filières. Il a toutefois relevé que leur contenu varie sensiblement d'une année sur l'autre et que ces rapports demeurent insuffisamment accessibles dans le temps, certains étant retirés des sites internet des éco-organismes après seulement deux ou trois ans. M. Jourdain a également indiqué que l'absence d'harmonisation des modalités de présentation des données rendait particulièrement difficile leur suivi dans le temps. Selon lui, une transmission rigoureuse, stable et pérenne des données obligatoires apparaît indispensable afin de permettre leur exploitation, notamment à des fins de recherche, d'évaluation et de contrôle.

Les censeurs d'État se sont également déclarés favorables à la publication d'un rapport annuel par les éco-organismes sous un format spécifique, défini par le cahier des charges de chaque filière et adapté à un objectif d'information du public prédéfini. En effet, jusqu'au renouvellement des agréments intervenu à la suite de la loi « Agec », ils précisent que les cahiers des charges des éco-organismes prévoyaient la publication des rapports annuels des éco-organismes, sous réserve des informations couvertes par le secret des affaires.

Pour les rapporteurs, il apparaît opportun de rétablir un cadre de publication commun, en veillant à ce que les informations publiées soient cohérentes avec les données transmises à l'Ademe tout en évitant la création d'une obligation déclarative redondante. Ce rapport, conçu pour être accessible à un public non spécialiste, doit être publié sur le site internet de l'éco-organisme et librement accessible pendant une durée minimale définie par voie réglementaire. Pour les éco-organismes agréés pour plusieurs filières REP, le rapport présenterait les informations et indicateurs propres à chacune des filières.

**Proposition n° 11 :** Rendre obligatoire :

– la publication annuelle, par chaque éco-organisme, d'un rapport d'activité selon un cadre commun défini par le cahier des charges de la filière, comprenant un socle minimal d'informations et d'indicateurs financiers, opérationnels et de performance ;

– l'accessibilité du rapport d'activité des éco-organismes pendant une durée minimale fixée par voie réglementaire.

Par ailleurs, **si les comptes sociaux des éco-organismes sont publics, ils ne permettent pas toujours d'identifier aisément les informations nécessaires au suivi des filières REP**, en particulier pour un public non spécialisé. Les éco-contributions ne sont pas systématiquement distinguées des autres produits et, lorsque plusieurs filières sont gérées par un même éco-organisme, les comptes retracent généralement l'ensemble de ses activités sans présenter, sauf exceptions, une ventilation suffisamment détaillée par filière. L'association des collectivités d'Occitanie observe ainsi que « *si les comptes de plusieurs éco-organismes sont publiquement disponibles, leur lecture demeure particulièrement complexe et ne permet pas toujours d'identifier de manière claire la ventilation des charges, les*

*frais de structure, les montants effectivement redistribués, ou les équilibres économiques réels des filières* » (1).

Le Collectif des éco-organismes estime quant à lui que les données financières collectées par l'Ademe pourraient être davantage articulées avec les informations déjà contenues dans les comptes sociaux, lesquels font l'objet d'une certification par des commissaires aux comptes. Il considère que les différences de méthodes entre le référentiel comptable et les données demandées par l'Ademe sont à l'origine de certains écarts et plaide pour un rapprochement des référentiels, et l'utilisation de termes explicitement comptables. À noter toutefois que certaines données mentionnées dans l'arrêté « données » font déjà référence explicitement aux données issues des comptes sociaux. Plusieurs données à transmettre doivent être celles figurant dans les comptes sociaux des éco-organismes, notamment le montant total des contributions financières, le montant des « recettes matières », le montant des soutiens, et le montant des dépenses.

ii. Une collecte des données complexe pour l'ensemble des parties prenantes

Le renforcement progressif des obligations de suivi des filières REP, en particulier depuis la loi « Agec », s'est traduit par une augmentation sensible du volume et du niveau de détail des données à collecter. Cette montée en charge n'est toutefois pas sans conséquence sur les acteurs chargés de produire, de transmettre et d'exploiter ces données.

L'Ademe souligne que **le développement et la mise à jour de son système d'information sont rendus complexes** par plusieurs facteurs : une définition parfois tardive des besoins fonctionnels, les évolutions fréquentes du cadre réglementaire, la diversité des spécificités propres aux nombreuses filières REP, ainsi que l'augmentation et la diversification des déclarants. Ces contraintes s'inscrivent dans un calendrier de développement particulièrement resserré.

**La multiplication des filières REP contribue également à complexifier les obligations déclaratives des acteurs**. Si, selon l'Ademe, un producteur ne déclare en principe qu'une seule fois les données relatives à un produit au titre d'une filière donnée, certains produits relevant de plusieurs filières REP (2) peuvent impliquer la réalisation de plusieurs déclarations distinctes.

Cette complexité concerne plus particulièrement les collectivités territoriales, les opérateurs de gestion des déchets ou les acteurs du réemploi, qui sont amenés à multiplier les déclarations à plusieurs éco-organismes, y compris au sein d'une même filière REP.

---

*(1) Association des collectivités chargées du traitement et de la valorisation des déchets ménagers et assimilés en Occitanie, réponse au questionnaire des rapporteurs, avril 2026*

*(2) Par exemple, un téléphone portable est soumis* a minima *à trois filières REP : déchets électriques et électroniques, emballages ménagers et batteries.*

L'hypothèse d'un guichet unique centralisant ces déclarations avant leur redistribution aux éco-organismes pourrait être envisagée. L'Ademe précise que la mise en œuvre d'un tel dispositif supposerait toutefois de définir précisément les responsabilités respectives du gestionnaire du guichet unique, des déclarants et des éco-organismes. En particulier, il conviendrait de préciser que le gestionnaire du guichet n'est pas responsable de l'exactitude ou de l'exhaustivité des données déclarées. Les conséquences financières ou réglementaires attachées à ces données (facturation des soutiens, pénalités contractuelles, appréciation du respect des objectifs réglementaires, etc.) devraient ainsi continuer à relever de la responsabilité des déclarants et des éco-organismes. Les rapporteurs sont favorables à la mise en place d'un tel guichet unique et estiment que sa gestion pourrait être confiée à l'Ademe.

**Proposition n° 12 :** Mettre en place un guichet unique de déclaration destiné aux collectivités territoriales, aux opérateurs de gestion des déchets et aux acteurs du réemploi, chargé de centraliser les données avant leur transmission aux éco-organismes concernés, afin de simplifier les obligations déclaratives et d'améliorer la cohérence des données.

Plusieurs contributions soulignent **la charge administrative résultant des obligations déclaratives**. Le Collectif des éco-organismes considère que le niveau de granularité des données demandées est particulièrement élevé et appelle à une réflexion sur la pertinence des informations effectivement nécessaires au pilotage des filières, compte tenu du coût humain et financier de la mise en œuvre du système de déclaration pour les éco-organismes, notamment les plus petits, comme pour l'Ademe. Pour la Fédération des industries électroniques et numériques (Fieec), « *les données nécessaires sont souvent dispersées dans plusieurs systèmes internes, parfois indisponibles auprès des fournisseurs, ce qui génère des traitements manuels coûteux et des risques d'erreurs* » (1).

Ces observations ne conduisent pas à remettre en cause le principe d'un suivi renforcé des filières REP, auquel les rapporteurs sont attachés, mais soulignent la nécessité de mieux adapter les obligations déclaratives aux objectifs poursuivis.

Ces orientations rejoignent les réflexions engagées au niveau européen. La Commission européenne a indiqué souhaiter **l'instauration d'un « langage commun » pour les filières REP** (2) afin d'améliorer leur convergence au sein du marché intérieur, l'un des objectifs du futur règlement sur l'économie circulaire. Lors de son audition par la mission, le représentant de la Commission européenne a précisé que cette démarche pourrait prendre la forme d'un guichet unique numérique, sous gestion et responsabilité de chaque État membre. Il permettrait aux producteurs de s'enregistrer une seule fois, de s'acquitter de leurs éco-contributions pour l'ensemble des États membres, et d'effectuer leurs déclarations selon des formats harmonisés. Cette plateforme pourrait également servir à la mise en place

*(1) Fieec, réponse au questionnaire des rapporteurs, avril 2026.*

*(2)* Contexte, *« La Commission souhaite l'instauration d'une langue commune pour les filières REP », février 2026.*

d'un *reporting* automatique avec des données pré-remplies. L'objectif est de réduire la charge administrative pesant sur les entreprises tout en favorisant l'interopérabilité des systèmes d'information entre les États membres. En fonction des dispositions du futur règlement sur l'économie circulaire et de la mise en œuvre effective d'un tel guichet unique, les rapporteurs invitent les pouvoirs publics à envisager d'assurer la compatibilité des dispositifs nationaux de déclaration avec le futur guichet unique européen des filières REP, afin de faciliter l'harmonisation des données et la simplification des obligations déclaratives des producteurs.

Enfin, **la qualité des données constitue un enjeu aussi important que leur volume**. Plusieurs acteurs, notamment le réseau d'entreprises Envie et la Fédération des entreprises d'insertion, estiment que le renforcement des contrôles sur les données déclarées constitue un préalable indispensable pour améliorer la transparence du fonctionnement des filières et renforcer la confiance dans les résultats publiés. Les données transmises à l'Ademe étant, par nature, déclaratives, la mise en place de contrôles permettant d'en vérifier la fiabilité, la cohérence et l'exhaustivité apparaît dès lors nécessaire, *a minima* au moyen de contrôles ponctuels et ciblés, ou sur la base d'un échantillonnage aléatoire. Pour les rapporteurs, cet enjeu justifie de renforcer les dispositifs de contrôle des données déclarées, afin de garantir que les indicateurs produits reflètent fidèlement la réalité des filières et puissent constituer une base fiable pour leur pilotage, leur évaluation et le contrôle de l'atteinte des objectifs réglementaires.

**Proposition n° 13 :** Renforcer les contrôles portant sur la qualité, la fiabilité et la sincérité des données déclarées par les producteurs et les éco-organismes, afin de garantir la transparence des filières REP et la fiabilité des indicateurs publiés.

iii. La confidentialité des données commerciales : un équilibre à trouver entre transparence et protection du secret des affaires

La question de la confidentialité des données commerciales constitue un sujet récurrent dans les échanges avec les acteurs des filières REP.

Selon la DGPR, « *les obligations en matière de collecte et de traitement des flux de déchets relevant d'une filière REP sont fixées aux éco-organismes agréés. Il leur revient donc de piloter la performance de l'organisation mise en place et d'avoir une visibilité sur les performances des opérateurs avec lesquels ils sont en contrat* » (1). Les opérateurs de gestion de déchets ont ainsi pu indiquer aux rapporteurs qu'ils ont une obligation de déclarer leurs données pour pouvoir bénéficier d'un financement ou de soutiens d'un éco-organisme.

La Federrec, la Fnade, et le Snefid estiment ainsi que les éco-organismes disposent d'une connaissance très fine du marché – notamment des prix, des volumes, des clients, de la durée des contrats signés, des innovations technologiques et des relations commerciales entre les opérateurs et les repreneurs de matériaux. Ils

*(1) DGPR, réponse au questionnaire des rapporteurs, mars 2026.*

considèrent que **cette situation crée une asymétrie d'information susceptible de conférer un avantage concurrentiel aux éco-organismes** et préconisent, en conséquence, que les données individualisées soient collectées par un tiers indépendant avant d'être agrégées et transmises aux éco-organismes.

**Cette situation serait d'autant plus problématique que certains éco-organismes exercent désormais également des activités de reprise de matières** (1). L'exemple de Citeo et de la création du « flux développement » en 2019 a été cité lors des auditions. Ce flux, dédié aux plastiques, vise à externaliser le tri des résines plus faiblement représentées dans la collecte sélective vers des centres de surtri spécialisés. Les opérateurs de gestion des déchets ont déclaré diverses données (2), qui pourraient être utilisées pour la mise en œuvre du flux développement « *grâce aux fichiers clients transmis dans le cadre de la REP* ». L'arrêté du 15 mars 2022 modifie l'organisation de la filière REP des emballages ménagers plastiques en conférant aux éco-organismes une exclusivité pour l'organisation de la reprise de certains flux de déchets rigides et souples en mélange répondant aux standards « flux développement ». Dans son avis n° 22-A-05 du 16 juin 2022 (3), l'Autorité de la concurrence a jugé que : « *Si l'exclusivité pour l'organisation de la reprise de certains déchets d'emballages ménagers plastiques aux éco-organismes apparaît nécessaire et proportionnée au regard de l'objectif poursuivi à court-moyen-terme, cette mesure ne doit toutefois pas être prolongée de manière excessive, au-delà de ce qui est nécessaire pour la structuration des activités de la reprise et du recyclage* ».

Ces préoccupations conduisent certains acteurs à s'interroger sur **l'opportunité de confier la collecte de ces données à un tiers indépendant plutôt qu'aux éco-organismes eux-mêmes**.

La DGE partage les préoccupations exprimées par certaines organisations professionnelles quant au transit des déclarations par les éco-organismes « *notamment dans les filières où les remontées de données se faisaient historiquement à destination de l'Ademe (comme pour la filière des véhicules)* ». Elle se prononce en faveur d'une transmission directe de certaines données à un tiers indépendant, tel que l'Ademe, notamment dans la filière des véhicules, et suggère qu'une réflexion similaire puisse être engagée pour la filière des batteries. Cette évolution permettrait de mieux préserver la confidentialité de données commerciales sensibles et de réduire la charge administrative des opérateurs lorsque plusieurs éco-organismes ou systèmes individuels sont agréés.

---

*(1) Selon les opérateurs de gestion de déchets, les pratiques des éco-organismes sur le marché de la reprise des matériaux sont nouvelles, car ils n'intervenaient pas auparavant sur ce marché.*

*(2) Le nom du repreneur, le point d'enlèvement, la présence ou non d'un intermédiaire, le standard de déchet concerné, la date d'enlèvement et le tonnage accepté, la répartition des tonnages.*

*(3) Autorité de la concurrence, 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.*

La DGPR défend, à l'inverse, le maintien du dispositif actuel. Elle rappelle que les opérateurs de gestion des déchets sont les prestataires des éco-organismes et que les éco-organismes doivent, à ce titre, disposer des données nécessaires au pilotage de leur activité et avoir une visibilité sur les performances des opérateurs avec lesquels ils sont liés par contrat. Elle estime donc qu'une centralisation des déclarations par un tiers indépendant, tel que l'Ademe, entraînerait une charge administrative importante, le tiers devant ensuite répartir les données entre les différents éco-organismes et systèmes individuels afin d'évaluer le respect de leurs obligations respectives. Elle cite également l'exemple de la filière des véhicules qui comporte une vingtaine de systèmes individuels et un éco-organisme. Dans ce cas, chaque centre de traitement des véhicules hors d'usage remonterait à l'Ademe l'ensemble des données et il reviendrait à l'Ademe de procéder à la répartition entre les différents systèmes individuels et l'éco-organisme pour déterminer si chacun répond bien aux dispositions qui leur sont opposables. Un tel rôle nécessiterait des moyens humains supplémentaires au sein de l'Ademe.

Le Collectif des éco-organismes relève quant à lui que certaines données sont demandées, voire restituées, avec un niveau de granularité tel qu'elles peuvent, dans certaines filières ou pour certains systèmes individuels, permettre d'identifier les prix pratiqués ou les parts de marché des opérateurs de la collecte et du traitement des déchets. Il estime que cette situation soulève des interrogations au regard de la protection du secret des affaires, entre un éco-organisme et l'Ademe, d'une part, et entre l'Ademe et d'autres parties prenantes, d'autre part. Pour Valobat, les données « *des parts de marchés amont sont très sensibles commercialement parlant* ».

Selon la Fiiec, la protection du secret des affaires suppose des garanties techniques, organisationnelles et contractuelles. Le rôle des éco-organismes en matière de consolidation des déclarations suppose une réception sécurisée des données, un traitement agrégé des informations, l'absence de transmission de données individualisées à des concurrents ainsi qu'une gouvernance conforme au droit de la concurrence.

Les éco-organismes indiquent avoir mis en place des dispositifs destinés à garantir la confidentialité des informations qui leur sont transmises, tant au sein de leurs propres services que lors de leur transmission à l'Ademe ou à d'autres parties prenantes. Ils soulignent, en premier lieu, que l'accès aux données individualisées est strictement limité aux collaborateurs habilités. Alcome précise ainsi que « *les données des producteurs sont détenues uniquement par la personne en charge des relations avec les producteurs* ». De même, Aliapur indique que seuls les salariés intervenant sur les déclarations et la facturation sont autorisés à consulter ces informations. Citeo précise, pour sa part, « *isoler les fonctions de contrôle de la traçabilité et l'intervention opérationnelle* », et compléter ce dispositif par des clauses de confidentialité renforcées dans les contrats de travail des collaborateurs concernés. Les éco-organismes mettent également en avant les modalités de restitution des données. Alcome, Ecominero, Batribox, Citeo et Valobat indiquent transmettre à l'Ademe ou à leurs partenaires uniquement des données agrégées ou

anonymisées, afin d'éviter toute identification d'un opérateur économique, notamment pour les collectivités territoriales et les opérateurs de gestion des déchets. Enfin, plusieurs éco-organismes soulignent avoir renforcé la sécurité de leurs systèmes d'information. Aliapur, Valobat et Citeo indiquent notamment que les déclarations des producteurs sont chiffrées et font l'objet de mesures spécifiques de protection informatique.

Le Conseil national de l'économie circulaire (CNEC) estime toutefois que l'invocation du secret des affaires est fréquemment utilisée pour justifier le refus de communiquer certaines données, et ne doit pas conduire à limiter excessivement la transparence des filières. Il préconise une clarification du cadre législatif afin de préciser les données essentielles devant être rendues publiques pour permettre une évaluation des performances des filières.

Pour les rapporteurs, la mise en place d'un tiers de confiance chargé de centraliser et de sécuriser les données apparaît comme une perspective à privilégier. L'Ademe pourrait ainsi progressivement se voir confier un rôle renforcé dans la collecte, la consolidation et la gestion des données des filières REP, notamment celles présentant les enjeux les plus importants en matière de transparence, de concurrence ou de suivi des objectifs. Dans l'attente d'une telle centralisation, les garanties de confidentialité applicables au sein des éco-organismes devraient être renforcées. En effet, si les dispositifs mis en place par les éco-organismes pour garantir la confidentialité des données constituent des garanties nécessaires, ils doivent être harmonisés sur l'ensemble des filières et renforcés afin d'assurer une meilleure étanchéité entre les fonctions de collecte, de contrôle et de pilotage des filières. Ces enjeux sont particulièrement importants pour les données présentant une sensibilité commerciale.

**Proposition n° 14 :** Renforcer la confidentialité et l'indépendance dans la gestion des données des filières REP :

– en confiant progressivement à l'Ademe la collecte, la consolidation et la gestion des données stratégiques des filières REP, selon une liste définie par voie réglementaire, tout en garantissant aux éco-organismes l'accès aux seules données nécessaires à l'exercice de leurs missions ;

– dans l'attente de cette centralisation, en renforçant dans les cahiers des charges les obligations de confidentialité, de cloisonnement des fonctions et de sécurité des systèmes d'information applicables aux éco-organismes.

### *b. Renforcer la transparence financière des éco-organismes*

#### i. L'arrêté « données » a récemment été mis à jour et prend en compte de nouvelles données financières

La liste des données que les producteurs, les éco-organismes ou les systèmes individuels doivent déclarer via la plateforme Syderep est fixée par l'arrêté du

12 décembre 2022 [1], dit « arrêté données », qui encadre les modalités de collecte et de mise à disposition du public de ces informations, en application de l'article L. 541-10-16 du code de l'environnement.

Selon la DGPR, ces données ont principalement pour objet de suivre l'atteinte des objectifs fixés par les cahiers des charges, de mesurer certains objectifs transverses [2], notamment d'origine européenne, et d'assurer le suivi de l'organisation des filières afin d'éclairer les politiques publiques (connaissance des flux matières par exemple).

Cet arrêté a récemment été modifié [3], en avril 2026, à la suite d'une consultation publique de fin décembre 2025 à fin janvier 2026 [4], afin d'intégrer les nouvelles filières REP, notamment celle des emballages professionnels, ainsi que des données financières supplémentaires relatives aux éco-organismes, en particulier au sein de l'article 9 consacré aux « données relatives à l'exercice des éco-organismes ».

Cette révision de l'article 9 poursuit un triple objectif : renforcer le suivi financier des éco-organismes, adapter les données collectées aux évolutions réglementaires et améliorer la fiabilité des informations transmises.

En premier lieu, l'obligation de transmission des données financières est étendue aux systèmes individuels, et l'ensemble des données financières devra désormais être déclaré selon un calendrier harmonisé, fixé au 30 juin. L'arrêté introduit également de nouveaux indicateurs destinés à assurer un meilleur suivi pluriannuel de la situation financière des éco-organismes, notamment :

– l'évolution et la somme totale des provisions pour risques et charges, « *afin de faciliter le suivi budgétaire et de permettre une analyse plus fine de l'équilibre entre charges et produits* » [5] ;

– les montants engagés au titre des coûts de gestion des déchets et des soutiens « *afin d'évaluer les objectifs financiers concernés et tenir compte des engagements financiers pluriannuels* ».

En deuxième lieu, le dispositif est complété par de nouvelles données destinées à répondre aux évolutions réglementaires et aux objectifs des politiques publiques. Sont notamment introduites les données relatives à l'incorporation de

---

*(1) Arrêté du 12 décembre 2022 relatif aux données des filières à responsabilité élargie des producteurs (REP).*

*(2) Comme les objectifs de recyclage des emballages définis dans le règlement (UE) 2025/40 du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 2024 relatif aux emballages et aux déchets d'emballages (PPWR), ou l'objectif de réemploi défini au L. 541-1-I 3° du code de l'environnement.*

*(3) Arrêté du 22 avril 2026 modifiant l'arrêté du 12 décembre 2022 relatif aux données des filières à responsabilité élargie des producteurs.*

*(4) Ministère de la transition écologique, consultation publique sur le projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 12 décembre 2022 modifié relatif aux données des filières à responsabilité élargie des producteurs, décembre 2025.*

*(5) Ministère de la transition écologique, consultation publique sur le projet d'arrêté précitée, « Note d'accompagnement sur la révision de l'arrêté données », décembre 2025.*

matières plastiques recyclées, en cohérence avec l'arrêté du 5 septembre 2025 [(1)], ainsi que les informations concernant les financements attribués dans le cadre des fonds dédiés au réemploi et à la réutilisation, avec une remontée d'information par numéro du système d'identification du répertoire des établissements (Siret).

La révision de l'arrêté renforce également les exigences relatives à la fiabilité des données. L'obligation d'établir un rapport de traçabilité est ainsi étendue aux données relatives au réemploi et à la réutilisation « *qui [ont] pour but de mieux apprécier la fiabilité des informations transmises, et de repérer d'éventuels écarts de périmètre entre les quantités comptabilisées et les quantités déclarées* ». Enfin, plusieurs précisions terminologiques ont été apportées aux données financières afin d'en harmoniser l'interprétation.

*(1) Arrêté du 5 septembre 2025 fixant les modulations applicables aux contributions financières versées par les producteurs lorsqu'ils incorporent des matières plastiques recyclées.*

**TABLEAU COMPARATIF DES DONNÉES REQUISES À L'ARTICLE 9 AVANT ET APRÈS LA RÉVISION D'AVRIL 2026 DE « L'ARRÊTÉ DONNÉES »**

| Donnée à déclarer chaque année, selon l'arrêté données | Présent avant 2026 | Nouveauté en 2026 |
|---|---|---|
| **Au 31 mai** | | |
| 1° concernant les contributions financières :<br>– les primes et pénalités, par critère de modulation, ainsi que les quantités de produits bénéficiant de primes et les quantités de produits bénéficiant de pénalités, par critère de modulation et pour chaque catégorie de produits<br>– le total des quantités de produits bénéficiant de primes ou de pénalités, pour chaque catégorie de produits | X | Ajout des tonnages de matières plastiques recyclées incorporées, ventilés par résine et selon les catégories de prime |
| 3° (1) le nombre de collectivités territoriales et de leurs groupements avec lesquelles l'éco-organisme a conclu un contrat | X | |
| **Au 30 juin** | | |
| 1° le montant total des contributions financières, incluant les primes et pénalités, et, le cas échéant, le montant de la régularisation de l'année (n - 2) effectuée en année (n - 1) | X | |
| 2° le montant des recettes matières, le cas échéant | X | Ajout « et des autres recettes » |
| 3° les montant des soutiens, ventilés par thématique et par type de bénéficiaire (collectivités territoriales, fonds « réemploi et réutilisation », fonds « réparation », montants réaffectés des fonds le cas échéant) | X | Précision sur le montant des soutiens comptabilisés hors provisions |
| 4° les montants des dépenses, ventilés par type de dépense et par thématique | X | |
| 5° les montants engagés correspondant aux points 3° et 4° nécessaires pour l'évaluation des objectifs financiers concernés | | **X** |
| 6° l'évolution et la somme totale des provisions pour risques et charges, telles que figurant dans les comptes sociaux au titre de l'année (n - 1) | | X |
| 7° les informations complémentaires à celles ci-dessus, qui figurent en annexes de l'arrêté données et qui sont spécifiques à chacune des filières REP | X | Diverses modifications dans les annexes |

Les nouveautés dans les données ci-dessus, spécifiques à l'article 9, consistent en une transmission des éco-organismes à l'Ademe, mais n'ont pas vocation à être mises à disposition du public. Selon le ministre chargé de la transition écologique (2), **les données financières ajoutées dans le cadre de la révision de « l'arrêté données » d'avril 2026 permettront aux services de l'État de s'assurer que les éco-organismes disposent des capacités financières nécessaires à l'exercice de leur agrément et respectent leurs obligations en la matière.** Elles seront également exploitées par l'Ademe dans le cadre de ses missions d'observation, « *en particulier dans le cadre du suivi de l'adéquation des soutiens proposés par les éco-organismes au regard des coûts constatés ainsi que dans le cadre de l'évaluation de l'efficacité des modulations des contributions mises en place par les éco-organismes* ». **Les rapporteurs regrettent toutefois que ces**

*(1) Numérotation de « l'arrêté données » dans sa version entrant en vigueur au 1er janvier 2027.*

*(2) Ministre chargé de la transition écologique, réponse au questionnaire des rapporteurs, juillet 2026.*

**données ne soient pas rendues publiques.** Leur publication, dans des conditions permettant de préserver les informations couvertes par le secret des affaires, contribuerait à renforcer la transparence des filières et la confiance de l'ensemble des parties prenantes dans leur fonctionnement et leur équilibre financier.

L'article 10 de « l'arrêté données » précise les informations mises à la disposition du public par l'Ademe, et renvoie directement aux données listées à l'article L. 541-10-14 du code de l'environnement.

**Données mises à disposition du public par l'Ademe**

Conformément à l'article L. 541-10-14 du code de l'environnement, les 1° à 3° s'appliquant aux éco-organismes et systèmes individuels, les 4° à 6° s'appliquant uniquement aux éco-organismes.

1° Les quantités de produits mis sur le marché et le niveau de réalisation des objectifs de prévention et de gestion des déchets mentionnés au II de l'article L. 541-10 ;

2° Les quantités de déchets collectés et traités ainsi que leur répartition selon les modalités de traitement de ces déchets ;

3° Les zones géographiques où sont réalisées chacune des étapes de traitement des différents flux de matières réalisées par eux ou pour leur compte en mentionnant, pour chaque zone, la nature et les quantités de déchets ainsi traités ;

4° La liste de leurs propriétaires et membres adhérents ;

5° Les contributions financières versées par les producteurs par unité vendue ou par tonne de produits mis sur le marché ;

6° La procédure de sélection des opérateurs de gestion de déchets.

L'article 11 de « l'arrêté données » précise les informations mises à la disposition du public par les éco-organismes. « *S'agissant des informations mentionnées au 4° de l'article L. 541-10-15, les éco-organismes communiquent les informations suivantes :*

*« 1° Les contributions financières versées par les producteurs par unité ou par tonne de produits mis sur le marché, prévues à l'article R. 541-119 ;*

*« 2° Le montant total des contributions financières perçues, incluant les primes et pénalités ;*

*« 3° Les primes et pénalités, pour chaque critère de modulation, et les quantités de produits relatives à l'année précédente (n-1) ayant bénéficié de primes et pénalités, par critère de modulation et pour chaque catégorie de produits telle que précisée en annexes du présent arrêté ».*

Les rapporteurs saluent la récente révision de l'arrêté « données », qui constitue une première étape importante vers un renforcement du suivi de la performance des filières REP et une amélioration de la transparence et de la fiabilité des données qui les concernent.

ii. « L'arrêté données » ne couvre pas encore l'ensemble des informations financières nécessaires

Lors de son audition par les rapporteurs, l'Ademe a précisé que certaines catégories de données ne sont pas encore collectées de façon standardisée et récurrente. Il s'agit notamment :

– des données financières des éco-organismes (ventilation de leurs recettes et dépenses, trésorerie, provisions, etc..), pour lesquelles « *un travail est en cours afin d'établir une grille harmonisée entre filières pour permettre cette déclaration* » ;

– des données économiques des filières : coûts réels supportés par les collectivités ou les acteurs du réemploi, coûts facturés par les opérateurs de gestion des déchets. Selon l'Ademe, la collecte et la consolidation de ces données ont vocation à lui être confiées, *a minima* pour les filières des emballages et papiers ménagers, des emballages professionnels, des déchets du bâtiment ainsi que des textiles, du linge de maison, des chaussures.

En effet, les données actuellement disponibles portent principalement sur les performances environnementales des filières REP, et permettent de suivre l'atteinte des objectifs de collecte, de recyclage ou de valorisation. En revanche, il n'existe pas aujourd'hui d'indicateurs permettant d'évaluer la performance économique des filières REP, leur efficience ou encore leur impact sur le développement des filières industrielles. Ce constat rejoint les conclusions du rapport conjoint des inspections, publié en 2024, qui souligne que « *les données relatives au gisement et à la dimension économique et financière, indispensables au pilotage et à l'évaluation de l'efficience des filières, sont manquantes ou non fiabilisées* ».

La mise en place au sein de la direction de la supervision des filières REP (DSREP) de l'Ademe d'un pôle économique permettra de mettre en œuvre ces nouveaux indicateurs et d'améliorer l'évaluation publique de la performance des filières.

Pour la majorité des acteurs auditionnés, le niveau actuel de transparence ne permet pas une évaluation publique suffisamment rigoureuse des filières REP. Plusieurs d'entre eux soulignent également les difficultés d'accès aux données financières et économiques. Ainsi, Zero Waste France relève qu'il demeure difficile d'obtenir ces informations auprès des éco-organismes et de leurs adhérents. Le Cercle national du recyclage observe, pour sa part, que les comptes déposés par les éco-organismes ne permettent pas d'effectuer des comparaisons pertinentes, les postes comptables n'étant pas harmonisés. Il estime dès lors nécessaire de définir

un cadre commun de présentation des données financières et d'assurer leur transmission à l'Ademe afin qu'elles soient rendues publiques sur le portail des filières REP.

Les rapporteurs sont conscients que la collecte et la publication de données supplémentaires représentent une charge administrative pour les producteurs et les éco-organismes. Elles apparaissent toutefois indispensables pour améliorer le pilotage des filières et renforcer la confiance de l'ensemble des parties prenantes. Des données relatives aux performances environnementales des filières sont d'ores et déjà demandées, même si leur qualité et leur comparabilité demeurent perfectibles. En revanche, les informations permettant d'apprécier les dimensions économiques et financières de leur fonctionnement restent plus limitées, alors même qu'elles sont essentielles pour comprendre l'utilisation des éco-contributions, le niveau des soutiens versés et la constitution des provisions par les éco-organismes.

Ce besoin de transparence s'exprime à plusieurs niveaux. Les producteurs souhaitent notamment mieux comprendre l'utilisation des éco-contributions qu'ils acquittent. Les collectivités territoriales s'interrogent sur les raisons pour lesquelles les soutiens versés ne couvrent qu'une partie de leurs coûts de collecte et de traitement des déchets. Les opérateurs de gestion des déchets ainsi que les acteurs du réemploi et de la réparation souhaitent, quant à eux, disposer d'une meilleure visibilité sur les critères d'attribution des financements et sur l'utilisation des ressources des éco-organismes.

Face à ces attentes convergentes, les rapporteurs préconisent de renforcer la transparence des filières REP en complétant les données environnementales d'ores et déjà collectées par des données économiques et financières, seules à même de permettre une appréciation complète de leur fonctionnement et de leur performance. Ils considèrent que les informations utiles à la compréhension et à l'évaluation des filières doivent, par principe, faire l'objet d'une publication, la confidentialité ne pouvant être retenue que pour les seules données dont la protection est justifiée par le secret des affaires. Dès lors que les données figurant dans les comptes sociaux des éco-organismes et utiles au suivi des filières REP revêtent d'ores et déjà un caractère public, les rapporteurs estiment nécessaire d'en renforcer la collecte, d'en faciliter l'appropriation par le plus grand nombre, et d'en assurer une publication plus systématique.

**Proposition n° 15 :** Renforcer la collecte et la publicité des données relatives aux performances économiques et financières des filières REP :

**–** rendre publiques les données permettant de mettre en regard :

* les performances environnementales et financières avec les trajectoires prévues dans les demandes d'agréments et celles réalisées ;

* les financements mobilisés et les performances obtenues, notamment en matière de prévention, de réemploi et de réutilisation, de recyclage et de production de matières premières recyclées ;

**–** rendre publiques les principales données financières des filières, notamment le montant des provisions, ainsi que le montant et l'utilisation des éco-contributions consolidées au niveau de l'organisme coordonnateur ;

– rendre publics les coûts réels supportés par les collectivités ou les acteurs du réemploi, ainsi que les coûts facturés par les opérateurs de gestion des déchets ;

– collecter les données économiques nécessaires à l'évaluation et au calibrage des modulations (1) ;

– collecter les données économiques permettant d'apprécier l'efficacité des filières, notamment les coûts unitaires de collecte, de prévention, de réemploi et de réutilisation et de recyclage ;

– rendre publics, pour chaque filière et chaque éco-organisme, les tonnages ou unités concernés par chaque prime et chaque pénalité (« éco-modulations ») ainsi que les montants correspondants, conformément aux obligations de l'arrêté « données ».

### 2. Mettre fin à une répartition déséquilibrée des soutiens financiers

Au-delà de la transparence perfectible des flux financiers, la question se pose de **l'équité des soutiens versés par les éco-organismes**. Ces soutiens irriguent une chaîne d'acteurs – collectivités chargées du service public, opérateurs privés de collecte et de tri, repreneurs de matières – qui doivent composer avec **des éco-organismes qui concentrent à la fois la ressource financière et la capacité à établir les barèmes** (2). C'est cette asymétrie structurelle qui fonde les critiques, largement convergentes, examinées ci-après. Des interrogations portent sur l'adéquation entre soutiens et coûts réels des collectivités, avec une attention

*(1) Selon les réponses au questionnaire des rapporteurs de la DGE, les éco-organismes acquièrent des bases de données privées afin d'évaluer les impacts budgétaires et économiques de leurs dispositifs et d'en affiner le calibrage. Ces données ne sont toutefois pas systématiquement transmises aux pouvoirs publics, également au titre du secret des affaires, ce qui limite leur capacité d'analyse et d'évaluation.*

*(2) Aux termes de l'article L. 541-10-2 du code de l'environnement, le barème amont – c'est-à-dire le montant de l'éco-contribution – est fixé chaque année par l'éco-organisme lui-même. Cette liberté n'est pas sans limites : les barèmes figurent au dossier d'agrément, ce qui permet à l'autorité administrative de refuser l'agrément d'un éco-organisme dont le barème défavoriserait une catégorie de metteurs en marché ; le censeur d'État veille à la cohérence du barème avec les objectifs du cahier des charges ; le comité des parties prenantes rend un avis public sur ce barème. Le barème aval, en revanche, qui détermine les soutiens versés aux collectivités, n'est inscrit au cahier des charges que dans trois filières (emballages ménagers et papiers, emballages professionnels, textiles), où il est ainsi fixé par l'État ; dans les autres filières, les soutiens sont définis par les éco-organismes eux-mêmes.*

particulière à la situation critique des outre-mer (*a*), sur les soutiens aux opérateurs de gestion des déchets (*b*) et sur les conditions de contractualisation entre collectivités, opérateurs et éco-organismes (*c*).

### *a. Combler l'écart persistant entre les soutiens versés et les coûts réellement supportés par les collectivités territoriales*

#### i. Un principe européen, une application nationale défaillante

**Un principe clair, d'origine européenne, gouverne les soutiens aux collectivités : la couverture des coûts d'un service optimisé (ou « coût optimisé »).** La directive du 30 mai 2018(1) prévoit en effet que, lorsqu'une filière REP a été instituée, les producteurs – par leur éco-organisme – doivent couvrir la totalité des coûts de gestion des déchets pour les produits qu'ils mettent sur le marché, ces coûts étant ceux « *nécessaires à la fourniture de services de gestion des déchets présentant un bon rapport coût-efficacité* »(2). Pour la filière des emballages ménagers – comme pour celle des produits et matériaux de construction du bâtiment (*cf. infra*) –, la France a cependant fait usage de la faculté de dérogation ouverte par la directive, en abaissant le taux de prise en charge à **80 %** des coûts optimisés, soit au niveau minimal (3), la légitimité de ce rabais étant aujourd'hui contestée (4).

**Le mécanisme recèle un effet de bord qui explique une large part du malaise des collectivités : le taux de 80 % ne porte pas sur les coûts réellement supportés.** Il s'applique à une assiette rétrécie par trois décotes successives, dont Citeo détaille lui-même la mécanique. Ainsi, l'Ademe définit chaque année un dispositif « *idéal* » de collecte et de tri, censé refléter ce que coûterait un service « *présentant un bon rapport coût-efficacité* » : elle en établit le coût, correspondant au **coût optimisé**. De ce coût optimisé sont **déduites les « recettes matières »**, pour obtenir un **coût net optimisé**. C'est à ce dernier que s'applique le taux, abaissé, de 80 % (5).

---

*(1) Directive (UE) 2018/851 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 2008/98/CE relative aux déchets.*

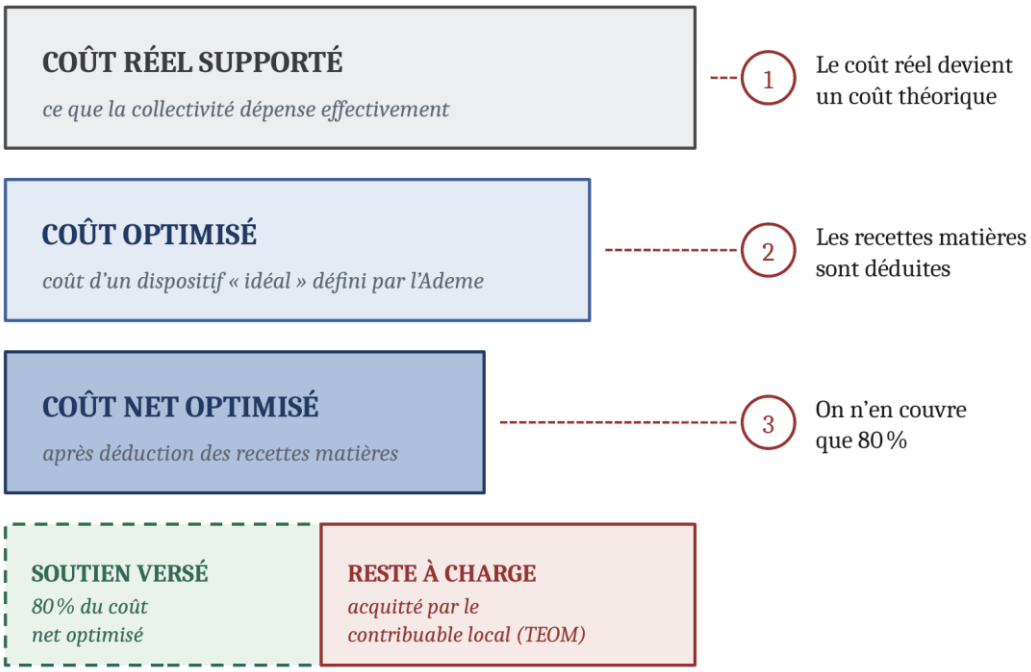
*(2) De cette formule de la directive dérive l'expression de « coût optimisé ».*

*(3) Cette faculté de dérogation est prévue par l'article 8* bis*, paragraphe 4 de la directive 2008/98/CE, qui permet de fixer une couverture des coûts inférieure à 100 %, sans pouvoir descendre en deçà de 80 % pour les régimes de REP répondant à des objectifs fixés par le droit de l'Union – cas des emballages – ni en deçà de 50 % pour les régimes purement nationaux établis avant le 4 juillet 2018.*

*(4) Le Cercle national du recyclage soutient que la France ne peut plus se prévaloir de cette faculté. L'article 8* bis*, paragraphe 4 de la directive, subordonne en effet toute dérogation à la condition que l'État membre démontre qu'elle est nécessaire à la bonne gestion des déchets et à la viabilité économique de la filière REP.*

*(5) Réponses de Citeo au questionnaire des rapporteurs ; audition de l'Ademe.*

**LES TROIS « DÉCOTES » DU BARÈME DE SOUTIEN AUX COLLECTIVITÉS**




*Source : mission d'information, sur la base des contributions de l'Ademe et de Citeo.*

Trois écarts se cumulent ainsi, entre coût réel et coût théorique, entre coût brut et coût net, entre le coût net entier et les 80 % qui en sont couverts. La prise en compte d'un coût optimisé a pour finalité d'inciter les collectivités à se rapprocher d'une organisation efficiente pour obtenir la meilleure couverture financière possible. Il en résulte néanmoins un écart significatif entre l'obligation théorique et sa réalisation : **les inspections générales relèvent que, dans la filière des emballages, la couverture réelle des coûts « *demeure en deçà de 60 %* »** (1). Plus de vingt points séparent ainsi l'obligation de sa réalisation – ce qui révèle, selon les inspections, que les collectivités « *ne sont pas en position de force vis-à-vis des éco-organismes* ».

**L'application nationale de ces règles est aujourd'hui fragilisée par le droit de l'Union.** La Commission européenne a adressé à la France, le 7 mai 2025, un avis motivé, jugeant l'article 8 *bis* de la directive-cadre déchets incomplètement transposé : si elle autorise les États à ne pas faire supporter aux producteurs l'entièreté des coûts, la directive leur impose alors de garantir que **les coûts restants soient assumés par les producteurs initiaux de déchets ou par les distributeurs** – non par la collectivité. Or, la dernière phrase du premier alinéa de l'article L. 541-10-2 du code de l'environnement se borne à prévoir qu'une partie de ces coûts « ***peut** être partagée* » avec eux. De ce verbe, la Commission déduit

*(1) Rapport IGF-IGEDD-CGE précité, juin 2024, p. 48.*

qu'« *il n'existe pas en droit national de certitude juridique* » sur l'application réelle de la directive (1).

L'écart entre le soutien versé et la dépense réellement engagée peut être considérable. Les associations de collectivités soutenaient, en 2022, que l'éco-organisme des emballages ménagers, Citeo, **ne couvrait, dans les faits, qu'environ la moitié des coûts réels** – de l'ordre de 825 millions d'euros de soutiens pour 1,6 milliard de coûts (2). Amorce a imputé ce déséquilibre à la carence de l'État : les négociations « *aboutissent généralement à des blocages avec des refus de compenser à la juste mesure les coûts supportés par les collectivités* », faute de garde-fou suffisant dans les arrêtés portant cahier des charges (3).

Les collectivités contestent l'ancienneté des données servant de base au calcul de référence. Selon le délégué général d'Amorce, le coût optimisé reposait, en 2022, sur des données de l'Ademe de 2013-2014, non indexées sur l'inflation ; l'association juge le modèle à bout de souffle et pose l'alternative : rémunérer les collectivités au coût réel, ou basculer vers un système entièrement opéré par l'éco-organisme (4).

**La méthodologie d'actualisation des coûts de référence pour 2026, publiée par les services de l'État, témoigne d'un souci de fiabiliser ce calcul** : elle mobilise désormais des prix de reprise correspondant à la moyenne des trois dernières années (2022 à 2024) et s'appuie sur l'enquête annuelle Amorce-Ademe relative aux prix de reprise, ainsi que sur les données de l'observatoire de la reprise et de la base Syderep de l'Ademe (5). La mission d'information salue cet effort de fiabilisation, tout en soulignant qu'il ne clôt pas, à lui seul, le débat de fond sur le niveau de couverture. La DGPR indique du reste qu'une étude relative aux coûts des flux REP en déchèterie publique a été engagée par l'Ademe à sa demande, afin de mieux objectiver les coûts réellement supportés par les collectivités pour les déchets déposés en déchèterie (6). La mission d'information encourage la conduite et la publication de ce type de travaux, qui constituent le préalable indispensable à toute négociation équilibrée sur le niveau des soutiens.

---

*(1) Sénat, commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, rapport pour avis n ° 346 sur le projet de loi « DDADUE » (Mme Marta de Cidrac, rapporteure). C'est notamment à cette difficulté que l'article 47 du projet de loi « DDADUE » entend remédier, en transformant cette faculté en obligation (*cf. infra*).*

*(2) UFC-Que Choisir, « Collecte et tri des emballages ménagers : le ras-le-bol des collectivités locales », novembre 2022.*

*(3) Amorce, citée par le rapport d'information n ° 786 (2024-2025) du Sénat sur l'application de la loi « Agec ». L'association vise en particulier l'absence de contrat type dans les dossiers d'agrément et la faculté laissée aux parties prenantes de fixer elles-mêmes le montant des soutiens versés aux collectivités.*

*(4) Propos de M. Nicolas Garnier, délégué général d'Amorce, rapportés par UFC-Que Choisir, « Collecte et tri des emballages ménagers : le ras-le-bol des collectivités locales », novembre 2022.*

*(5) Ademe, direction de la supervision des filières REP, « Actualisation pour 2026 des enveloppes de soutien dans le cadre d'un service optimisé de collecte et de tri des déchets d'emballages ménagers et de papiers graphiques – note de calcul métropole », juillet 2025, publiée sur le site du ministère de la transition écologique. Les enveloppes des territoires d'outre-mer font l'objet d'une note distincte.*

*(6) DGPR, réponse au questionnaire des rapporteurs, mars 2026.*

ii. Des versements insuffisants aux collectivités, une charge qui pèse sur le contribuable local

**L'enjeu financier de la gestion des déchets, pour les budgets locaux, est considérable.** Selon une étude de l'Ademe citée par la direction générale des collectivités locales, les charges totales du service public de gestion des déchets s'élèvent à 10,6 milliards d'euros hors taxes ; déduction faite de 1,8 milliard de recettes, le « coût aidé » – la charge nette effectivement supportée par les collectivités, une fois retranchés les ventes de matériaux et d'énergie, les soutiens des éco-organismes et les aides publiques – atteint 8,8 milliards d'euros hors taxes, soit 9,3 milliards d'euros toutes taxes comprises (1). Au regard de ces montants, la contribution des filières REP demeure une part minoritaire du financement du service, l'essentiel restant à la charge du contribuable local, via la taxe ou la redevance d'enlèvement des ordures ménagères : la Cour des comptes relevait, dans son rapport de septembre 2022, que les aides des éco-organismes ne représentaient qu'environ **10 %** du financement du service public de gestion des déchets (2).

**Cette part progresse toutefois, sous l'effet de la montée en charge des filières.** Le constat de la Cour reposait sur des données antérieures à la création de plusieurs filières récentes : depuis, les soutiens versés aux collectivités, toutes filières confondues, sont passés de 848,6 millions d'euros en 2022 à 1 236,6 millions en 2024, soit une hausse de près de 46 % en deux ans (3). **Rapportés au financement du service, ces montants portent la part des éco-organismes d'environ 9 % en 2022 à près de 13 % en 2024 – ratio établi sur un périmètre différent de celui de la Cour, et qui ne lui est donc pas directement comparable** (4). Cette progression, réelle, demeure néanmoins d'une ampleur limitée : elle ne modifie pas l'équilibre d'ensemble du financement qui continue de reposer très majoritairement sur les ressources locales. Les collectivités auditionnées estiment quant à elles cette part de couverture à 8 ou 9 % des coûts réels de collecte et de traitement.

Les exemples donnés par les associations d'élus confirment l'ampleur de ce décalage. **France urbaine cite ainsi le cas de Rennes Métropole**, où, pour deux filières représentant respectivement 20 % et 10 % des coûts du service public, les taux de couverture par les soutiens des éco-organismes ne s'élevaient qu'à « *38 %*

---

*(1) Direction générale des collectivités locales (DGCL), réponses au questionnaire des rapporteurs, citant une étude de l'Ademe. Le financement du service (taxe et redevance d'enlèvement des ordures ménagères, redevance spéciale) couvre 9,6 milliards d'euros, soit un taux de couverture moyen de 102 %. Le coût aidé moyen s'élève en 2023 à 127 euros hors taxes par habitant.*

*(2) Cour des comptes, « Prévention, collecte et traitement des déchets ménagers : une ambition à concrétiser », rapport public thématique, septembre 2022. Ce taux repose sur des données antérieures à l'entrée en vigueur de plusieurs filières REP récentes.*

*(3) Réponses de la DGPR au questionnaire des rapporteurs (soutiens versés aux collectivités, toutes filières : 848,6 millions d'euros en 2022, 1 055,7 millions en 2023 et 1 236,6 millions en 2024). Ces montants n'incluent pas les coûts de transport et de traitement pris en charge directement par les éco-organismes dans les filières opérationnelles.*

*(4) Calcul de la mission d'information, à titre d'ordre de grandeur, rapportant les soutiens versés aux collectivités (source : direction générale de la prévention des risques) au financement du service public de gestion des déchets, estimé à 9,6 milliards d'euros (source : étude de l'Ademe citée par la DGCL).*

*pour les emballages/papiers et 28 % pour les déchets du bâtiment* », et ce malgré un engagement précoce du territoire dans la voie de l'optimisation [1]. Citeo considère, pour sa part, que le taux de couverture réel du service de cette métropole se situe « *plutôt entre 45 % et 50 % pour l'année 2024* ».

**Ces écarts de mesure renvoient à une divergence de fond, que Citeo, principal éco-organisme de la filière des emballages ménagers [2], défend avec constance**. Son argumentation, qui vise à établir qu'un faible taux de couverture ne traduit pas nécessairement un sous-financement de sa part, s'ordonne autour de trois idées. Tout d'abord, l'obligation légale ne porte pas sur les coûts réels des collectivités, mais sur 80 % d'un « *coût net optimisé* » réévalué chaque année par l'Ademe, dans le cadre européen et à des fins d'efficience. Or, l'éco-organisme impute une large part de l'écart constaté à la sous-performance des collectivités elles-mêmes : « *une collectivité qui n'atteint pas les performances attendues s'éloigne de ce taux de 80 %* ». En deuxième lieu, Citeo souligne que son propre chiffrage « *ne prend pas en compte les soutiens à l'investissement* » qu'il verse par ailleurs, au titre des mesures d'accompagnement prévues par le cahier des charges. Enfin, l'éco-organisme conteste que la seule hausse des montants réglerait le problème : le rehaussement des soutiens s'est opéré, selon lui, « *sans pour autant assurer l'amélioration des performances de la filière* » – le taux de recyclage des emballages ménagers en plastique, le plus en retard, n'est passé, selon lui, que de 21 % en 2020 à 30 % aujourd'hui. Aussi plaide-t-il moins pour un relèvement uniforme que pour une refonte des modalités de soutien, articulée autour de contrats à la performance et de diagnostics territorialisés [3].

La Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) objecte que certains postes échappent au calcul : « *une part importante des dépenses liées à ce service reste à la charge des collectivités, notamment les coûts d'investissement et d'amortissement des déchèteries* », ainsi que les charges de personnel nécessaires à l'exploitation. La difficulté s'aggrave dans les collectivités ayant instauré une tarification incitative, où la déchèterie devient l'équipement principal de collecte pour de nombreux flux relevant des filières REP, alors que « *les coûts liés à la gestion de ces équipements ne sont que partiellement pris en compte dans les soutiens* » [4].

Un mécanisme moins visible produit des effets voisins. Dans les filières comptant plusieurs éco-organismes, l'équilibrage financier entre eux ne distingue pas, selon Ecosystem, « *les performances et les coûts induits par canaux de*

---

*(1) France urbaine, contribution écrite aux travaux de la mission d'information.*

*(2) La filière des emballages ménagers compte deux éco-organismes agréés, Citeo – avec sa filiale Adelphe – et Léko, mais le second demeure un acteur marginal : fin 2024, Citeo (y compris Adelphe et Citeo Pro) déclarait un chiffre d'affaires de 1 376 millions d'euros, contre 31,6 millions pour Léko, soit près de 98 % du total. Citeo se trouve ainsi, de fait, en situation de quasi-monopole sur la filière.*

*(3) Réponse de Citeo au questionnaire des rapporteurs. Citeo indique par ailleurs que ses charges ont doublé entre 2020 et 2025, sous l'effet, pour moitié, de l'inflation des coûts de collecte et de tri et, pour moitié, des nouvelles obligations issues de la loi « Agec ».*

*(4) FNCCR, contribution écrite aux travaux de la mission d'information.*

*collecte* ». L'éco-organisme, qui a versé 28,6 millions d'euros de soutiens aux collectivités en 2025 après 28,3 millions en 2024, indique avoir déployé dans certaines agglomérations denses des collectes dédiées destinées à lutter contre les filières illégales et à pallier les carences de déchèteries ; leur coût, « *plus de 10 fois supérieur au coût d'une tonne déclaré par un gestionnaire de déchets* », joue en sa défaveur dans le calcul de l'équilibrage, au point qu'il envisage de cesser ces expérimentations faute d'évolution du dispositif (1). Le signal mérite d'être relevé : un mécanisme conçu pour assurer l'équité entre éco-organismes peut, s'il ignore la diversité des modes de collecte, **décourager les solutions les plus utiles aux collectivités**.

Ces arguments ne dissipent pas le constat central, largement partagé par les travaux récents, selon lequel une part substantielle des coûts de gestion demeure, en pratique, à la charge du contribuable local, au risque d'empêcher les collectivités d'engager les moyens nécessaires à l'amélioration de la performance. La direction générale des collectivités locales (DGCL) souligne que le financement des filières REP et la gestion des déchets constituent des enjeux majeurs pour les collectivités, au point de conditionner leur adhésion même à la collecte sélective. La DGCL rappelle qu'une enquête de l'Ademe a établi que 90 % des collectivités interrogées considèrent le sujet des déchets comme une préoccupation forte pour les élus. Interrogée sur les demandes qui lui sont adressées, la DGCL indique qu'elles portent surtout sur une modification du financement, et notamment sur la « *prise en charge à 100 % des coûts de collecte et de traitement dès lors que les déchets sont couverts par une filière REP* » (2).

Un rapport de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable et de l'inspection générale des finances, daté de mars 2026 et rendu public le 17 août 2026, conforte ce diagnostic. Consacré à la gestion des déchets ménagers par le service public et centré, s'agissant des filières REP, sur celles des emballages ménagers et des papiers graphiques, il établit que **les soutiens des éco-organismes ne couvrent que les deux tiers des coûts de collecte sélective** supportés par les collectivités – estimation qui, établie sur un périmètre et une année différents, se situe au-dessus du taux inférieur à 60 % relevé par les inspections en 2024, sans démentir l'ampleur du reste à charge. Il recommande de réviser les modalités de calcul de ces soutiens afin de déplacer la charge du contribuable local vers les metteurs sur le marché, d'instituer un mécanisme plus rigoureux et plus réactif de reversement aux collectivités de la fraction non redistribuée des soutiens, et de partager avec les « pollueurs » la charge de la contribution européenne sur les plastiques non recyclés (3) – orientations qui rejoignent les propositions n° 17, 18 et 54 de la mission d'information.

---

*(1) Ecosystem, réponse au questionnaire des rapporteurs, juillet 2026.*

*(2) DGCL, réponse au questionnaire des rapporteurs, avril 2026.*

*(3) IGEDD et IGF, « La gestion des déchets ménagers et assimilés par le service public : responsabiliser les acteurs et maîtriser les coûts », rapport IGEDD n° 016477-01 et IGF n° 2025-E-079-03, mars 2026, rendu public le 17 août 2026.*

**L'insuffisance alléguée des soutiens doit aussi être appréciée au regard du poids croissant de la fiscalité locale des déchets.** Les collectivités subissent un effet de ciseau : la composante « *déchets* » de la taxe générale sur les activités polluantes est passée, entre 2019 et 2025, de 24 à 65 euros par tonne pour l'enfouissement et de 12 à 25 euros pour l'incinération (1), sans que les soutiens suivent la même dynamique. Intercommunalités de France relève que « *certaines augmentations de taxations […] ont pu être justifiées par l'existence de filières REP (comme la TGAP par exemple)* » (2), et la direction générale des entreprises appelle à « *mieux articuler fiscalité déchets et REP* », au motif que « *tant que les collectivités conservent un reste à charge important […], le signal économique en faveur de l'amélioration de la collecte et du tri reste insuffisant* » (3). Citeo conteste le raisonnement, jugeant « *maladroit* » d'intégrer au coût réel une taxe qui procède, selon lui, d'« *une décision politique de la collectivité qui fait le choix de préférer l'enfouissement ou l'incinération au recyclage* » (4).

Il convient de distinguer les sommes collectées des sommes versées. Les montants globalement cités désignent les éco-contributions perçues auprès des metteurs en marché, et non les sommes effectivement versées aux collectivités : en 2024, les premières se sont élevées à 2,76 milliards d'euros pour l'ensemble des filières (5), alors que les secondes ne représentaient que 1,24 milliard d'euros (6). Ces versements progressent certes plus vite que les contributions (+ 46 % en deux ans contre + 39 %), mais leur part dans le total ne progresse que légèrement, de 43 % à 45 %. S'y ajoutent, par ailleurs, les missions que la loi « Agec » a confiées aux éco-organismes : réemploi, réparation, prévention, lutte contre les dépôts abandonnés, communication – Citeo impute à ces responsabilités nouvelles la moitié environ du doublement de ses charges entre 2020 et 2025 (7).

**La concentration des soutiens aux collectivités est remarquable.** Sur le montant de 1,24 milliard versé en 2024, la seule filière des emballages ménagers et des papiers graphiques en représente **1,1 milliard, soit 87 %** (8). Les équipements

---

*(1) Article 24 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, prévoyant une trajectoire d'augmentation progressive de la composante « déchets » de la taxe générale sur les activités polluantes.*

*(2) Intercommunalités de France, réponse au questionnaire des rapporteurs.*

*(3) DGE, réponse au questionnaire des rapporteurs, mars 2026. La DGE défend, dans le même développement, la généralisation des observatoires des coûts et un encadrement plus strict des modalités de calcul des soutiens, «* pour éviter qu'elles ne sous-rémunèrent la performance réelle des collectivités ».

*(4) Citeo, réponse au questionnaire des rapporteurs, mai 2026.*

*(5) DGPR, réponse au questionnaire des rapporteurs, mars 2026, à partir des données centralisées par l'Ademe. Le rapport d'information n° 11 du Sénat précité retient une prévision de 8 milliards d'euros à l'horizon 2029, quand l'estimation présentée à la mission d'information par le ministre délégué s'établit à 5,5 milliards d'euros en 2030 (*cf. supra*).*

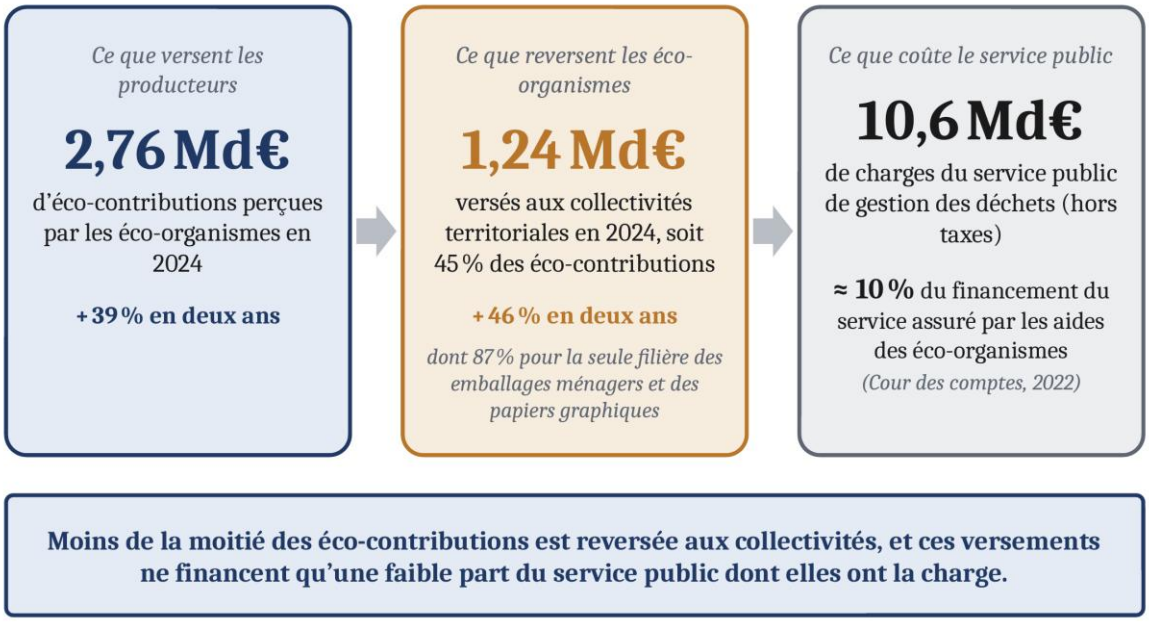
*(6) DGPR, réponse au questionnaire des rapporteurs, mars 2026. Les soutiens versés aux collectivités territoriales s'élèvent à 848,6 millions d'euros en 2022, 1 055,7 millions en 2023 et 1 236,6 millions en 2024. La DGPR précise que, s'agissant des filières opérationnelles, les coûts de transport et de traitement acquittés directement par les éco-organismes auprès de leurs prestataires n'apparaissent pas dans ces montants. Ces données recoupent celles des corps d'inspection, qui évaluaient les soutiens à 810 millions d'euros en 2022, soit 43 % des éco-contributions collectées.*

*(7) Citeo, réponse au questionnaire des rapporteurs, mai 2026.*

*(8) DGPR, réponse au questionnaire des rapporteurs, mars 2026.*

électriques (38,7 millions), les éléments d'ameublement (42,4 millions) et les produits du tabac (36,5 millions) forment l'essentiel du solde. Les filières les plus récentes ne versent, à ce stade, que des sommes marginales : 24,9 millions pour le bâtiment, 3,5 millions pour le bricolage et le jardinage, 1,1 million pour les jouets, 800 000 euros pour les articles de sport, 500 000 euros pour les huiles. Sept filières reversent chacune moins de 6 millions d'euros par an.

**ÉCO-CONTRIBUTIONS ET SOUTIENS AUX COLLECTIVITÉS : LES ORDRES DE GRANDEUR**




*Sources : mission d'information, d'après la DGPR (réponse au questionnaire des rapporteurs, mars 2026), une étude de l'Ademe citée par la DGCL et la Cour des comptes (septembre 2022).*

La relative faiblesse des versements, du point de vue du taux global de couverture, est d'autant plus grande encore que les collectivités supportent en outre **le coût des flux REP qui échappent au tri** : le réseau Réduire+ estime à **1,5 milliard d'euros par an** le coût, pour le service public, de la gestion des déchets relevant d'une filière REP mais retrouvés dans les ordures ménagères résiduelles [(1)] – charge assumée par le contribuable local, alors même que ces déchets ont donné lieu au versement d'une éco-contribution.

*(1) Réseau Réduire+, réponse au questionnaire des rapporteurs. Le réseau propose d'affecter cette somme à un fonds « réduction » confié à l'Ademe.*

**Le barème actuel peut en outre avoir pour effet de décourager l'initiative locale pour la prévention des déchets.** Les soutiens étant calculés à la tonne collectée, une collectivité qui réduirait le gisement verrait ses recettes diminuer. Le Réseau Réduire+ en fournit une démonstration chiffrée : si Nantes Métropole parvenait à réduire de 10 % les bouteilles d'eau jetables collectées sur son territoire – soit 500 tonnes de moins –, elle perdrait 440 000 euros de soutiens par an (776 euros la tonne, auxquels s'ajoutent une majoration de 200 euros la tonne sur l'ensemble du flux et la perte des recettes matières), alors que les soutiens à la sensibilisation ne lui ont rapporté, tous flux confondus, que 375 000 euros en 2024 (1). Pour l'association, « *un déchet non produit ne rapporte rien mais continue de coûter à la collectivité* », de sorte que « *le système actuel encourage l'élimination par rapport au tri et le tri par rapport à la réduction* » (2) – à rebours de la hiérarchie des modes de traitement que le droit européen définit.

La mission d'information estime que la couverture des coûts de gestion supportés par les collectivités, pour les déchets relevant d'une filière REP, ne saurait demeurer un horizon indéfini. Elle suppose trois conditions : que la référence de calcul cesse d'être un coût théorique pour mieux s'approcher des dépenses réelles des collectivités ; que le taux de prise en charge soit porté à 100 % du coût net optimisé, selon une trajectoire engagée en priorité dans les filières dont les coûts sont documentés ; que **la trajectoire soit inscrite dans les cahiers des charges, avec des échéances opposables**.

**L'examen du projet de loi « DDADUE » offre l'occasion d'y venir.** Son article 47 remplace, à l'invitation de la Commission européenne, la faculté de partager les coûts avec les producteurs initiaux de déchets ou les distributeurs par une **obligation**. La portée en serait considérable : le régime dérogatoire s'applique aux deux filières où le reste à charge est le plus lourd – emballages ménagers et bâtiment –, de sorte que les coûts aujourd'hui laissés aux budgets locaux devront être assumés par les distributeurs ou les détenteurs de déchets. La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat a en outre adopté des amendements prévoyant que le cahier des charges définisse les contributions versées aux collectivités, conformément aux principes de la directive-cadre (3).

La mission d'information relève cependant que la commission sénatoriale a porté sur ce texte une appréciation nuancée, y voyant « *une réforme incomplète qui entérine des reculs environnementaux au détriment des collectivités territoriales* » (4). Elle a ainsi rétabli le périmètre initial de la filière des textiles

---

*(1)* Ibid. *L'association cite également l'exemple de la ville de Toulouse, dont le passage aux contenants réemployables en inox pour sa cuisine centrale a coûté près de 4 millions d'euros, pour une aide de l'éco-organisme de 100 000 euros, soit 2,5 % du coût d'investissement.*

*(2)* Ibid.

*(3) Amendements identiques COM-81 de M. Bernard Pillefer et COM-148 de MM. Jacques Fernique et Ronan Dantec, adoptés par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat.*

*(4) Sénat, commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, avis n° 346 précité sur le projet de loi « DDADUE », position de la commission sur l'article 47.*

sanitaires à usage unique, dont la restriction aux seules lingettes représentait, pour les collectivités, un manque à gagner évalué à 48 millions d'euros par an (1).

La commission a de même conservé la filière des gommes à mâcher, que le projet de loi supprimait, retenant que ces suppressions représentent « *un manque à gagner pour les collectivités territoriales, déjà fortement sollicitées financièrement dans la gestion des déchets* » (2). Le périmètre des filières constitue ainsi, autant que le niveau des soutiens, un déterminant du reste à charge : **chaque catégorie de produits retirée du champ de la REP déplace une charge** vers le service public de gestion des déchets, c'est-à-dire vers le contribuable local.

iii. Le cas particulier des dépôts sauvages

**La loi « Agec » a prévu que les éco-organismes contribuent, lorsque le cahier des charges de la filière le prévoit, à la prise en charge des coûts de ramassage et de traitement des déchets abandonnés relevant de leur filière (article L. 541-10-2 du code de l'environnement) : le décret d'application du 27 novembre 2020 a fixé leur part à 80 %, les 20 % restants demeurant à la charge des collectivités.** Mais ce même décret a réduit la portée de cette obligation, en fixant un seuil élevé de déclenchement : seuls les dépôts sauvages de plus de 100 tonnes contraignent les filières REP, ce qui les en exonère dans de nombreux cas ; Amorce a proposé de ramener ce seuil à une tonne (3). Un second seuil s'y ajoute : la filière ne participe que si les déchets relevant de sa responsabilité pèsent au moins une tonne – cent kilogrammes s'il s'agit de déchets dangereux.

**Les collectivités, singulièrement rurales, continuent en pratique de supporter seules le coût des dépôts sauvages.** Le délégué général d'Amorce le déplore : « *en dépit de quelques avancées, les communes restent esseulées en matière de résorption des dépôts sauvages, laquelle représente pourtant un coût considérable* » (4). Ce coût est chiffré : la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat l'évalue à **400 millions d'euros par an**, les déchets des professionnels du bâtiment en constituant la principale source (5). La filière PMCB en offre l'illustration la plus frappante : en avril 2026, près de trois ans après l'entrée en vigueur de la filière, le ministre délégué chargé de la transition écologique a lui-même reconnu qu'il n'y avait eu, à ce jour, « *pas*

---

*(1) La restriction du périmètre a été contestée devant le Conseil d'État par une requête du 7 juillet 2025, déposée notamment par le Réseau Réduire+, Amorce, le Cercle national du recyclage, France Nature Environnement et Zero Waste France.*

*(2) Sénat, commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, avis n ° 346 précité sur le projet de loi « DDADUE », position de la commission sur l'article 47. La filière des gommes à mâcher a été conservée par l'adoption des amendements identiques de la rapporteure et de MM. Jacques Fernique et Ronan Dantec.*

*(3) Sénat, délégation aux outre-mer, rapport d'information n ° 195 sur la gestion des déchets dans les outre-mer (Mmes Gisèle Jourda et Viviane Malet, rapporteures), décembre 2022, p. 94.*

*(4) Propos de M. Nicolas Garnier, délégué général d'Amorce, cités par le rapport du Sénat n° 195, p. 94.*

*(5) Sénat, commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, rapport n° 591 sur la proposition de loi visant à retirer les produits du bois de la responsabilité élargie du producteur PMCB (M. Bernard Pillefer, rapporteur), mai 2025, p. 8. Le rapport relève que le financement de la gestion des déchets des professionnels du bâtiment «* repose aujourd'hui encore à plus de la moitié sur les collectivités ».

*un euro de la REP qui a servi à financer l'enlèvement des dépôts sauvages* » (1) – alors même que cette filière est née d'un drame : le décès, en 2019, du maire de Signes, tué en s'opposant à un dépôt sauvage.

**À la difficulté du sous-financement s'ajoute celle de la fragmentation des filières.** Les intercommunalités soulignent que la coexistence de multiples éco-organismes, « *chaque [éco-organisme] ne voulant s'occuper que de ses propres déchets* » (2), complique le tri et empêche la résorption de dépôts composés, par nature, de déchets relevant de filières différentes. Un dépôt sauvage ne se laisse pas trier selon les catégories administratives : il mêle gravats, mobilier, appareils électriques et pneumatiques, dont chacun relève d'un opérateur distinct. Les intercommunalités plaident donc pour des bennes « *multi-REP* ».

**Le Gouvernement a annoncé la création d'un fonds dédié au traitement des dépôts sauvages.** Dans le cadre de la refondation de la filière REP du bâtiment, présentée le 19 février 2026, le ministre délégué chargé de la transition écologique a indiqué que ce fonds, destiné aux collectivités, serait géré par l'Ademe et financé par les éco-organismes (3). Le principe recueille une adhésion large – la Fédération française du bâtiment le soutient, le Cercle national du recyclage « *demande un fonds dépôts sauvages abondé par tous les éco-organismes* » (4) –, la Capeb souscrivant à l'orientation sous réserve qu'il ne concerne pas la seule filière REP du bâtiment, « *puisque d'autres natures de déchets se retrouvent aussi dans les dépôts sauvages (frigos, matelas…)* » (5). La mission d'information fait sienne cette exigence : un fonds cantonné à une filière reproduirait la fragmentation qu'il prétend corriger.

**Trois objections ont toutefois été formulées devant la mission d'information.** La première tient au risque d'inflation des éco-contributions : Valdelia redoute de « *capitaliser des fonds surdimensionnés* » pour résorber des dépôts historiques, dont la charge n'incombe pas aux metteurs en marché actuels (6). La deuxième tient au doublon : Ecomaison observe que les éco-organismes ont « *déjà mis en place un guichet unique* » (7) et qu'« *il n'est pas nécessaire de cumuler les initiatives* » (8). La troisième, la plus lourde, tient à l'incertitude même du

---

*(1) Propos de M. Mathieu Lefèvre, ministre délégué chargé de la transition écologique, à Vendôme, le 3 avril 2026, sur le site du syndicat mixte ValDem, rapportés par Localtis (Banque des Territoires), « Refonte de la REP produits et matériaux de construction du secteur du bâtiment : le projet d'arrêté bientôt en consultation », 3 avril 2026.*

*(2) Intercommunalités de France, réponse au questionnaire des rapporteurs, mars 2026.*

*(3) Communiqué de presse du ministre délégué chargé de la transition écologique du 19 février 2026, « Refondation de la REP PMCB : vers une filière plus efficace, plus lisible et économiquement soutenable ».*

*(4) Cercle national du recyclage, éléments communiqués lors de la table ronde de la mission d'information du 10 juin 2026 consacrée à la filière PMCB.*

*(5) Capeb, éléments transmis à la mission d'information.*

*(6) Valdelia, éléments transmis à la mission d'information.*

*(7) Distinct du guichet unique de déclaration que la mission d'information évoque par ailleurs.*

*(8) Ecomaison, éléments transmis à la mission d'information. L'éco-organisme précise que ce guichet unique « permet de faire des caractérisations et d'établir une méthodologie stricte pour que chaque éco-organisme contribue proportionnellement à ses mises en marché ».*

dispositif : le Cercle national du recyclage relève qu'« *il n'y a aucune garantie sur la création de ce fonds* » et juge « *préoccupantes* » les réflexions sur l'avenir de l'Ademe, à qui la gestion en serait confiée (1). De son côté, Ecominéro conditionne son accord à un « *encadrement rigoureux* » et à une « *transparence totale* » (2).

**La mission d'information souscrit au principe du fonds dédié au traitement des dépôts sauvages,** qui gagnerait à être inter-filières, à raison de la nature composite des dépôts, à s'articuler avec le guichet unique existant plutôt que s'y superposer, et à répondre à un seuil de déclenchement abaissé, faute de quoi il ne ferait que financer un dispositif qui demeurera hors d'atteinte des communes. Ce fonds pourrait en outre être sanctuarisé et transparent – publicité du montant annuel perçu, des règles d'affectation, du fléchage des sommes.

**Proposition n° 16** : Créer, par la prochaine loi de finances, le fonds dédié au traitement des dépôts sauvages annoncé par le Gouvernement dans le cadre de la refondation de la filière du bâtiment, en l'ouvrant à l'ensemble des filières REP, en abaissant les seuils de déclenchement aujourd'hui fixés par voie réglementaire et en garantissant la transparence de l'affectation des sommes versées aux collectivités.

iv. La situation des outre-mer : une urgence spécifique

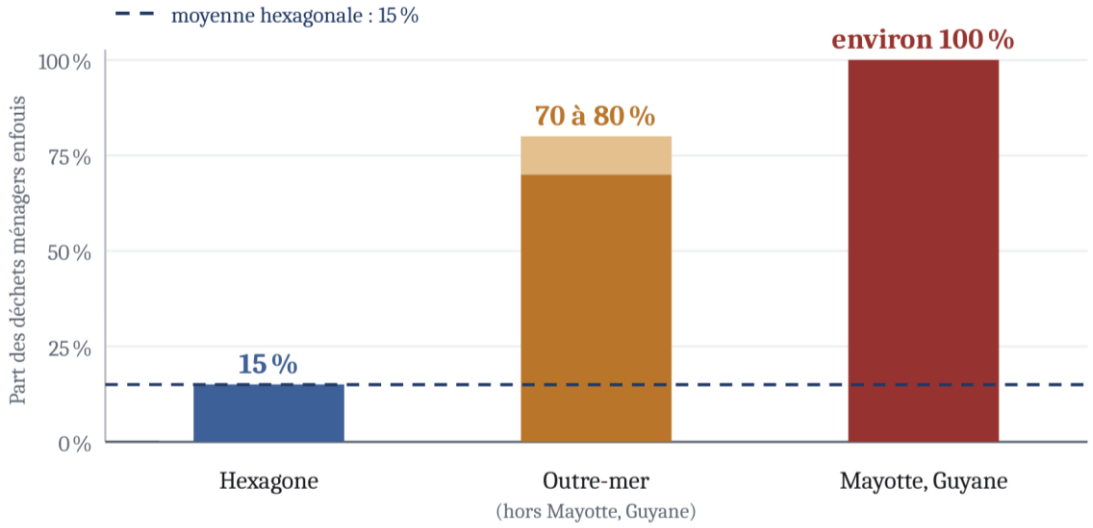
**La situation des outre-mer constitue une urgence qui appelle des mesures spécifiques.** Si le décalage entre soutiens et coûts pèse sur l'ensemble des collectivités, il prend dans les outre-mer une dimension critique qui justifie un traitement distinct et une action rapide. Un indicateur illustre le rattrapage nécessaire : quand l'Hexagone enfouit 15 % de ses déchets ménagers et en valorise 85 %, le rapport s'inverse outre-mer, où les taux d'enfouissement s'échelonnent de 70 à 80 %, et approchent 100 % à Mayotte et en Guyane (3).

*(1) Cercle national du recyclage, éléments communiqués lors de la table ronde précitée du 10 juin 2026.*

*(2) Ecominéro, réponse au questionnaire des rapporteurs.*

*(3) Sénat, délégation aux outre-mer, rapport d'information n° 195 précité, décembre 2022. Seules la Martinique (40 % d'enfouissement en 2020) et Saint-Barthélemy, qui incinère la totalité de ses déchets non triés, font exception.*

**TAUX D'ENFOUISSEMENT DES DÉCHETS MÉNAGERS : L'ÉCART ULTRAMARIN**

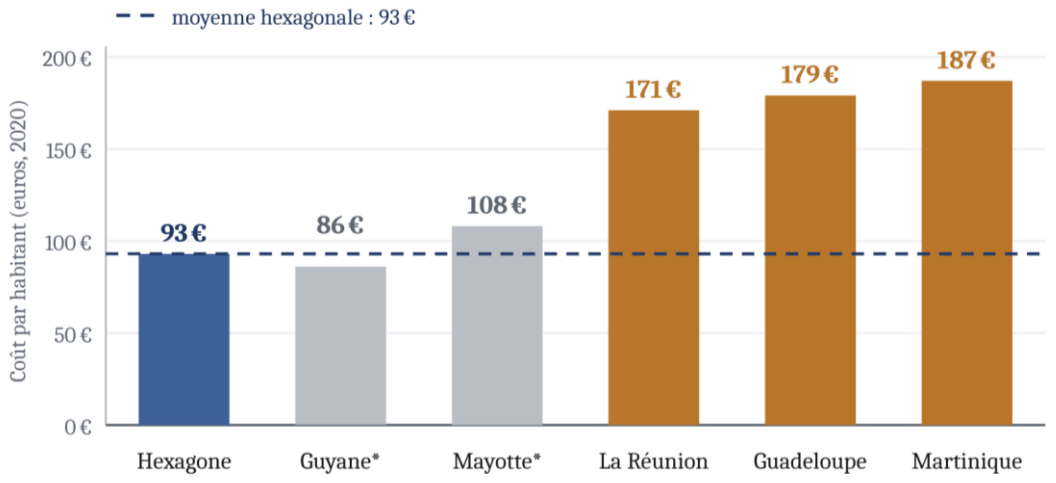



*Source : mission, d'après le rapport d'information n ° 195 de la délégation sénatoriale aux outre-mer, décembre 2022.*

Plusieurs particularités ultramarines expliquent ces difficultés.

**En premier lieu, les coûts de gestion y sont très supérieurs à ceux de l'Hexagone.** Le coût de gestion du service public des déchets est en moyenne 1,7 fois plus élevé outre-mer : en 2020, il s'établissait à 163 euros par habitant outre-mer contre 93 euros par habitant dans l'Hexagone. Ce surcoût tient au transport maritime, à la vie chère, à la prépondérance de la collecte en porte-à-porte, à l'usure prématurée des matériels du fait du climat et au coût du foncier. Il est confirmé par les éco-organismes eux-mêmes : selon Cyclevia (huiles usagées), le coût à la tonne y est quatre à cinq fois supérieur ; pour Ecosystem (EEE), il est deux fois et demi plus élevé que dans l'Hexagone [(1)].

**COÛT DE GESTION DU SERVICE PUBLIC DES DÉCHETS PAR HABITANT EN OUTRE-MER (2020)**




*Source : Sénat, rapport d'information n ° 195 précité de la délégation aux outre-mer.*

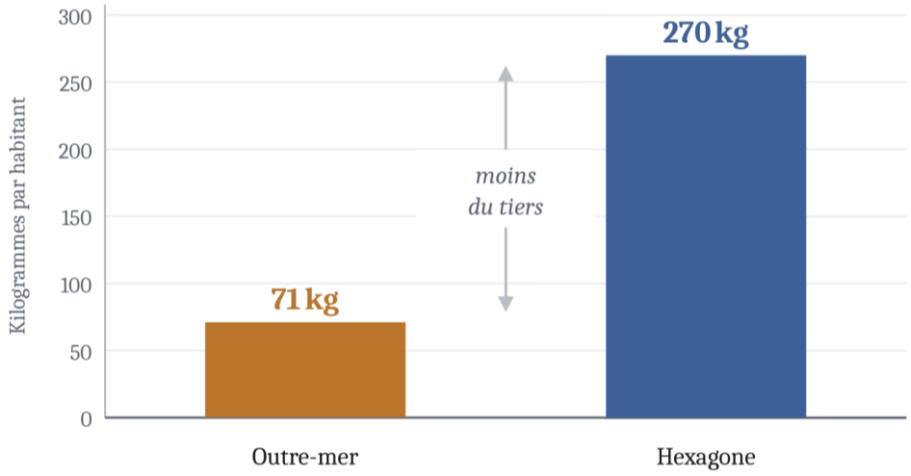
NB : En Guyane et à Mayotte, le faible niveau apparent de coût traduit un service très incomplet. Pour Mayotte, le chiffre est celui de 2021.

*(1) Sénat, délégation aux outre-mer, rapport d'information n ° 195 précité, décembre 2022.*

**L'écart est plus net encore du point de vue des performances.** Les données publiées par l'Ademe pour l'année 2024 donnent la mesure des difficultés : les filières REP ont permis de collecter 71 kilogrammes de déchets par habitant dans les territoires ultramarins, contre 270 kilogrammes par habitant dans l'Hexagone (1). Une tendance à l'amélioration est toutefois à l'œuvre : les 158 000 tonnes collectées en 2024 marquent une progression de 23 % par rapport à 2023. Le retard se comble donc, mais à un rythme tel que l'échéance fixée par le législateur paraît hors d'atteinte. Rappelons que la loi « Agec » impose en effet aux éco-organismes d'atteindre en outre-mer, sous trois à cinq ans, des performances de collecte et de traitement identiques à la moyenne hexagonale, et leur fait obligation d'élaborer, dans les six mois suivant leur agrément, un plan de prévention et de gestion des déchets propre à ces territoires, dont le bilan doit être dressé au terme de trois années de mise en œuvre (2).

**DÉCHETS COLLECTÉS PAR LES FILIÈRES REP EN 2024 DANS L'HEXAGONE ET EN OUTRE-MER**

*(en kilogrammes par habitant)*




*Source : Ademe, « Les filières REP en outre-mer », données 2024.*

**En deuxième lieu, les recettes fiscales locales demeurent structurellement insuffisantes pour équilibrer les budgets d'enlèvement des déchets**. Si la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) couvre en moyenne près de 80 % des coûts du service public dans les cinq départements d'outre-mer, ce taux masque des situations très dégradées. En Guyane, la présidente de la communauté de communes de l'Ouest guyanais indiquait ainsi que « *la TEOM ne couvre que 25 % du coût de la compétence, ce qui est extrêmement préjudiciable* » (3). Dans la communauté de communes de l'Est guyanais, ce taux tombe à 15 %, et dans la commune de Camopi, aucune TEOM n'est prélevée.

*(1) Ademe, Les filières REP en outre-mer, données 2024 (tableau de bord des filières REP).*

*(2) Articles L. 541-10 et R. 541-130 du code de l'environnement. L'Ademe a publié en 2023 des lignes directrices destinées à accompagner les éco-organismes dans la rédaction de ces plans.*

*(3) Sénat, délégation aux outre-mer, rapport d'information n° 195 précité, décembre 2022 ; propos de Mme Sophie Charles, présidente de la communauté de communes de l'Ouest guyanais (CCOG).*

À Mayotte, le taux de couverture était inférieur à 50 % ces dernières années (31 % en 2021). Ce défaut de recettes tient au recouvrement très imparfait de la taxe foncière à laquelle la TEOM est adossée, lui-même lié à la fragilité du cadastre dans ces territoires (1).

Le tableau ci-après illustre l'ampleur des écarts de couverture de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères selon les territoires ultramarins.

**TAUX DE COUVERTURE DES COÛTS DU SERVICE PUBLIC DE COLLECTE DES DÉCHETS PAR LA TEOM DANS LES TERRITOIRES ULTRAMARINS (2021)**

| Territoire ultramarin | Taux de couverture |
|---|---|
| *Moyenne des cinq DROM* | *~ 80 %* |
| Guadeloupe | > 85 % |
| La Réunion | ~ 91 % |
| Ouest guyanais | 25 % |
| Est guyanais | 15 % |
| Camopi (Guyane) | 0 % (aucune TEOM prélevée) |
| Mayotte | 31 % (2021), 52 % attendus en 2022 |

*Source : Sénat, rapport d'information n ° 195 précité de la délégation sénatoriale aux outre-mer, décembre 2022.*

**En troisième lieu, le développement des filières REP demeure très limité dans les outre-mer.** Le rapport de la commission des finances du Sénat d'octobre 2025 précité consacre une section spécifique à ce constat. L'Ademe a indiqué que ce faible déploiement tenait notamment à la faiblesse des volumes de déchets à traiter, qui grève la rentabilité des opérations. Or, ainsi que le relevait la délégation sénatoriale aux outre-mer, les acteurs territoriaux ultramarins « *se voient sanctionnés pour ne pas avoir atteint des objectifs de tri et de réduction des déchets, alors que la plupart des éco-organismes sont défaillants dans les outre-mer sans être, eux, pénalisés* » (2). **Un mécanisme de majoration des soutiens existe pourtant déjà.** La DGPR indique que, dans la filière des emballages ménagers et des papiers, les soutiens versés aux collectivités ultramarines sont majorés par des coefficients propres à chaque territoire et à chaque matériau (3) : ils atteignent 2,1 pour le verre et 4,3 pour les papiers en Martinique, 3,9 pour les emballages légers et 6,7 pour les papiers à Saint-Martin. S'il est nécessaire, ce dispositif ne compense

*(1)* Ibid.

*(2) Sénat, délégation aux outre-mer, rapport d'information n ° 195 précité, décembre 2022.*

*(3) DGPR, réponse au questionnaire des rapporteurs, mars 2026.*

ni l'ensemble des surcoûts, ni l'absence de plusieurs éco-organismes dans ces territoires.

L'Ademe, de son côté, a indiqué à la mission qu'elle dérogeait à son régime de droit commun en finançant parfois outre-mer des installations exclues du soutien dans l'Hexagone – traitement des déchets inertes, solutions d'enfouissement (1) – qui répondent plus à une urgence de salubrité publique, liée à la stagnation des déchets, qu'à des enjeux de recyclage.

La mission d'information estime que les outre-mer doivent faire l'objet d'un effort spécifique et prioritaire – orientation que rejoint la commission des finances du Sénat, dont la rapporteure spéciale, tout en proposant un désengagement progressif de l'État en métropole, en excepte « *les projets portés par les collectivités territoriales d'outre-mer, car les filières REP y sont peu développées* » (2). La mission d'information appelle en conséquence à ce que les cahiers des charges comportent des **obligations renforcées et contrôlées de déploiement outre-mer, assorties de sanctions effectives en cas de carence**, et à ce que la couverture des surcoûts soit intégralement assurée par les producteurs. L'enjeu déborde l'équité financière : chaque année de retard aggrave les risques sanitaires et environnementaux, et éloigne davantage ces territoires des objectifs nationaux (3).

De ces analyses, la mission d'information tire trois propositions, l'une pour les territoires ultramarins, les deux autres pour l'ensemble des collectivités territoriales.

**Proposition n ° 17 :** Faire des outre-mer une priorité opposable des filières REP :

– inscrire dans chaque cahier des charges des obligations de déploiement outre-mer, assorties d'un calendrier, d'indicateurs de collecte par habitant et de sanctions effectives en cas de carence ;

– généraliser à l'ensemble des filières le mécanisme de majoration des soutiens déjà pratiqué dans la filière des emballages ménagers, et en calibrer les coefficients sur les surcoûts réellement constatés, sur la base d'une étude de coûts ultramarine actualisée conduite par l'Ademe.

**Proposition n ° 18 :** Mettre fin à la dérogation par laquelle la France a abaissé à 80 % la prise en charge du coût net optimisé du service public de gestion des déchets, et appliquer le taux de 100 % prévu par la directive-cadre déchets, selon une trajectoire pluriannuelle inscrite dans les cahiers des charges et assortie d'échéances opposables.

*(1) Audition de l'Ademe. Voir aussi le dispositif d'aide « Études et investissements structurants pour la gestion des déchets en Outre-mer et Corse », conditions 2026, de l'Ademe.*

*(2) Sénat, commission des finances, rapport d'information n° 11 (2025-2026) précité, octobre 2025.*

*(3) Sénat, délégation aux outre-mer, rapport d'information n° 195 précité, décembre 2022.*

**Proposition n ° 19 :** Confier à l'Ademe l'élaboration, en concertation avec les associations de collectivités de l'Hexagone et d'outre-mer et les éco-organismes, d'une méthodologie de référence partagée et opposable aux éco-organismes pour la mesure du « coût d'un service optimisé », en l'asseyant sur des données de coûts réels régulièrement actualisées – notamment les études de l'Ademe sur les coûts des flux en déchèterie – et non sur des références vieillies, afin d'objectiver le niveau des soutiens dus et de mettre fin aux contentieux récurrents sur la base du calcul.

v. Objectiver les coûts pour différencier les soutiens ?

**L'objectivation des coûts pourrait ouvrir la voie à une répartition plus fine des soutiens.** Un barème uniforme, appliqué à des territoires dont les coûts varient fortement, surfinance mécaniquement les zones denses et sous-finance les territoires ruraux, insulaires, de montagne ou ultramarins, où le service coûte davantage, faute d'économies d'échelle. Aussi la mission conjointe précitée des inspections a-t-elle recommandé, en juin 2024, de moduler les soutiens inscrits dans les contrats-types en fonction des coûts moyens propres à chaque typologie de territoire, tout en publiant les niveaux de performance des collectivités. Une telle modulation prolongerait, du côté des soutiens versés, la logique d'éco-modulation déjà appliquée aux éco-contributions perçues : dans les deux cas, il s'agit d'ajuster le signal financier à la réalité qu'il entend refléter. La mission d'information fait sienne cette orientation, de nature à conjuguer équité territoriale et incitation à la performance, sans exonérer les collectivités de leurs propres obligations d'optimisation.

La FNCCR en donne une mesure concrète pour la filière des éléments d'ameublement : la Vendée, département rural, collecte 35,3 kilogrammes par habitant et par an, dont 93 % en déchèterie, quand les Hauts-de-Seine n'en collectent que 7,5 kilogrammes, dont 22 % seulement par ce canal. À performance égale, les investissements requis n'ont donc rien de comparable ; or, hors outre-mer et zones urbaines en porte-à-porte, « *les autres territoires sont pris en compte de manière identique dans tous les contrats des éco-organismes* ». La fédération relève que les territoires ruraux et mixtes-ruraux, qui rassemblent 35 % de la population, représentent 65 % des collectivités [(1)] : la question posée est bien celle de **l'application d'un cahier des charges national à des réalités territoriales hétérogènes**.

**Proposition n ° 20 :** Tenir compte, dans le calcul des soutiens versés aux collectivités, des coûts moyens constatés par typologie de territoire, afin de couvrir les surcoûts propres aux territoires ruraux, insulaires, de montagne et ultramarins, et publier les niveaux de performance des collectivités sur les principaux flux de matières.

*(1) FNCCR, réponse au questionnaire des rapporteurs, mars 2026. Les données de collecte citées portent sur la filière des déchets d'éléments d'ameublement.*

### *b. Les soutiens aux opérateurs de gestion des déchets : un maillon souvent négligé de la chaîne de valeur*

**Les opérateurs de gestion des déchets sont des acteurs peu visibles dans l'architecture des soutiens.** À côté des collectivités, les opérateurs privés assurent, pour le compte de celles-ci ou en propre, la collecte, le tri et le traitement. Représentés notamment par la Federrec, la Fnade et le Snefid, ils interviennent à un maillon déterminant de la chaîne de valeur, mais leur situation demeure singulièrement exposée. Les opérateurs passent des contrats – le plus souvent avec la collectivité, dont ils sont les prestataires dans les filières financières, parfois directement avec l'éco-organisme, qu'il s'agisse de la reprise des matériaux triés ou, dans certaines filières comme le textile, du versement des soutiens au tri. Ils ne sont pas non plus absents de la concertation : ils forment l'un des cinq collèges de la commission inter-filières REP, dont l'avis est sollicité sur les cahiers des charges et les modulations, et disposent, dans la plupart des filières, d'un comité technique opérationnel – instance d'échange avec les éco-organismes sur les modalités des contrats. Mais cette association demeure consultative : les opérateurs ne sont pas parties à l'acte qui fixe l'économie des soutiens. Dans les filières financières, le contrat-type et le barème lient l'éco-organisme à la collectivité, sans les y associer ; dans les filières opérationnelles, ils dépendent d'appels d'offres dont l'éco-organisme, maître d'ouvrage, fixe les termes. Dans les deux cas, l'opérateur pèse peu sur les paramètres essentiels du rapport contractuel qui le lie (1).

Le rapport précité de l'IGF, de l'IGEDD et du CGE relève que la concentration de la demande et de l'offre confère aux éco-organismes « ***une puissance d'achat et un pouvoir de structuration des investissements*** », qui s'ajoutent à leur droit de regard sur l'activité des opérateurs, et engendre des risques d'« *abus de position dominante* » et d'« *abus de dépendance économique* » (2). Surtout, les inspections indiquent avoir « *pris connaissance de relations contractuelles déséquilibrées* » dans **au moins trois filières** – équipements électriques, produits chimiques, éléments d'ameublement –, consistant « *soit à transférer à l'opérateur l'essentiel des risques et coûts associés, soit à exiger un traitement prioritaire des déchets gérés pour le compte de l'éco-organisme, soit à pouvoir modifier unilatéralement en cours de contrat les modalités opérationnelles d'exécution, sans compensation financière* » (3).

**Les fédérations d'opérateurs ont illustré ces déséquilibres auprès de la mission d'information.** Elles ont pu faire état de clauses interdisant la refacturation de certaines prestations, d'une faculté de résiliation à tout moment ouverte au seul éco-organisme, de clauses transférant au prestataire « *l'intégralité des risques et responsabilités liés aux flux* », d'engagements à réaliser des prestations « *non décrites dans le contrat mais déclarées de façon unilatérale par l'éco-organisme comme nécessaires* », d'un pouvoir d'activer ou de désactiver les bennes « *au*

---

*(1) Federrec, Fnade et Snefid, réponse commune au questionnaire des rapporteurs.*

*(2) IGF-IGEDD-CGE, rapport précité, p. 49.*

*(3)* Ibid.

*moyen de bons de commande exécutoires sous trente jours* », de réallocations de volumes en cours de contrat « *au mépris des engagements contractuels* », ou encore de « *refus de paiement d'une prestation qui a été validée par l'appel d'offres* » (1). Elles ont dénoncé des appels d'offres « *qui multiplient les tours de négociations, et ce sans information, dont l'unique objectif est de permettre à l'éco-organisme d'obtenir satisfaction sur les prix* » (2).

**L'enjeu n'est pas seulement contractuel, mais aussi industriel.** L'éviction d'un opérateur à l'issue d'un appel d'offres peut emporter sa sortie du marché – les mêmes fédérations citent le cas de la fédération Envie, écartée d'un appel d'offres de la filière des équipements électriques, « *entraînant la suppression de près de 1 000 emplois* » (3). Elles relèvent en outre qu'un contrat chevauchant deux périodes d'agrément n'est assorti d'aucune garantie de reprise si l'éco-organisme n'est pas réagréé, ce qui « *freine les investissements des gestionnaires de déchets* », les pertes potentielles – emplois supprimés, investissements non amortis – l'emportant sur les gains escomptés (4). La mission d'information observe qu'un dispositif conçu pour financer une filière industrielle peut dans ces conditions aboutir à décourager les investissements.

Le mécanisme de reprise des matières triées joue ici un rôle central. Dans la filière des emballages ménagers, les collectivités choisissent, pour chaque matériau, une option de reprise. Le prix, indexé sur des indices de marché, garantit un revenu aux collectivités et aux opérateurs, mais expose la chaîne aux fluctuations des cours des matières premières secondaires. Lorsque ces cours s'effondrent – comme pour certains plastiques et les fibres textiles –, l'équilibre économique du tri se fragilise, et le niveau des soutiens devient déterminant pour la survie des opérateurs. Cette exposition au risque de marché, largement supportée par l'aval, **plaide pour des mécanismes de soutien contracycliques**, capables d'amortir les chocs de prix qui menacent périodiquement les capacités de tri.

Les éco-organismes font pour leur part valoir l'ampleur des sommes engagées. Valobat, seul éco-organisme universaliste de la filière REP du bâtiment, indique avoir soutenu les collectivités à hauteur de plus de 81 millions d'euros en 2025 et fait fonctionner un réseau de plus de 4 300 points de reprise, assurant plus de 7 500 rotations de bennes par mois (5). Ces montants attestent d'un effort réel ; ils ne dispensent pas d'examiner la façon dont les soutiens se répartissent entre les maillons de la chaîne, ni la place qu'y tiennent les opérateurs.

**Une question récurrente concerne la prise en charge des refus de tri** – c'est-à-dire les déchets écartés au cours du tri parce qu'ils ne correspondent pas aux consignes ou ne sont pas recyclables. Leur traitement

---

*(1) Federrec, Fnade et Snefid, réponse écrite précitée.*

*(2)* Ibid.

*(3)* Ibid.

*(4) Federrec, Fnade et Snefid, réponse commune au questionnaire des rapporteurs.*

*(5) Valobat, éléments transmis lors de la table ronde des éco-organismes de la filière des produits et matériaux de construction du bâtiment.*

représente un coût significatif pour les opérateurs et les collectivités. Les associations de collectivités font valoir que ces refus concernent principalement des déchets qui ne sont pas des emballages et devraient, à ce titre, être pris en charge par les autres filières REP dont ils relèvent (1). Le nouveau contrat-type applicable à compter de 2025 a introduit une avancée sur ce point, en prévoyant que les éco-organismes proposent aux collectivités, sous certaines conditions de performance, la reprise de leurs refus de tri (2). La mission d'information salue cette évolution, tout en soulignant qu'elle demeure conditionnée et que sa mise en œuvre effective devra être suivie avec attention.

**Les acteurs de l'économie sociale et solidaire jouent, à cet égard, un rôle particulier.** Une part significative des opérateurs de tri, singulièrement dans le textile, relève de l'ESS. Ces structures – entreprises d'insertion, associations, ateliers et chantiers d'insertion – poursuivent, outre le tri, une mission d'insertion par l'activité économique. Leur modèle, déjà fragile, est particulièrement exposé à l'insuffisance des soutiens : ne pouvant compenser un déficit par d'autres activités, elles sont les premières à interrompre leur activité en cas de crise. La juste rémunération du tri conditionne, pour elles, le maintien d'emplois d'insertion et d'un maillage territorial de proximité, et doit faire l'objet d'une attention particulière dans la construction des barèmes.

**Plus largement, une juste rémunération de toute la chaîne de valeur s'impose.** La soutenabilité des filières REP suppose que chaque maillon du tri et du recyclage soit rémunéré à la hauteur des coûts qu'il supporte. Un soutien insuffisant à l'aval fragilise la filière entière, décourage l'investissement dans les capacités de tri et compromet, *in fine*, l'atteinte des objectifs environnementaux – enjeu qui rejoint les développements de la partie IV sur l'orientation des éco-contributions vers l'investissement industriel.

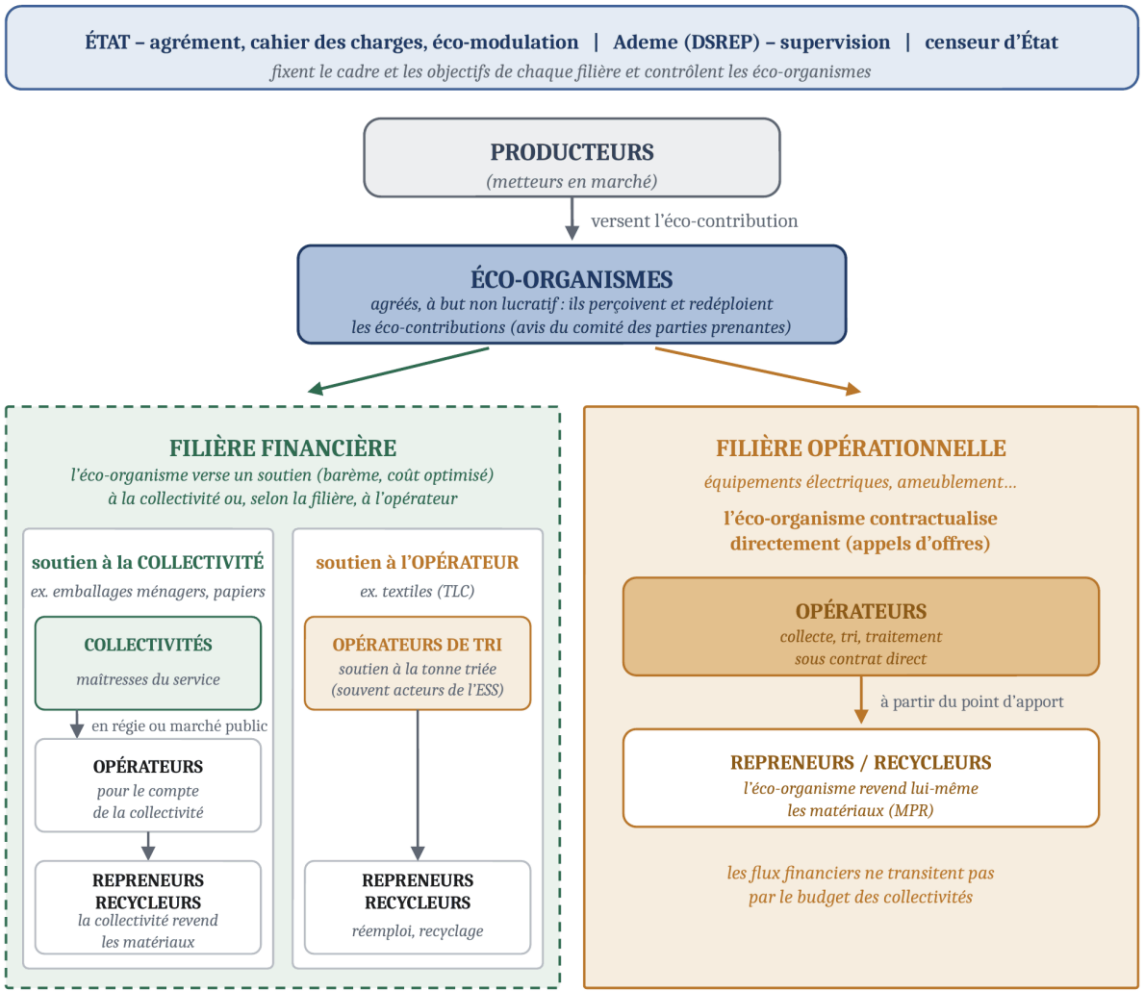
---

*(1) Position exprimée par Amorce lors des travaux de la Cifrep.*

*(2) Contrat-type collectivités applicable à compter de 2025 pour la filière fusionnée des emballages ménagers et des papiers graphiques, élaboré par l'organisme coordonnateur de la filière conformément au cahier des charges. Ce contrat-type ouvre aux collectivités respectant les consignes de tri et disposant d'un centre de tri performant (moins de 35 % de résidus de tri) la possibilité de bénéficier de la reprise de leurs refus de tri. Sur la mécanique du contrat-type de la filière emballages, unique et élaboré par l'organisme coordonnateur, voir le rapport IGF-IGEDD-CGE précité (juin 2024).*

### c. *Rééquilibrer un rapport contractuel aujourd'hui défavorable aux collectivités et aux opérateurs face aux éco-organismes*

**RELATIONS DES ÉCO-ORGANISMES AVEC LES AUTRES ACTEURS DE LA GESTION DES DÉCHETS**




*Dans une filière financière, l'éco-organisme verse un soutien, à la collectivité ou directement à l'opérateur (à gauche) ; dans une filière opérationnelle, il pilote lui-même la chaîne (à droite). De nombreuses filières sont en réalité mixtes.*

*Source : schéma de la mission d'information.*

Dans une filière financière, l'éco-organisme ne gère pas les déchets : il verse des soutiens financiers, sans intervenir directement dans les opérations. Le destinataire de ce soutien varie selon la filière : le plus souvent versé à la collectivité – qui demeure maîtresse du service et contractualise elle-même avec les opérateurs, comme pour les emballages ménagers –, il peut aussi l'être directement aux opérateurs de gestion des déchets, comme dans la filière des textiles, où le soutien au tri est acquitté à la tonne triée auprès des trieurs, souvent des acteurs de l'économie sociale et solidaire. Dans une filière opérationnelle, l'éco-organisme organise directement la gestion et contractualise par appels d'offres, le Collectif des éco-organismes précisant que, dans ce cas, « *l'intégralité du coût est prise en charge à partir du point d'apport* » (1). Mais la frontière s'est déplacée. Les corps

(1) *Collectif des éco-organismes, réponse au questionnaire des rapporteurs.*

d'inspection relèvent que l'arrêté du 15 mars 2022 a conféré aux éco-organismes des emballages ménagers « *une exclusivité pour le recyclage et la reprise de trois flux* » de plastique : cette filière, d'abord « *exclusivement financière* », est « *donc devenue majoritairement financière et comporte désormais une part d'opérationnalité* » (1). **Les filières ne relèvent donc pas de deux catégories étanches, mais d'un continuum**, où l'opérationnalité gagne du terrain : parmi celles créées par la loi « Agec », seule la filière des produits du tabac demeure majoritairement financière (2).

**Dans le circuit opérationnel, l'éco-organisme n'est pas un simple financeur : il dirige lui-même la chaîne.** La filière des EEE en offre une illustration. Dans sa réponse écrite, l'éco-organisme Ecosystem a présenté cette filière comme « *une filière opérationnelle avec une stratégie industrielle de recyclage* », citant le lancement d'appels à projets ayant permis la construction d'unités industrielles dédiées au traitement de certains équipements. Le rapport contractuel s'y noue directement entre l'éco-organisme et les opérateurs, sans transiter par les collectivités ; mais il n'en est pas pour autant équilibré, l'éco-organisme relevant lui-même qu'il ne peut, en pratique, garantir à ses prestataires les contrats de longue durée que réclamerait l'amortissement de leurs investissements.

**Dans ce système, la relation contractuelle est, par nature, asymétrique**. Les collectivités, comme les opérateurs, contractualisent sur la base de contrats-types et de barèmes dont les paramètres sont, pour l'essentiel, définis par les éco-organismes eux-mêmes. D'un côté, un éco-organisme unique ou un organisme coordonnateur, doté de moyens d'expertise considérables et concentrant la ressource financière ; de l'autre, des milliers de collectivités – ou des opérateurs – aux capacités d'analyse hétérogènes, contraintes d'adhérer à un contrat largement pré-rédigé pour percevoir les soutiens auxquels elles ont droit. Le rééquilibrage de cette relation constitue une condition de l'équité de la répartition.

Les censeurs d'État ont exposé à la mission la mécanique de cette construction, qui éclaire la marge d'appréciation dont disposent les éco-organismes. Le barème de l'année N+1 est arrêté dès le deuxième trimestre de l'année N, en rapportant une estimation de coûts hypothétiques – établie sur deux trimestres seulement – à un tonnage de mises en marché lui-même anticipé. Il repose ainsi sur « *l'anticipation de deux aléas* », d'où l'importance du mécanisme de provision pour charges futures. Les censeurs relèvent en outre que les modifications de barème en cours d'exercice « *sont complexes et ont un coût fonctionnel* », et se révèlent « *assez longues à mettre en œuvre du fait de la consultation des CPP* » (3). **Cette rigidité pèse sur les collectivités** : une fois le barème fixé, un écart entre les coûts réels et

---

*(1) Rapport IGF-IGEDD-CGE précité, qui vise l'arrêté du 15 mars 2022 portant modification du cahier des charges de la filière des déchets d'emballages ménagers.*

*(2) Rapport IGF-IGEDD-CGE précité. Les filières des articles de sport et de loisir, des jouets, des articles de bricolage et de jardin ainsi que des produits et matériaux de construction du bâtiment sont, selon les inspections, « opérationnelles ou majoritairement opérationnelles ».*

*(3) Censeurs d'État, réponse au questionnaire des rapporteurs, mai 2026.*

les hypothèses retenues ne peut être corrigé qu'avec retard. Les censeurs signalent enfin une lacune voisine : lorsque plusieurs éco-organismes coexistent dans une filière, la gouvernance des fonds « *n'avait pas été prévue par les textes* » et « *s'est mise en place progressivement* », sans qu'existe aujourd'hui de « *cadre réglementaire comptable spécifique* » (1).

Ecologic en donne une illustration chiffrée pour l'exercice 2025 : la contribution s'est révélée supérieure de 53 millions d'euros à la prévision, la prime de modulation versée a excédé de 50 % la prévision, tandis que le fonds réparation n'a dépensé que 21 millions pour un budget de 61 millions – un budget que l'éco-organisme qualifie lui-même de « *velléitaire* », « *heurté à la réalité du terrain* ». Il évalue à 71 millions d'euros la perte d'exploitation qui résulterait d'un cumul d'aléas défavorables et estime que les éco-organismes ont besoin d'« *un minimum de trois mois de contributions en provisions pour charges futures* » (2). Il relève enfin un paradoxe propre aux modulations : un éco-organisme rassemblant une majorité de producteurs vertueux se trouverait pénalisé face à ses concurrents, ayant à verser davantage de bonus – l'équité entre organismes appelant, sur ce point comme sur celui de l'équilibrage, un réexamen des mécanismes.

Dans la filière des produits et matériaux de construction, Intercommunalités de France indique que les collectivités ne sont pas toutes signataires de contrats, « *les éco-organismes [refusant] parfois de signer* », et chiffre à 250 le nombre de collectivités demeurant en attente, « *parfois depuis plus de 2 ans et demi* » (3). Dans une filière créée pour soulager les collectivités du coût des déchets du bâtiment, cette attente revient à leur faire supporter ce coût sans contrepartie – la REP fonctionnant alors, de leur point de vue, comme une promesse non tenue. La mission d'information estime que l'obligation de contracter, lorsque la collectivité en fait la demande, devrait être assortie d'**un délai maximal opposable, dont le dépassement ouvrirait droit à une prise en charge rétroactive** des coûts exposés. Le défaut de contractualisation ne se limite pas au bâtiment : dans la filière des mégots, l'association Contre-Feu relève, à partir du rapport d'activité 2024 de l'éco-organisme Alcome, que cent vingt-quatre communes ont refusé de contractualiser, signe d'un taux de contractualisation qu'elle juge « largement insuffisant ».

Le contrat-type constitue un outil utile mais perfectible. Il présente des avantages de simplicité et d'égalité de traitement. Pour les emballages ménagers, le cahier des charges prévoit un contrat-type unique applicable à toutes les collectivités (4) ; pour le bâtiment, le code de l'environnement impose que le contrat proposé soit commun à tous les éco-organismes, son élaboration ayant donné lieu à

---

*(1)* Ibid.

*(2) Ecologic, réponse au questionnaire des rapporteurs, juin 2026.*

*(3) Intercommunalités de France, réponse au questionnaire des rapporteurs.*

*(4) Arrêté du 7 décembre 2023. Le contrat type est communiqué par l'éco-organisme et définit les soutiens financiers relevant du barème aval.*

une concertation avec les représentants des collectivités [1]. La mission d'information relève toutefois que l'élaboration de ces contrats demeure pilotée par les éco-organismes, les associations de collectivités n'y étant associées qu'à titre consultatif.

À cette asymétrie s'ajoute un écart d'expertise. Les éco-organismes disposent de directions techniques et financières étoffées et d'une connaissance des coûts qu'ils sont seuls à agréger ; les collectivités abordent la négociation avec des moyens inégaux, les plus petites ne disposant pas de l'ingénierie nécessaire pour contester utilement les paramètres retenus. **Cette asymétrie informationnelle justifie que la puissance publique joue un rôle d'arbitre**, plutôt que de laisser la définition des barèmes à la seule main des éco-organismes.

Les collectivités plaident de longue date pour être associées en amont à la définition des contrats et des barèmes. Amorce a défendu, pour la filière REP du bâtiment, l'idée que le contrat-type et le barème soient examinés en même temps que la demande d'agrément de l'organisme coordonnateur, afin d'être pris en compte dans le vote de la Cifrep [2] : il s'agit de **faire du contenu du contrat un élément de l'agrément lui-même**, et non l'objet d'une négociation postérieure dans un rapport de force défavorable. La mission d'information estime cette orientation pertinente. Dans le même sens, France urbaine dénonce des contrats « *imposés aux collectivités sans marge de discussion ou négociation pour répondre aux politiques publiques territoriales* » [3].

**Le déséquilibre des forces peut parfois entraîner des défaillances contractuelles.** Dans la filière du bâtiment, l'Association des maires de France a dénoncé des éco-organismes qui « *ont déserté leurs missions* » tout en continuant de percevoir l'éco-contribution, laissant les collectivités « *assurer la collecte et le tri des déchets sans percevoir les contributions qui leur sont dues* » et certains flux, comme le plâtre, « *abandonnés dans les déchèteries, faute de prise en charge* » [4]. Elle a rappelé que les collectivités n'ont pas à assumer, « a fortiori *seules* », les conséquences de ces défaillances, et n'a exclu aucun recours, y compris juridictionnel. Ces épisodes illustrent la vulnérabilité de collectivités face à des éco-organismes qui peuvent différer ou suspendre le versement des soutiens sans qu'elles disposent de moyens de contrainte équivalents. De leur côté, les opérateurs peuvent connaître des difficultés au stade de l'exécution.

---

*(1) Articles L. 541-10 et suivants du code de l'environnement.*

*(2) Communiqué d'Amorce du 1er février 2023, « Amorce plaide pour l'intégration du contrat collectivités et son barème dans la demande d'agrément de l'organisme coordonnateur de la filière REP des déchets du bâtiment ».*

*(3) France urbaine, contribution écrite aux travaux de la mission d'information. L'association cite notamment l'exemple du soutien de la filière verre pour le réemploi.*

*(4) Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF), communiqué « Déchets du bâtiment : l'AMF appelle l'État à assumer ses responsabilités et les éco-organismes à respecter leurs engagements », 25 septembre 2025.*

Les corps d'inspection ont constaté que « *la régulation ex ante des déséquilibres concurrentiels et la gestion des différends sont inexistantes, alors que le pouvoir des éco-organismes est croissant et que le nombre de filières augmente* » (1). Ils en tirent une recommandation de premier rang : créer une instance de régulation des filières REP, chargée d'exercer de manière indépendante « *les fonctions de régulation des équilibres concurrentiels, de gestion des différends, de contrôle et de sanction* » (2). Sans préjuger de l'architecture institutionnelle – que la partie III examine au titre de la gouvernance, et qui pourrait prendre diverses formes –, la mission d'information retient de ce diagnostic que **l'équilibre de la contractualisation suppose une fonction d'arbitrage spécialisée**, dont elle propose par ailleurs de confier le volet répressif à la DGPR ou à un régulateur *ad hoc* (*cf.* II. D). Le Gouvernement a d'ailleurs confié à l'inspection générale de l'environnement et du développement durable et au Conseil général de l'économie une mission sur la mise en place d'une instance de règlement des différends dans les filières REP (3). Un deuxième levier consisterait à prévoir des mécanismes de règlement des différends accessibles et rapides (*cf.* III. B du présent rapport). L'absence d'une telle voie de recours pèse d'abord sur les acteurs les plus faibles : une collectivité rurale ou une petite structure de tri n'a, en pratique, d'autre choix que d'accepter les termes proposés ou de renoncer aux soutiens. Un troisième levier rejoint les développements du présent rapport relatifs aux sanctions et consiste à assortir les obligations contractuelles de sanctions effectives (*cf.* II. D) alors qu'il demeure, selon les termes du ministre délégué chargé de la transition écologique, « *presque impossible* » de sanctionner un éco-organisme sur la base de sa performance (4).

**Proposition n ° 21 :** Subordonner l'agrément à la présentation, dans le dossier de demande, du projet de contrat-type et de barème de soutien aux collectivités, ainsi que des modalités de leur négociation, et soumettre à l'avis de la commission inter-filières REP toute modification substantielle intervenant en cours d'agrément, sans préjudice de l'avis conforme du comité des parties prenantes prévu à la proposition n° 32.

**Proposition n ° 22 :** Mettre fin aux délais qui pénalisent les collectivités et les opérateurs de déchets : fixer un délai maximal de six mois entre la demande de contractualisation d'une collectivité et la mise en place effective des soutiens ou la prise en charge des déchets, son dépassement ouvrant droit à une prise en charge rétroactive ; instaurer un délai de prévenance de neuf mois pour la publication des barèmes d'éco-contribution comme des barèmes de soutien, afin d'offrir aux acteurs la visibilité nécessaire à leurs investissements.

---

*(1) Rapport IGF-IGEDD-CGE précité.*

*(2)* Ibid.*, proposition n° 1 : « Créer une instance de régulation des filières REP, afin de regrouper et d'exercer de manière indépendante les fonctions de régulation des équilibres concurrentiels, de gestion des différends, de contrôle et de sanction. »*

*(3) Déchets Infos, « REP : et une mission de plus… », 16 septembre 2026.*

*(4) Propos du ministre délégué chargé de la transition écologique, lors de l'examen du projet de loi « DDADUE » au Sénat (séance du 18 février 2026). Voir les développements de la partie II. D du présent rapport sur le régime de sanctions et ses limites.*

En somme, **la répartition actuelle des soutiens ne garantit pas une couverture suffisante des coûts supportés par ceux qui assurent, sur le terrain, le service public de gestion des déchets.** Ce défaut d'équité prend des formes diverses – sous-couverture des coûts des collectivités, non-prise en charge des dépôts sauvages, soutien parfois insuffisant aux opérateurs de tri, asymétrie contractuelle – mais tient à une même cause : le déséquilibre entre des éco-organismes qui concentrent la ressource, l'expertise et une partie du pouvoir normatif, et des collectivités et opérateurs contraints de s'adapter à des règles qu'ils ne maîtrisent pas. La situation des outre-mer en constitue la manifestation la plus aiguë : le retard accumulé, conjugué à des coûts structurellement plus élevés et à des recettes fiscales défaillantes, pourrait y compromettre la salubrité publique tout en pénalisant des collectivités déjà fragilisées.

### 3. Élargir les filières REP concernées par la visibilité de l'éco-contribution, pour les professionnels

Le législateur a prévu, dans un champ restreint, l'affichage de l'éco-contribution de façon séparée du prix unitaire sur les factures et les étiquettes de prix des produits. L'article L. 541-10-20 du code de l'environnement a d'abord imposé la visibilité de l'éco-contribution sur les produits de la filière REP des déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE). En 2020, la loi « Agec » a créé un nouvel article L. 541-10-21 pour étendre ce dispositif à la filière REP « ameublement » tout en prévoyant une date limite, fixée au 1er janvier 2026. Malgré plusieurs amendements parlementaires, qui n'ont pas prospéré pour des raisons procédurales, la contribution visible n'a pas été pérennisée dans cette deuxième filière.

La plupart – si ce n'est la totalité – des fédérations de producteurs et des éco-organismes de ces deux filières sont favorables au maintien de la contribution visible. La majorité des personnes auditionnées par la mission d'information soutiennent par ailleurs l'extension de la visibilité de l'éco-contribution à de nouvelles filières REP. Sans y être totalement opposées, les administrations apparaissent plus prudentes devant une telle perspective. Pour la DGPR, « *l'obligation de « contribution visible » présente […] des avantages et des inconvénients qu'il convient d'évaluer au regard de l'intérêt que peut présenter le dispositif en fonction des spécificités de chaque filière REP* ». À la connaissance des rapporteurs, il n'existe pas de bilan, à tout le moins public, des effets de la visibilité de l'éco-contribution dans les deux filières REP où elle a été mise en œuvre, ce qui limite encore le débat à des considérations théoriques qui seront rappelées ici.

**La contribution visible est l'une des solutions les plus souvent avancées pour lutter contre les « passagers clandestins »**, en complément de l'enregistrement des producteurs auprès de l'Ademe. Cependant, pour le ministère de la transition écologique, « *le fait qu'il ne soit pas obligatoire d'afficher un montant d'éco-contribution dans la facture ne change pas de manière déterminante le risque de fraude, car un acteur qui ne paie pas délibérément son éco-contribution*

*pourrait tout à fait en afficher le montant sur ses tarifs* » [(1)]. Cette mesure semble malgré tout de nature à rendre plus facilement détectables les non contributeurs involontaires, qui pourront être ciblés prioritairement par les contrôles de l'administration, et renforce la répression des fraudeurs, en les exposant non seulement à une amende administrative mais aussi au régime pénal de « fausses factures ». De façon plus générale, la visibilité de l'éco-contribution peut aussi contribuer à renforcer la lisibilité financière du système.

**Les bénéfices de la contribution visible pour le consommateur sont débattus.** Elle concourt en principe à une plus grande transparence et à une meilleure pédagogie pour ce dernier s'agissant du coût de la gestion de fin de vie des produits. L'éco-contribution peut cependant être source de confusion pour le consommateur, qui l'associe davantage au coût environnemental des produits achetés qu'à celui de la gestion des déchets. À ce titre, l'Ademe considère que « *la pédagogie et la sensibilisation du consommateur au moment de l'achat est indispensable, au même titre par exemple que les étiquettes énergies ou les indices de réparabilité/durabilité. Il n'a pas été prouvé que l'affichage du montant de l'éco-contribution était le moyen le plus efficace pour y parvenir* ». Dans leur rapport précité sur les filières REP, l'IGF, l'IGEDD et le CGE abondent en ce sens : « *L'obligation pesant sur le metteur en marché d'informer le consommateur des caractéristiques environnementales du produit […] est davantage susceptible d'orienter les consommateurs, et sa mise en œuvre devrait être poursuivie* ».

De la même façon, la possibilité, par le moyen d'une contribution visible, d'inciter les producteurs à la prévention des déchets et à l'écoconception est contestée. En principe, cet affichage est un outil pédagogique puissant pour valoriser les produits écoconçus, qui bénéficient d'éco-modulations positives. La « contribution visible » est cependant peu susceptible d'induire un changement dans le comportement des consommateurs tant que son montant restera si faible. Pour l'ancienne ministre de l'environnement Corinne Lepage, la visibilité de la contribution payée changera beaucoup moins le comportement des consommateurs que son montant, comme le montre l'exemple de la lutte contre le tabagisme.

Dans certains secteurs, la mise en place d'une « contribution visible » apparaît en tout état de cause inutile ou complexe. Sur les produits à faible valeur unitaire, comme les emballages ménagers, l'éco-contribution se chiffre en centimes ou fractions de centimes, si bien qu'un affichage n'envoie aucun signal compréhensible au consommateur. Dans le même temps, l'affichage génère des contraintes importantes pour les entreprises, notamment en matière d'adaptation des systèmes d'information et de mise à jour des étiquettes, *a fortiori* lorsque plusieurs éco-contributions trouvent à s'appliquer. Dans le secteur du bâtiment, la Capeb fait valoir que la diversité et le nombre élevé de matériaux utilisés dans la construction rendent très complexe la répercussion détaillée jusqu'au consommateur. De façon

*(1) Réponse du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires à une question écrite (n° 11514) de M. Inaki Echaniz, publiée le 5 décembre 2023.*

générale et quel que soit le secteur, l'affichage de l'éco-contribution représente un fardeau proportionnellement plus lourd pour les PME.

La proposition de généraliser et de rendre obligatoire cet affichage ne fait donc pas consensus. Mais si la visibilité de l'éco-contribution fait débat au niveau de la vente au consommateur, elle semble plus envisageable à l'échelle des échanges entre professionnels. L'affichage de l'éco-contribution sur les factures des produits vendus entre professionnels présente un intérêt certain : éviter un effet inflationniste sur les prix. Sans affichage, le risque est élevé que chaque acteur de la chaîne de commercialisation prenne une marge sur le montant de l'éco-contribution, au risque d'en accroître le montant par l'effet de marges successives, sans financer davantage la filière REP. Les rapporteurs, rejoints par la présidente de la mission d'information, ont en conséquence déposé une proposition de loi (1) dont le second article prévoit l'élargissement de la visibilité de l'éco-contribution pour un ensemble de filières REP sur le seul périmètre des factures entre professionnels. Comme le relève la DGE, la mise en place d'une contribution visible partielle sur ces filières permettra, d'une part, de favoriser une répercussion sans marges ni réfaction de son montant le long de la chaîne de valeur et, d'autre part, de faciliter la lutte contre les non-contributeurs. Les rapporteurs souhaitent que cette visibilité soit étendue jusqu'au consommateur final.

**Proposition n ° 23 :** Élargir la visibilité de l'éco-contribution, jusqu'au consommateur final, pour les filières REP suivantes :

– des produits ou matériaux de construction du secteur du bâtiment ;

– des batteries ;

– des éléments d'ameublement ;

– des produits textiles d'habillement, des chaussures ou de linge de maison ;

– des jouets ;

– des articles de sport et loisirs ;

– des articles de bricolage et de jardin ;

– des pneumatiques ;

– des huiles minérales ou synthétiques, lubrifiantes ou industrielles ;

– des navires de plaisance.

*(1) Proposition de loi visant à refonder la filière à responsabilité élargie des producteurs des produits et matériaux de construction du secteur du bâtiment, n° 2723, déposée le 28 avril 2026.*

## D. UN RÉGIME DE SANCTIONS ENCORE EN RETRAIT PAR RAPPORT AUX ENJEUX FINANCIERS EN CAUSE

### 1. Des sanctions parfois difficiles à mettre en œuvre

#### *a. Un panel de sanctions diverses, notamment financières*

Le pouvoir de sanctionner les éco-organismes appartient à la direction générale de la prévention des risques (DGPR), qui dispose au titre de l'ensemble de ses missions relatives aux filières REP (incluant donc, outre le « *pouvoir de sanction* », le « *suivi des filières* » et l'« *élaboration des textes* ») de 12,2 ETPT (1). Elle s'appuie pour ce faire sur les agents de l'Ademe, certains étant habilités à constater les manquements aux dispositions relatives à la conception, à la production et à la distribution de produits générateurs de déchets (2).

i. Les sanctions à l'encontre des éco-organismes et des producteurs ayant mis en place un système individuel

Plusieurs motifs peuvent justifier une sanction. Celles administratives doivent être « *rendues publiques* » (3), ce qui est le cas (4).

● ***Les sanctions pour non-respect des obligations de moyens***

Les éco-organismes et les producteurs ayant mis en place un système individuel se rendant coupables d'une « *inobservation d'une prescription* » relative à la conception, production et distribution de produits générateurs de déchets (5) :

– encourent « *une amende administrative déterminée en fonction de la gravité des manquements constatés, ne pouvant excéder soit 10 % du montant annuel total des charges relatives à la gestion des déchets, déduction faite des recettes éventuelles issues de la gestion de ces déchets ou des contributions perçues dans le cadre de l'activité agréée lorsqu'il s'agit d'un éco-organisme, soit 10 % du montant annuel du budget prévisionnel déterminé dans la demande d'approbation lorsqu'il s'agit d'un système individuel* » ;

– peuvent être contraints de « *consigner entre les mains d'un comptable public une somme correspondant au montant des mesures nécessaires au respect des mesures prescrites* », cette somme pouvant ensuite être utilisée par le ministre

---

*(1) Sénat, commission des finances, rapport d'information n° 11 sur le soutien de l'État à la prévention et à la valorisation des déchets ainsi qu'à l'économie circulaire (Mme Christine Lavarde, rapporteure), octobre 2025, p. 13.*

*(2) Article L. 541-9-7 du code de l'environnement.*

*(3) Article L. 541-9-8 du code de l'environnement.*

*(4) Ministères chargés de la transition écologique, de l'aménagement du territoire, des transports, de la ville et du logement,* Cadre général des filières à responsabilité élargie des producteurs, *mis à jour le 24 juin 2026, https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/cadre-general-filieres-responsabilite-elargie-producteurs#sanctions-appliquees-9 (consulté le 14 juillet 2026).*

*(5) I. de l'article L. 541-9-6 du code de l'environnement.*

chargé de l'environnement pour « *faire procéder d'office, en lieu et place de la personne mise en demeure et à ses frais, à l'exécution des mesures prescrites* » ;

– peuvent être assujettis à « *une astreinte journalière au plus égale à 20 000 euros à compter d'une date fixée par la décision jusqu'à ce qu'il ait été satisfait aux mesures prescrites ou que les objectifs de prévention et de gestion des déchets aient été atteints* » ;

– peuvent se voir « *suspendre* » ou « *retirer* » leur agrément.

● ***Les sanctions pour non-respect des obligations de résultats***

Les éco-organismes et les producteurs ayant mis en place un système individuel qui « *[n'atteignent] pas les objectifs de prévention et de gestion des déchets* », « *notamment* » ceux fixés dans leur cahier des charges, sont invités par le ministre chargé de l'environnement à prendre des engagements pour rectifier le tir. S'ils « *n'[ont] pas proposé d'engagements, que ceux-ci n'ont pas été acceptés [par le ministre] ou qu'[ils] ne les [ont] pas respectés* », ils encourent trois des quatre sanctions prévues en cas de non-respect des obligations de moyens, à savoir l'amende administrative, l'astreinte journalière et la suspension ou le retrait de l'agrément (1).

ii. Les sanctions à l'encontre des « passagers clandestins »

Le terme de « passager clandestin » n'est pas mentionné dans la loi, mais il s'agit de l'appellation couramment utilisée pour désigner toute personne qui, quoique « *soumise au principe de responsabilité élargie du producteur en application de l'article L. 541-10* », « *n'est pas inscrite sur un registre de suivi mis en place par [l'Ademe], [...] ne l'a pas renseigné, [...] a fourni des données erronées ou [...] n'a pas fait apparaître parmi ses mentions obligatoires, sur des supports définis par voie réglementaire, l'identifiant unique* ».

Les éco-organismes jouent un rôle en matière de sanction des passagers clandestins. L'article R. 541-120-1 du code de l'environnement leur confie en effet la responsabilité de sensibiliser les producteurs à leurs obligations, et de mettre en œuvre des procédures permettant d'identifier les passagers clandestins. Ils doivent signaler ces producteurs qui ne contribuent pas à la filière REP au ministère chargé de l'environnement, préciser les types et quantités de produits correspondants et les démarches réalisées (2).

---

*(1) II. de l'article L. 541-9-6 du code de l'environnement.*

*(2) Assemblée nationale, commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, rapport d'information n° 2696 sur l'évaluation de l'impact de la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (Mme Véronique Riotton et M. Stéphane Delautrette, rapporteurs), mai 2024, p. 147.*

Les passagers clandestins encourent [(1)] :

– « *une amende administrative au plus égale à 30 000 euros* » ;

– une autre amende administrative dont le montant est déterminé « *en tenant compte, d'une part, de la quantité annuelle moyenne estimée de produits mis sur le marché par le producteur rapportée à la durée du manquement et, d'autre part, de la contribution financière unitaire maximale établie par les éco-organismes agréés de la filière concernée et, le cas échéant, des coûts de gestion des déchets supportés par les systèmes individuels agréés sur la même filière* », ce montant ne pouvant « *excéder, par unité ou par tonne de produit concerné, 1 500 euros pour une personne physique et 7 500 euros pour une personne morale* » ;

– une astreinte journalière « *au plus égale à 20 000 euros à compter d'une date fixée par la décision jusqu'à ce qu'il ait été satisfait aux mesures prescrites* ».

***b. Des causes bien connues à la difficulté de mise en œuvre des sanctions***

i. La difficile mais pourtant primordiale sanction des passagers clandestins

● ***Un fléau pour l'ensemble de la filière***

Auditionné par la mission d'information, Elipso, représentant des fabricants d'emballages plastiques, a fourni un rappel clair des problèmes créés par les passagers clandestins.

*(1) Alinéas 2 à 4 de l'article L. 541-9-5 du code de l'environnement.*

**Des fraudeurs qui mettent en péril tout le système de la responsabilité élargie du producteur : les passagers clandestins**

« Dans les filières REP, les passagers clandestins correspondent à des producteurs qui faussent leur déclaration de mise sur le marché, voire y échappent complètement. En mettant sur le marché des produits non déclarés, ils augmentent le volume de déchets à gérer par le système collectif sans honorer leur part dans le financement de la filière. Ce phénomène est particulièrement alimenté par le développement du commerce en ligne et des ventes transfrontalières, qui permettent à des opérateurs parfois basés à l'étranger de se soustraire à leurs obligations.

« La question des passagers clandestins est une préoccupation majeure pour l'ensemble de la filière, car elle fragilise l'équilibre économique du dispositif et crée une distorsion de concurrence intolérable. Les volumes à recycler des passagers clandestins sont financés par les autres metteurs en marché de leur filière, ce qui signifie que ce sont les entreprises vertueuses qui supportent le coût de la défaillance des contrevenants. Ce mécanisme crée une double peine : les entreprises qui respectent leurs obligations voient leurs contributions augmenter pour compenser le manque à gagner, tandis que leurs concurrents déloyaux bénéficient d'un avantage concurrentiel indu.

« Les conséquences sur l'équilibre financier de la filière sont multiples et préoccupantes. Le manque à gagner pour les éco-organismes réduit les moyens disponibles pour financer la collecte, le tri et le recyclage, ce qui pénalise l'ensemble du système et, *in fine*, les collectivités territoriales et les consommateurs.

« Sur le plan concurrentiel, les passagers clandestins bénéficient d'un avantage déloyal par rapport aux entreprises qui respectent leurs obligations, faussant les règles du marché et pénalisant les acteurs français, notamment les PME et ETI, qui supportent des coûts de mise en conformité que leurs concurrents non déclarants n'ont pas à assumer. Enfin, ce phénomène contribue à l'instabilité du système en créant un cercle vicieux : plus les passagers clandestins sont nombreux, plus les contributions des acteurs vertueux augmentent, ce qui peut inciter de nouveaux acteurs à se soustraire à leurs obligations, aggravant encore le déséquilibre ».

*Source : réponse d'Elipso au questionnaire des rapporteurs.*

Auditionné par la mission, l'éco-organisme Ecomaison a abondé dans le même sens, expliquant : « *La vigilance doit porter [...] sur les [passagers clandestins] et les non-déclarants, car la crédibilité du dispositif dépend de l'application de règles strictes à l'ensemble des metteurs sur le marché. La REP ne peut être pleinement efficace que si la même fermeté s'applique à ceux qui respectent leurs obligations et à ceux qui cherchent à s'en affranchir* » (1).

### ● *Des informations lacunaires*

Les rapporteurs ont demandé à la DGPR des données chiffrées pour apprécier le manque à gagner engendré par les passagers clandestins. Il leur a été répondu : « *Par définition, les non-contributeurs ne déclarant pas les volumes de produits ou d'emballages qui seraient soumis à la REP, il est difficile de déterminer le manque à gagner pour les éco-organismes. Néanmoins, les éco-organismes estiment que le*

*(1) Réponse d'Ecomaison au questionnaire des rapporteurs.*

*phénomène des passagers clandestins pour la filière bateaux de sport et loisirs couvrirait 15 % du volume des ventes et la fraude aux contributions dans la filière de pneumatiques est estimée à 1,7 million d'euros par Aliapur, le principal éco-organisme de la filière (soit moins de 2 % du chiffre d'affaires de la filière)* ».

● ***Une lutte compliquée, rendue peu efficace par des sanctions trop rares et peu dissuasives***

La responsabilité de la lutte contre les passagers clandestins incombe en premier lieu aux éco-organismes, auxquels l'article R. 541-120-1 du code de l'environnement confie la responsabilité de les identifier. Leur identification serait cependant très difficile. Dans leur rapport précité sur l'évaluation de l'impact de la loi « Agec », Mme Véronique Riotton et le rapporteur M. Stéphane Delautrette émettaient déjà en 2024 des propositions à ce sujet, qui restent pleinement d'actualité.

**Recommandations de la présidente Mme Véronique Riotton et du rapporteur M. Stéphane Delautrette pour mieux identifier les « passagers clandestins »**

« Les rapporteurs proposent d'instaurer un interlocuteur privilégié dans chaque ministère compétent, afin d'apporter une aide et un accompagnement des éco-organismes dans cette identification. [...]

« **Proposition n° 61 :** Instaurer un interlocuteur privilégié au sein des services des ministères compétents (DGPR, DGCCRF et douanes) chargé :
« – d'accompagner les éco-organismes dans la procédure d'identification des « passagers clandestins » ;
« – d'étudier les signalements des éco-organismes. »
*Source : Assemblée nationale, rapport d'information n° 2696 sur l'évaluation de l'impact de la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, mai 2024 (Mme Véronique Riotton et M. Stéphane Delautrette, rapporteurs), pp. 147-148.*

Les sanctions à l'encontre des passagers clandestins seraient peu appliquées en raison de la difficulté rencontrée par les éco-organismes dans leur tâche d'identification. Elles seraient de surcroît très insuffisantes et de ce fait peu dissuasives. D'après Elipso, « *l'amende maximale, fixée à 7 500 euros par unité ou par tonne de produit concerné, reste modeste comparée aux bénéfices tirés de la non-contribution* » (1).

S'agissant des passagers clandestins, la rapporteure spéciale du Sénat indiquait en octobre 2025 que seulement « *sept [d'entre eux] pour lesquels une estimation des mises sur le marché était réalisable et dont le manquement était particulièrement significatif* » avaient été sanctionnés, par le biais d'une « *astreinte journalière redevable jusqu'à la transmission d'une attestation de régularisation (adhésion à un éco-organisme agréé ou agrément en tant que système individuel)* » (2).

*(1) Réponse d'Elipso au questionnaire des rapporteurs.*

*(2) Sénat, rapport d'information n° 11 précité sur le soutien de l'État à la prévention et la valorisation des déchets, octobre 2025, pp. 89-90.*

Ce chiffre relativement modeste découle de la complexité de la procédure.

**La complexité de la procédure de sanction des « passagers clandestins »**

« Interrogée sur le délai que prenait en moyenne le contrôle des non-contributeurs, la DGPR a répondu que ce « délai est très variable selon les dossiers », car il dépend de nombreux paramètres, tels que la qualité du dossier transmis par l'éco-organisme, la complexité d'identification du producteur au sens de la REP au regard des montages juridiques mis en place par certaines sociétés, ainsi que la capacité d'estimer le montant des contributions, au regard de la complexité des barèmes définis par certains éco-organismes.

« Pour remédier à cette situation, un travail est en cours entre la DGPR et l'ADEME, en lien avec les éco-organismes, pour améliorer le processus de traitement des signalements des éco-organismes et pouvoir s'appuyer sur les moyens humains dont dispose l'Ademe.

« Selon la DGPR, l'objectif de ce travail est d'identifier les processus que l'Agence pourrait mettre en place pour procéder à l'instruction des dossiers transmis par les éco-organismes, et ainsi en fiabiliser les éléments afin que les procédures de sanctions à l'encontre des non-contributeurs puissent ensuite être actionnées. Il s'agit ainsi, au-delà du renforcement du dispositif de sanction à l'encontre des non-contributeurs, d'améliorer la qualité des éléments sur lesquels se basent les sanctions afin que celles-ci soient robustes en cas de contentieux. »

*Source : Sénat, commission des finances, rapport d'information n° 11 sur le soutien de l'État à la prévention et la valorisation des déchets ainsi qu'à l'économie circulaire (Mme Christine Lavarde, rapporteure), octobre 2025, p. 90.*

En 2023, « *82 dossiers de non-contributeurs ont été transmis à la DGPR par des éco-organismes* », mais seulement « *36 rappels à la réglementation ont été envoyés par la DGPR, sans mise en demeure à ce stade, l'écart s'expliquant par la transmission de dossiers incomplets et par la hiérarchisation des priorités au sein de la DGPR* » (1).

Le Gouvernement a expliqué que les « *195 sanctions qui n'auraient pas été suivies d'effet* » ne sont « *pas du fait de la DGPR mais des éco-organismes, qui ont transmis des dossiers incomplets* ». Il a également ajouté que « *la DGPR a d'ailleurs mis en place un nouveau régime de transmission des manquements pour faciliter l'application des sanctions* » envers les metteurs sur le marché « *qui n'adhèrent pas du tout à un éco-organisme* » ; cette mesure devrait permettre « *de renforcer les types de mise en demeure possibles, avec des sanctions au bout d'un mois et non de vingt-quatre mois* » (2).

Le Gouvernement a d'ailleurs estimé à ce sujet que « *certaines missions accessoires exercées par les éco-organismes [qui] entraînent des dépenses – [par*

*(1) Rapport IGF-IGEDD-CGE précité, juin 2024, p. 18.*

*(2) Intervention de M. Mathieu Lefèvre, ministre délégué auprès de la ministre de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature, chargé de la transition écologique (compte rendu des débats de la deuxième séance du 8 janvier 2026).*

*exemple] celles consacrées à la communication [...] – devraient être employées pour investir ou procéder à davantage de sanctions* » (1).

Le rapport précité de l'IGF, de l'IGEDD et du CGE proposait de « *rendre visible sur un site internet la liste des metteurs en marché contrevenants* » (2).

ii. Les sanctions peu dissuasives à l'encontre des éco-organismes

Mme Anne-Cécile Violland, rapporteure de la mission d'information, a mis à profit un débat d'une semaine de contrôle pour alerter le Gouvernement sur le sujet des sanctions. Elle a ainsi expliqué : « *En l'absence d'un mécanisme d'incitation économique efficace au sein des filières REP, la performance de ces dernières repose notamment sur la capacité de l'administration à les contrôler rigoureusement et à mobiliser un régime de sanctions proportionné et dissuasif. Or les sanctions prévues, du fait de leur application trop tardive, sont aujourd'hui peu dissuasives ; en outre, elles sont dans certains cas difficiles à mettre en œuvre. Ce régime de sanctions pourrait lui aussi évoluer* » (3).

La présidente de la mission, Mme Véronique Riotton, et le rapporteur, M. Stéphane Delautrette, relevaient déjà en 2024 que « *ce dispositif de sanctions est jugé peu dissuasif : d'une part par le montant des amendes formulées, comparé aux éco-contributions reçues par les éco-organismes, et d'autre part, car le retrait de l'agrément paraît peu crédible pour les filières pour lesquelles seul un éco-organisme est agréé* » (4).

La rapporteure spéciale du Sénat avait qualifié les sanctions de « *rares* », « *inefficaces* » et « *peu dissuasives, en raison notamment d'une procédure qui demeure particulièrement complexe* » (5). Le rapport précité de l'IGF, de l'IGEDD et du CGE a constaté que « *les sanctions, qui constituent un levier important d'atteinte des objectifs dans un système d'incitation défaillant, sont peu ou pas mobilisées* » (6) ; il en tirait la recommandation de créer « *une instance indépendante de pilotage et de régulation des REP* », qui « *disposerait d'un pouvoir d'injonction et de sanction mieux adapté, plus rapide et plus dissuasif* » (7).

Par exemple, la sanction maximale du retrait d'agrément s'avère parfois inapplicable : « *lorsqu'une filière comprend un seul éco-organisme, le retrait d'agrément n'est pas crédible car cela reviendrait à suspendre l'ensemble de la*

---

*(1)* Ibid.

*(2) Rapport IGF-IGEDD-CGE précité, juin 2024, p. 3 (p. 5 du document PDF).*

*(3) Compte rendu des débats de la deuxième séance de l'Assemblée nationale du 8 janvier 2026.*

*(4) Assemblée nationale, rapport d'information n° 2696 précité sur l'évaluation de l'impact de la loi « Agec », mai 2024, p. 142.*

*(5) Sénat, rapport d'information n° 11 précité sur le soutien de l'État à la prévention et la valorisation des déchets, octobre 2025, p. 89.*

*(6) Rapport IGF-IGEDD-CGE précité, juin 2024, p. 17 (p. 24 du document PDF).*

*(7) Rapport IGF-IGEDD-CGE précité, juin 2024, p. 2 (p. 4 du document PDF).*

*filière REP dans un secteur* » (1), comme cela avait également été relevé dès 2016 par la Cour des comptes (2).

Pour illustrer la difficulté de mise en œuvre de la sanction engendrant un retrait d'agrément, le rapport de l'IGF, de l'IGEDD et du CGE a donné l'exemple suivant : « *dans la filière des bateaux de plaisance et de sport, le ministre de l'environnement a adressé le 27 décembre 2023 un courrier à l'éco-organisme en situation de monopole l'informant de sa décision de prolonger son agrément pour six mois malgré la non-atteinte des objectifs et un dossier de demande d'agrément non conforme aux exigences du nouveau cahier des charges publié le 6 décembre 2023* » (3).

La DGPR a confirmé que « *le régime de sanctions des filières REP n'est, aujourd'hui, pas suffisamment dissuasif lorsque les obligations ne sont pas respectées* », ajoutant : « *Lorsqu'un éco-organisme ne respecte pas son cahier des charges, ou lorsqu'une entreprise ne contribue pas (4), les conséquences ne sont pas toujours à la hauteur des enjeux ou mettent trop de temps à arriver. Cette situation peut induire un sentiment d'injustice et fragilise l'acceptabilité du système* » (5).

Interpellé par la rapporteure lors de la séance publique du 8 janvier 2026, le Gouvernement a confirmé : « *Le régime de sanctions est assez peu immédiat : il fonctionne à un horizon de dix-huit à vingt-quatre mois pour les sanctions liées à la performance (6). Pour celles relatives au respect du cahier des charges (7), les délais peuvent être un peu plus courts [...]. Le régime actuel de sanctions n'est donc manifestement pas performant* » (8).

Les personnes auditionnées par les rapporteurs ont abondé dans le même sens. Questionnée pour savoir à quoi elle attribuait le faible taux de recyclage du plastique, Intercommunalités de France a ainsi avancé que « *les engagements des éco-organismes dans le cadre de leurs cahiers des charges ne sont pas forcément respectés et très peu de sanctions sont infligées le cas échéant* » (9).

---

*(1) Sénat, rapport d'information n° 11 précité sur le soutien de l'État à la prévention et la valorisation des déchets ainsi qu'à l'économie circulaire, octobre 2025, p. 13.*

*(2) Cour des comptes, rapport public annuel 2016 tome I, février 2016, p. 150.*

*(3) Rapport IGF-IGEDD-CGE précité, juin 2024, p. 17 (p. 24 du document PDF).*

*(4) C'est-à-dire qu'elle se comporte en passager clandestin (note des rapporteurs).*

*(5) DGPR, réponse au questionnaire des rapporteurs, mars 2026.*

*(6) C'est-à-dire celles liées aux obligations de résultats.*

*(7) C'est-à-dire celles liées aux obligations de moyens.*

*(8) Intervention de M. Mathieu Lefèvre, ministre délégué chargé de la transition écologique, devant l'Assemblée nationale (compte rendu des débats de la deuxième séance du 8 janvier 2026).*

*(9) Intercommunalités de France, réponse au questionnaire des rapporteurs.*

### 2. Une montée en puissance récente des sanctions, mais qui reste insuffisante compte tenu des enjeux financiers

#### *a. Un nombre de sanctions symbolique pendant plusieurs années*

En 2016, la Cour des comptes relevait que « *l'État n'a jamais, à ce jour, sanctionné un éco-organisme n'ayant pas rempli ses obligations* » (1). Quelques sanctions sont intervenues depuis.

Une première avait été présentée par la présidente Mme Véronique Riotton et le rapporteur M. Stéphane Delautrette en 2024, dans le cadre de leur rapport précité sur l'évaluation de l'impact de la loi « Agec ».

**État des lieux des sanctions au titre des filières à responsabilité élargie des producteurs en 2024**

« Par décision du 15 novembre 2023, la DGPR a émis une astreinte financière journalière à l'encontre de l'éco-organisme Alcome, en charge de la filière REP des produits du tabac. Le montant de l'astreinte a été fixé à 100 euros par jour jusqu'à fin novembre 2023 puis 7 500 euros par jour à partir de décembre 2023. L'éco-organisme n'aurait pas respecté l'obligation d'établir un contrat-type en vue de soutenir financièrement les collectivités territoriales pour l'acquisition et la mise en place de dispositifs de collecte de mégots dans l'espace public. Considérant que le projet de contrat-type transmis par l'éco-organisme à destination des collectivités territoriales en décembre 2023 ne remplissait toujours pas les exigences minimales, une décision de liquidation partielle de l'astreinte journalière a été émise le 29 février 2024. Le montant associé à cette liquidation partielle de l'astreinte journalière s'élève à 466 000 euros.

« Selon la DGPR, à l'exception de la décision d'astreinte journalière prise à l'encontre de l'éco-organisme Alcome, il n'y a pas eu d'autres sanctions financières prononcées par les pouvoirs publics. Divers acteurs, notamment les associations environnementales ou de collectivités territoriales, regrettent le faible taux de sanctions vis-à-vis des performances environnementales des filières REP, parfois en retrait par rapport aux objectifs affichés de collecte et recyclage. Cependant, plusieurs rappels à la réglementation ont été émis, par des courriers préalables à la mise en demeure, suivis de mises en demeure. En 2022, deux éco-organismes de la filière REP des déchets d'EEE ont été ainsi mis en demeure de transmettre un dossier de demande d'agrément d'organisme coordonnateur dans un délai d'un mois. En 2023, pour la filière REP bâtiment, deux éco-organismes ont été mis en demeure de respecter les objectifs de déploiement des points de reprise sans frais, et un éco-organisme a été mis en demeure pour défaut de transmission du plan relatif au réemploi. Dix-huit éco-organismes ont par ailleurs été mis en demeure d'élaborer les plans d'outre-mer de prévention et de gestion des déchets, prévus au VII de l'article L. 541-10 du code de l'environnement. »

*Source : Assemblée nationale, rapport d'information n° 2696 précité sur l'évaluation de l'impact de la loi « Agec », mai 2024, pp. 142-143.*

En 2024, le rapport de l'IGF, de l'IGEDD et du CGE relevait que « *seule une sanction pour manquement aux obligations de moyens a été prononcée dans la filière des produits du tabac et aucune sanction pour défaut de résultat n'a été*

*(1) Cour des comptes, rapport public annuel 2016 tome I, février 2016, p. 150.*

*prononcée, alors que plusieurs objectifs ne sont pas atteints de manière récurrente sur des filières REP pourtant anciennes* » (1).

### *b. Une accélération bienvenue*

Les sanctions semblent désormais bien plus nombreuses, comme en attestent les données du premier semestre 2026.

**SANCTIONS APPLIQUÉES DU 1ER JANVIER AU 24 JUIN 2026 AU TITRE DU MANQUEMENT AUX OBLIGATIONS DÉCOULANT DE LA RESPONSABILITÉ ÉLARGIE DU PRODUCTEUR**

| Date de la décision portant sanction | Nom de la personne sanctionnée [type de personne] | Filière REP concernée | Motif de la sanction | Montant de l'amende (en euros) | Montant journalier de l'astreinte (en euros) |
|---|---|---|---|---|---|
| 12 février 2026 | Ecomaison [éco-organisme] | Articles de bricolage et de jardin (14°) | Transmission incomplète des données financières de collecte et de traitement des déchets (articles L. 541-10-13 à L. 541-10-15 du code de l'environnement) | 20 000 | 750 |
| 12 février 2026 | Ecomaison [éco-organisme] | Éléments d'ameublement (10°) | Transmission incomplète des données financières de collecte et de traitement des déchets (articles L. 541-10-13 à L. 541-10-15 du code de l'environnement) | 330 000 | 1 500 |
| 12 février 2026 | Ecomaison [éco-organisme] | Jouets (12°) | Transmission incomplète des données financières de collecte et de traitement des déchets (articles L. 541-10-13 à L. 541-10-15 du code de l'environnement) | 35 000 | 650 |
| 12 février 2026 | Ecomaison [éco-organisme] | Produits et matériaux de construction du secteur du bâtiment (4°) | Transmission incomplète des données financières de collecte et de traitement des déchets (articles L. 541-10-13 à L. 541-10-15 du code de l'environnement) | 31 000 | 100 |
| 12 février 2026 | Valdelia [éco-organisme] | Éléments d'ameublement (10°) | Transmission incomplète des données financières de collecte et de traitement des déchets (articles L. 541-10-13 à L. 541-10-15 du code de l'environnement) | 29 000 | 150 |
| 12 février 2026 | Valdelia [éco-organisme] | Produits et matériaux de construction du secteur du bâtiment (4°) | Transmission incomplète des données financières de collecte et de traitement des déchets (articles L. 541-10-13 à L. 541-10-15 du code de l'environnement) | 8 200 | 50 |

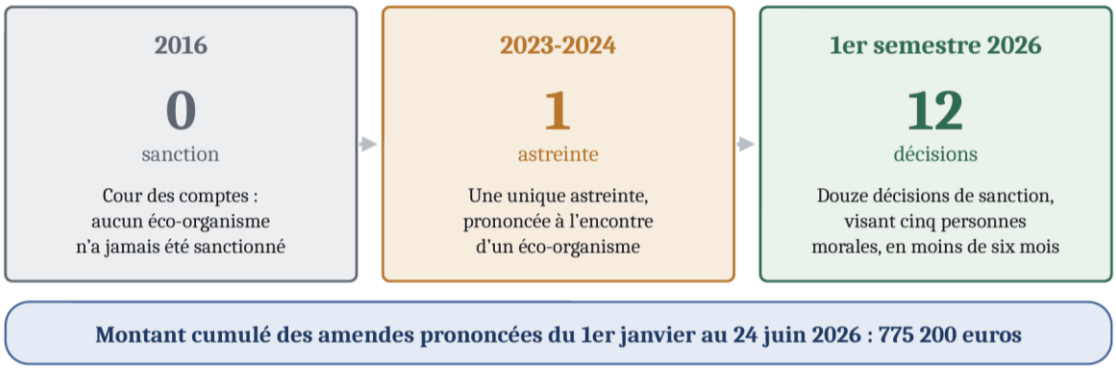
*(1) Rapport IGF-IGEDD-CGE précité, juin 2024, p. 17 (p. 24 du document PDF)*

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 12 février 2026 | Valobat [éco-organisme] | Articles de bricolage et de jardin (14°) | Transmission incomplète des données financières de collecte et de traitement des déchets (articles L. 541-10-13 à L. 541-10-15 du code de l'environnement) | 1 000 | 50 |
| 12 février 2026 | Valobat [éco-organisme] | Éléments d'ameublement (10°) | Transmission incomplète des données financières de collecte et de traitement des déchets (articles L. 541-10-13 à L. 541-10-15 du code de l'environnement) | 1 000 | 50 |
| 12 février 2026 | Valobat [éco-organisme] | Produits et matériaux de construction du secteur du bâtiment (4°) | Transmission incomplète des données financières de collecte et de traitement des déchets (articles L. 541-10-13 à L. 541-10-15 du code de l'environnement) | 140 000 | 600 |
| 9 avril 2026 | Refashion [éco-organisme] | Textiles et linges de maison (11°) | Défaut de mise en œuvre de l'obligation de reprise gratuite des déchets issus des activités des acteurs du réemploi et de la réutilisation (VI. de l'article L. 541-10 du code de l'environnement) (1) | 170 000 | - |
| 19 mai 2026 | SYLAMED [société] | Dispositifs médicaux perforants (9°) | Manquement de la société à son obligation d'adhérer à un éco-organisme agréé ou de mettre en place un système individuel de collecte et de traitement agréé (deuxième et neuvième alinéas du I. de l'article L. 541-10 du code de l'environnement) | - | 50 |
| 19 mai 2026 | SYLAMED [société] | Dispositifs médicaux perforants (9°) | Manquement de la société à son obligation d'inscription sur un registre de suivi et de détention d'un identifiant unique (article L. 541-10-13 du code de l'environnement) | 10 000 | - |

*Source : mission d'information, d'après les ministères chargés de la transition écologique, de l'aménagement du territoire, des transports, de la ville et du logement, Cadre général des filières à responsabilité élargie des producteurs, mis à jour le 24 juin 2026, https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/cadre-general-filieres-responsabilite-elargie-producteurs#sanctions-appliquees-9 (consulté le 14 juillet 2026).*

*(1) Ayant « causé des désordres sur la voie publique, dont l'enlèvement pèse sur les finances des collectivités territoriales, ainsi que des surcoûts importants pour les opérateurs de l'économie sociale et solidaire, contraints de prendre en charge à leurs frais le stockage et le traitement de ces déchets » (9. de la décision du 9 avril 2026 portant sanction à l'encontre de la société REFASHION en application de l'article L. 541-9-6 du code de l'environnement (ministères chargés de la transition écologique, de l'aménagement du territoire, des transports, de la ville et du logement, Cadre général des filières à responsabilité élargie des producteurs, mis à jour le 24 juin 2026, https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/cadre-general-filieres-responsabilite-elargie-producteurs#sanctions-appliquees-9 (consulté le 14 juillet 2026)).*

**LE TOURNANT DE 2026 EN MATIÈRE DE SANCTIONS**




*Source : mission d'information, d'après la Cour des comptes (2016), le rapport d'information n° 2696 (mai 2024) et le tableau des sanctions arrêté au 24 juin 2026.*

Ce nombre pourrait encore croître grâce à une évolution ayant tout récemment été apportée par l'article 4 de la loi n° 2026-602 du 8 juillet 2026 visant à réduire l'impact environnemental de l'industrie textile [(1)]. Désormais, plusieurs autorités administratives pourront s'échanger les renseignements et les documents « *détenus ou recueillis pour les besoins de leurs missions de contrôle de l'obligation de justification par les producteurs, importateurs ou exportateurs que les déchets engendrés par les produits qu'ils fabriquent, importent ou exportent sont de nature à être gérés dans les conditions prescrites par le code de l'environnement* » [(2)].

Il reste cependant à vérifier que les amendes et les astreintes sont effectivement recouvrées. En ce sens, il pourrait être envisagé de publier un tableau selon les mêmes modalités que la liste des sanctions prononcées.

**Proposition n° 24 :** Compléter la présentation actuellement faite des sanctions ayant été infligées avec un tableau récapitulant, pour chacune, l'avancement de son état de recouvrement.

L'Ademe ayant un rôle de suivi des filières REP, et sa subvention pour charge de service public étant budgétée sur le programme 181 « Prévention des risques », il pourrait être envisagé d'enrichir la documentation budgétaire de celui-ci avec ces informations. L'objectif 2 de ce programme *Réduire l'impact des déchets et des produits sur les personnes, les biens et l'environnement* apparaît idoine pour intégrer un nouvel indicateur 2.2 *Taux de recouvrement des amendes et des astreintes prononcées pour cause de manquement aux obligations découlant de la responsabilité élargie du producteur*.

La création d'un tel indicateur peut être à l'initiative du Gouvernement ou d'un parlementaire.

---

*(1) Article introduit par l'adoption de l'amendement n° 186 de Mme Anne-Cécile Violland, rapporteure de la proposition de loi, en séance en première lecture le 14 mars 2024.*

*(2) Sénat, commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, rapport n° 458 sur la proposition de loi visant à réduire l'impact environnemental de l'industrie textile (Mme Sylvie Valente Le Hir, rapporteure), mars 2025, p. 21.*

**Proposition n° 25 :** Compléter l'objectif 2 *Réduire l'impact des déchets et des produits sur les personnes, les biens et l'environnement* du programme 181 « Prévention des risques » de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* d'un nouvel indicateur : « 2.2 *Taux de recouvrement des amendes et des astreintes prononcées pour cause de manquement aux obligations découlant de la responsabilité élargie du producteur*. »

### 3. La nécessaire évolution du cadre juridique des sanctions

#### *a. Des modifications législatives à venir*

Le Gouvernement a vu dans le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, d'information, de transport, de santé, d'agriculture et de pêche, examiné au Sénat en février 2026, le véhicule législatif idoine pour modifier le régime des sanctions en cas de non-respect des obligations liées aux REP. Il a, pour ce faire, déposé un amendement à l'article 48, que le Sénat a adopté (1) sous-amendé par la rapporteure pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (2).

i. Le relèvement des sanctions à l'encontre des passagers clandestins

Comme expliqué par le Gouvernement dans l'exposé sommaire de son amendement : « *Concernant les producteurs non-contributeurs, au-delà de prononcer une amende, l'amendement vise à permettre d'obliger les non-contributeurs, y compris à l'échelle d'un groupe de sociétés, à adhérer auprès d'un éco-organisme et d'y contribuer pour les trois années précédentes. Cette disposition permet de garantir qu'il est plus onéreux de ne pas contribuer et d'attendre d'être identifié comme non-contributeur. Il est également proposé des mesures de publicité des sanctions émises* ». (3)

Toutefois, **ces sanctions ne pourront par définition être prononcées qu'à l'encontre des passagers clandestins ayant été identifiés** ; elles ne constituent donc pas l'unique réponse au problème.

Auditionné par la mission d'information, Elipso, représentant des fabricants d'emballages plastiques, leur a présenté les mesures qui lui paraissent appropriées pour mieux lutter contre les passagers clandestins.

---

*(1) Amendement n° 513 du Gouvernement, adopté par le Sénat.*

*(2) Sous-amendement n° 518 de Mme Marta de Cidrac, adopté par le Sénat.*

*(3) Amendement n° 513 du Gouvernement, adopté par le Sénat.*

**Les propositions d'Elipso contre les passagers clandestins**

« De notre point de vue, plusieurs axes d'amélioration sont indispensables.

« – Il convient tout d'abord de renforcer significativement les sanctions à l'encontre des passagers clandestins, en les rendant proportionnées aux gains réalisés et véritablement dissuasives ;

« – Une meilleure coordination entre les États membres est également nécessaire pour lutter contre les opérateurs basés à l'étranger qui échappent aux contrôles nationaux ;

« – La mise en place d'une plateforme unique de déclaration, mutualisée entre les différents éco-organismes et les services de l'État, faciliterait l'identification des manquements et réduirait les possibilités de fraude ;

« – Enfin, une plus grande transparence sur les données de déclaration et les contrôles effectués permettrait de restaurer la confiance des acteurs vertueux dans l'équité du système. »

*Source : réponse d'Elipso au questionnaire des rapporteurs.*

ii. La simplification et le relèvement des sanctions à l'encontre des éco-organismes, organismes coordonnateurs et producteurs ayant mis en place un système individuel

● ***Les évolutions dans la procédure et les sanctions en cas de manquement aux obligations de moyens***

Tout d'abord, par l'amendement adopté par le Sénat, le Gouvernement propose de modifier la procédure aboutissant à la sanction, afin de faire intervenir plus tôt la mise en demeure. On peut supposer que la logique sous-jacente est que celle-ci a un effet plus dissuasif que « l'avis » actuellement prévu.

**PROCÉDURE D'ENCLENCHEMENT D'UNE SANCTION EN CAS DE MANQUEMENT À UNE OBLIGATION DE MOYENS**

| | **Rédaction actuelle du I. de l'article L. 541-9-6 du code de l'environnement** | **Rédaction adoptée par le Sénat dans le cadre de l'examen du projet de loi « DDADUE »** |
|---|---|---|
| **Élément déclencheur** | Manquement à une obligation de moyens d'un éco-organisme ou d'un producteur ayant mis en place un système individuel [ci-après : la personne intéressée] | Manquement à une obligation de moyens d'un éco-organisme, d'un producteur ayant mis en place un système individuel **ou d'un organisme coordonnateur** [ci-après : la personne intéressée] |
| **Première étape** | Avis adressé par le ministre chargé de l'environnement auprès de la personne intéressée « des faits qui lui sont reprochés ainsi que des sanctions qu'[elle] encourt »<br>Information de la personne intéressée « de la possibilité de présenter ses observations, écrites ou orales, dans un délai d'un mois, le cas échéant [assistée] par un conseil ou [représentée] par un mandataire de son choix » | **Supprimée** |
| **Deuxième étape** | Mise en demeure de se conformer à l'obligation de moyens dans un délai déterminé | Mise en demeure de se conformer à l'obligation de moyens dans un délai déterminé |
| ***Nouvelle étape*** | | Communication à la personne intéressée des « éléments susceptibles de fonder » les sanctions envisagées et information de celle-ci « de la possibilité de présenter ses observations dans un délai déterminé » |
| **Élément déclencheur** | Si la personne intéressée « n'a pas obtempéré à cette mise en demeure dans le délai imparti » | Si la personne intéressée « n'a pas déféré à la mise en demeure à l'expiration du délai imparti » |
| **Troisième étape** | Sanction par une décision motivée | Sanction par une décision motivée |

De plus, les sanctions seraient également fortement revues à la hausse.

**ÉVOLUTION DES SANCTIONS FINANCIÈRES EN CAS DE MANQUEMENT À UNE OBLIGATION DE MOYENS**

| | **Rédaction actuelle du I. de l'article L. 541-9-6 du code de l'environnement** | **Rédaction adoptée par le Sénat dans le cadre de l'examen du projet de loi « DDADUE »** |
|---|---|---|
| **Montant maximal de l'amende pour un éco-organisme** | « 10 % du montant annuel total des charges relatives à la gestion des déchets, déduction faite des recettes éventuelles issues de la gestion de ces déchets ou des contributions perçues dans le cadre de l'activité agréée » | « 20 % du montant annuel total des charges relatives à la gestion des déchets, déduction faite des recettes éventuelles issues de la gestion de ces déchets ou des contributions perçues dans le cadre de l'activité agréée » |
| **Montant maximal de l'amende pour un organisme coordonnateur** | (Non prévue [1]) | « 20 % du montant annuel total des charges relatives à la gestion des déchets, déduction faite des recettes éventuelles issues de la gestion de ces déchets ou des contributions perçues dans le cadre de l'activité agréée » (répartis entre les éco-organismes l'ayant mis en place « au prorata du montant des contributions perçues l'année précédente ou à défaut de la dernière valeur connue » |
| **Montant maximal de l'amende pour un producteur ayant mis en place un système individuel** | « 10 % du montant annuel du budget prévisionnel déterminé dans la demande d'approbation » | « 20 % du montant annuel du budget prévisionnel déterminé dans la demande d'approbation » |
| **Montant maximal de l'astreinte journalière acquittable « jusqu'à ce qu'il ait été satisfait aux mesures prescrites ou que les objectifs de prévention et de gestion des déchets aient été atteints »** | 20 000 euros | 500 000 euros [2] |
| **Publication, diffusion et affichage de la sanction** | (Non prévus) | À la discrétion du ministre chargé de l'environnement, « selon les modalités qu'il précise et aux frais de la personne intéressée ». |

● ***Les évolutions dans la procédure et les sanctions en cas de manquement aux obligations de résultats***

Des évolutions seraient aussi apportées en cas de manquement d'un éco-organisme ou d'un producteur ayant mis en place un système individuel à ses obligations de résultats, découlant des objectifs de son cahier des charges.

*(1) La seule sanction qu'encourt actuellement un organisme coordonnateur est « le retrait de l'agrément » objet de l'amendement n° 513 du Gouvernement.*

*(2) La DGPR a précisé lors de son audition par la mission d'information : « Cette dernière valeur est un plafond qui a largement été augmenté pour être significatif face aux chiffres d'affaires importants de certains éco-organismes ».*

**PROCÉDURE D'ENCLENCHEMENT D'UNE SANCTION EN CAS DE MANQUEMENT À UNE OBLIGATION DE RÉSULTATS**

| | **Rédaction actuelle du II. de l'article L. 541-9-6 du code de l'environnement** | **Rédaction adoptée par le Sénat dans le cadre de l'examen du projet de loi « DDADUE »** |
|---|---|---|
| **Élément déclencheur** | Manquement à une obligation de résultats d'un éco-organisme ou d'un producteur ayant mis en place un système individuel [ci-après : la personne intéressée] | Manquement à une obligation de résultats d'un éco-organisme, d'un producteur ayant mis en place un système individuel **ou d'un organisme coordonnateur** [ci-après : la personne intéressée] |
| **Première étape** | Avis adressé par le ministre chargé de l'environnement auprès de la personne intéressée, lui proposant qu'elle prenne des engagements remplissant chacune des 2 conditions suivantes :<br>– « Un montant financier est alloué à la réalisation des engagements proposés et celui-ci correspond au nombre de points d'écart par rapport à l'objectif fixé multiplié par le coût moyen d'un point d'objectif atteint majoré d'au moins 50 % » ;<br>– « Les engagements proposés et les dépenses correspondantes font l'objet d'une comptabilité analytique dédiée et sont destinés à être réalisés dans un délai inférieur à dix-huit mois. »<br>Possibilité pour la personne intéressée de proposer elle-même des engagements. Le ministre a 2 mois pour les accepter ou pas. | **Suppression de l'avis, remplacé par une mise en demeure de se conformer à l'obligation de résultats dans un délai déterminé** |
| **Élément déclencheur** | Si la personne intéressée « n'a pas proposé d'engagements, que ceux-ci n'ont pas été acceptés ou qu'[elle] ne les a pas respectés » | Si la personne intéressée « n'a pas déféré à la mise en demeure à l'expiration du délai imparti » |
| **Deuxième étape** | Information de la personne intéressée « de la possibilité de présenter ses observations, écrites ou orales, dans un délai d'un mois, le cas échéant [assistée] par un conseil ou [représentée] par un mandataire de son choix » | Communication à la personne intéressée des « éléments susceptibles de fonder » les sanctions envisagées et information de celle-ci « de la possibilité de présenter ses observations dans un délai déterminé » |
| **Troisième étape** | Sanction par une décision motivée | Sanction par une décision motivée |

*Source : Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire d'après le I. de l'article L. 541-9-6 du code de l'environnement et l'amendement n° 513 du Gouvernement.*

L'exposé sommaire de l'amendement précité du Gouvernement indique : « *La proposition vise à être plus réactif par rapport à la non-atteinte de l'objectif, en supprimant les mesures actuelles visant à l'élaboration et la déclinaison d'un plan d'action par l'éco-organisme ou le producteur en système individuel, qui renvoie à l'année N + 3 voire N + 4 l'application de la potentielle sanction (N : non-atteinte de l'objectif, N + 1 : constat de la non-atteinte et établissement du plan d'action, N + 2 : déclinaison du plan d'action, N + 3 constat de la non-atteinte*

*en N + 2). Les modifications opérées renvoient à une sanction dès la non-atteinte d'un objectif* » [(1)].

Auditionné par les rapporteurs, le Réseau vrac et réemploi salue cette simplification de la procédure, estimant que cet amendement « *corrigerait une faiblesse majeure du système actuel, dans lequel le recours préalable à des plans d'action reporte souvent l'éventuelle sanction à un horizon trop lointain, ce qui nuit à sa crédibilité et à son effet dissuasif* ». [(2)]

Les sanctions financières en cas de manquement à une obligation de résultat sont également durcies.

**ÉVOLUTION DES SANCTIONS FINANCIÈRES EN CAS DE MANQUEMENT À UNE OBLIGATION DE RÉSULTATS**

| | **Rédaction actuelle du I. de l'article L. 541-9-6 du code de l'environnement** | **Rédaction adoptée par le Sénat dans le cadre de l'examen du projet de loi « DDADUE »** |
|---|---|---|
| **Montant maximal de l'amende pour un éco-organisme** | « 10 % du montant annuel total des charges relatives à la gestion des déchets, déduction faite des recettes éventuelles issues de la gestion de ces déchets ou des contributions perçues dans le cadre de l'activité agréée » | « **Nombre de points d'écart par rapport à l'objectif fixé multiplié par le coût moyen d'un point d'objectif atteint majoré d'au moins 50 %.** » |
| **Montant maximal de l'amende pour un organisme coordonnateur** | (Non prévue) | |
| **Montant maximal de l'amende pour un producteur ayant mis en place un système individuel** | « 10 % du montant annuel du budget prévisionnel déterminé dans la demande d'approbation » | |
| **Montant maximal de l'astreinte journalière acquittable « jusqu'à ce qu'il ait été satisfait aux mesures prescrites ou que les objectifs de prévention et de gestion des déchets aient été atteints »** | 20 000 euros | 500 000 euros |
| **Publication, diffusion et affichage de la sanction** | (Non prévus) | À la discrétion du ministre chargé de l'environnement, « selon les modalités qu'il précise et aux frais de la personne intéressée ». |

### *b. Préconisations de la mission d'information*

i. Une évidence : systématiser les sanctions

La présidente de la mission d'information et le rapporteur émettaient déjà en 2024 des propositions à ce sujet, qui restent pleinement d'actualité.

*(1) Objet de l'amendement n° 513 précité du Gouvernement.*

*(2) Réponse du Réseau vrac et réemploi au questionnaire des rapporteurs.*

**Constats et recommandations de la présidente Mme Véronique Riotton et du rapporteur M. Stéphane Delautrette sur les insuffisances du régime des sanctions pour les filières à responsabilité élargie du producteur**

« Les sanctions, prévues par le code de l'environnement, restent ainsi peu appliquées dans le cadre des filières REP. Les rapporteurs appellent à renforcer la mise en œuvre de ces sanctions et à les rendre effectives, en appliquant systématiquement les sanctions aux éco-organismes et systèmes individuels dès qu'un manquement vis-à-vis des obligations présentes dans le cahier des charges est constaté. Les rapporteurs souhaitent de plus un renforcement du montant des sanctions financières, pour tout non-respect de la réglementation des filières REP par un éco-organisme ou un système individuel. L'augmentation du montant des sanctions financières aurait ainsi un effet dissuasif, incitant les éco-organismes et systèmes individuels à améliorer leurs performances environnementales.

« **Proposition n° 56 :** Assurer la mise en œuvre des sanctions :

« – en appliquant systématiquement les sanctions prévues par la réglementation, dès qu'un manquement d'un éco-organisme ou d'un système individuel est constaté vis-à-vis des obligations présentes dans son cahier des charges ;

« – en renforçant les montants des sanctions financières, pour inciter davantage les éco-organismes et les systèmes individuels à atteindre les performances environnementales attendues des filières REP. »

*Source : Assemblée nationale, rapport d'information n° 2696 précité sur l'évaluation de l'impact de la loi « Agec », mai 2024, p. 143.*

ii. Un obstacle à surmonter : rendre effective la sanction maximale de suspension ou de retrait de l'agrément d'un éco-organisme ou d'un système individuel

La présidente Mme Véronique Riotton et le rapporteur M. Stéphane Delautrette s'étaient intéressés à la sanction maximale de suspension ou de retrait de l'agrément d'un éco-organisme ou d'un système individuel, dont les difficultés de mise en œuvre ont été exposées ci-dessus, en proposant une solution pour y remédier.

**Comment rendre effective la sanction maximale de suspension ou de retrait de l'agrément d'un éco-organisme ou d'un système individuel**

« Plus précisément, les rapporteurs insistent sur l'application de la sanction associée à la suspension ou au retrait de l'agrément d'un éco-organisme ou d'un système individuel. La direction générale des entreprises (DGE) a indiqué aux rapporteurs qu'« aucun agrément n'a été retiré à un éco-organisme depuis la mise en place des filières REP en France ». Cependant, des périodes courtes pendant lesquelles aucun éco-organisme n'était agréé ont été observées, liées à des dépôts de dossiers tardifs, ou à de longs délais d'instruction. La DGE précise également que dans certains cas, il peut être délivré des agréments sur une durée réduite, d'un an au lieu de six, sous conditions particulières. Elle cite l'exemple de l'éco-organisme Léko en charge des emballages ménagers, agréé de mars à décembre 2023, à condition de respecter les conditions énoncées dans le compte rendu de la Cifrep de février 2023 portant sur la contractualisation avec les collectivités, ou sur les effectifs de l'éco-organisme. La suspension ou le retrait de l'agrément est une mesure forte destinée aux cas de manquements avérés ou répétés. Alors qu'elle apparaît envisageable pour les filières REP pour lesquelles plusieurs éco-organismes sont agréés, elle semble peu concevable pour les filières REP avec un unique éco-organisme agréé. Pour ce dernier cas, il reste nécessaire d'appliquer cette sanction, soit en mettant en place un système capable de pallier [le] rôle de l'éco-organisme pendant une période déterminée, soit en assurant un accompagnement renforcé de l'éco-organisme, qui conserverait alors son rôle, vers la correction des manquements. Le fonctionnement continu des filières REP doit être maintenu. Ce système palliatif ou d'accompagnement de l'éco-organisme peut être mis en place par voie réglementaire.

« **Proposition n° 57 :** Mettre en application la suspension ou le retrait de l'agrément à un éco-organisme ou à un système individuel en cas de manquement avéré, y compris lorsqu'il n'existe qu'un seul éco-organisme agréé pour une filière REP, en prévoyant la mise en place d'un système temporaire palliatif ou d'accompagnement renforcé de l'éco-organisme pour maintenir un fonctionnement continu des filières REP. »

*Source : Assemblée nationale, rapport d'information n° 2696 précité sur l'évaluation de l'impact de la loi « Agec », mai 2024, p. 144.*

iii. L'institution d'une instance indépendante

Une meilleure effectivité des sanctions pourrait éventuellement passer par l'institution d'une instance indépendante de contrôle et de régulation des filières REP, comme cela était envisagé dans une « *recommandation de principe* » par la présidente Mme Véronique Riotton et le rapporteur M. Stéphane Delautrette en 2024.

**Une instance indépendante en charge des sanctions**

« Les rapporteurs soutiennent la mise en place d'une instance indépendante de contrôle et de régulation des éco-organismes et des systèmes individuels au sein des filières REP. L'instance indépendante de contrôle et de régulation des filières REP pourrait être chargée de contrôler l'atteinte des objectifs des cahiers des charges, de sanctionner toute pratique contraire au code de l'environnement dans le cadre des filières REP, ainsi que de sanctionner les « passagers clandestins ». Le pouvoir de sanction de cette instance doit être particulièrement renforcé, à l'instar d'autres autorités telles que l'Autorité de la concurrence. À ce titre, il pourrait être envisagé des sanctions financières, la mise en place de mesures conservatoires ou de mesures d'injonction, ou encore la révocation du conseil d'administration.

« **Proposition n° 59 :** Mettre en place une instance indépendante de contrôle et de régulation des filières REP en charge notamment [...] :

– de prononcer les sanctions en cas de manquement d'un éco-organisme ou d'un système individuel aux obligations prévues par son cahier des charges ;

– d'accompagner les éco-organismes dans la lutte contre les « passagers clandestins », et prononcer les sanctions associées. »

*Source : Assemblée nationale, rapport d'information n° 2696 précité sur l'évaluation de l'impact de la loi « Agec », mai 2024, pp. 145-146.*

Interrogée par les rapporteurs, la DGPR se montre cependant peu enthousiaste au sujet de cette proposition.

**L'avis de la direction générale de la prévention des risques sur la création d'une instance indépendante de pilotage et de régulation des filières à responsabilité élargie des producteurs**

« Les échanges interministériels ont conduit à estimer que les écueils mis en avant par le rapport d'inspection ne seraient pas écartés par la mise en place d'une instance de régulation indépendante et que c'était avant tout le fonctionnement des filières REP elles-mêmes qu'il convenait de revoir, ainsi qu'une meilleure articulation des services de l'État entre eux.

« Il a par ailleurs été considéré que la création d'une telle instance serait en contradiction avec la volonté du Gouvernement de réduire le nombre de structures au sein de l'État et pourrait limiter l'impulsion politique qui peut être donnée au développement de l'économie circulaire, les filières REP étant aujourd'hui le principal levier économique de soutien à l'économie circulaire. »

*Source : réponse de la DGPR au questionnaire des rapporteurs.*

La Commission de régulation de l'énergie peut offrir un point de comparaison instructif : son comité de règlement des différends et des sanctions, composé de deux conseillers d'État et de deux conseillers à la Cour de cassation, peut prononcer des sanctions atteignant 3 à 8 % du chiffre d'affaires. Ce n'est pas tant son statut d'autorité indépendante qui fait sa force que la conjonction de trois attributs : la spécialisation de ceux qui sanctionnent, la rapidité des procédures

et la publicité des décisions, qui donnent lieu à une jurisprudence cohérente et prévisible.

Ce sont ces attributs que les rapporteurs entendent transposer aux filières REP. Le ministre délégué chargé de la transition écologique a lui-même jugé « *presque impossible* » de sanctionner un éco-organisme sur la base de sa performance, et le Gouvernement a reconnu en séance publique que le régime actuel n'était « *manifestement pas performant* » (*cf. supra*). L'annonce du doublement, dans le prochain budget, des effectifs de la direction générale de la prévention des risques (1) constitue un premier pas, qui ne suffira pas sans un changement de méthode. Celui-ci repose sur deux piliers. Le premier est un jeu restreint d'indicateurs de performance, clairs et auditables, inscrits dans chaque cahier des charges – taux de collecte, de réemploi et de recyclage, exécution des fonds dédiés, couverture des coûts des collectivités territoriales –, dont le non-respect déclencherait la procédure de sanction sans plan d'action préalable. Le second est un organe de sanction spécialisé : soit un service dédié au sein de la DGPR, soit un régulateur *ad hoc*, inspiré du comité de règlement des différends et des sanctions de la Commission de régulation de l'énergie. Dans l'un et l'autre cas, la sanction devrait être rapide – prononcée dans l'année qui suit le constat du manquement –, effective et d'un montant mesuré, mais réel : mieux vaut une amende modeste et certaine qu'une sanction lourde que nul n'ose infliger.

**Proposition n° 26 :** Assortir chaque cahier des charges d'un nombre restreint d'indicateurs de performance clairs et auditables, dont le non-respect est effectivement sanctionné, sans plan d'action préalable, par un organe spécialisé – service dédié de la DGPR ou régulateur *ad hoc* inspiré du comité de règlement des différends et des sanctions de la Commission de régulation de l'énergie –, selon une procédure rapide et au moyen de sanctions mesurées, mais systématiques et rendues publiques.

iv. Une réflexion à mener sur le montant des sanctions

La rapporteure spéciale du Sénat avait recommandé « *de redéfinir les sanctions en cas de non-respect des prescriptions et des objectifs du cahier des charges pour les rendre efficaces et crédibles* » (2). Elle avait ainsi constaté l'**inadaptation du montant de certaines sanctions**, expliquant : « *L'astreinte journalière de 20 000 euros notamment peut représenter une somme conséquente pour les plus petits éco-organismes, alors qu'elle serait bien moins efficace pour les plus importants, tel que Citeo, dont le chiffre d'affaires annuel dépasse le milliard d'euros. Il serait plus pertinent de* ***moduler cette astreinte selon les ressources de l'éco-organisme*** » (3).

---

*(1) Entretien précité de M. Mathieu Lefèvre à* Ouest-France, *29 septembre 2026. Voir aussi* L'Info Durable *(avec l'AFP), « Gestion des déchets : le gouvernement veut "revoir" la gouvernance des éco-organismes », 30 septembre 2026.*

*(2) Rapport d'information n° 11 de Mme Christine Lavarde sur le soutien de l'État à la prévention et la valorisation des déchets ainsi qu'à l'économie circulaire, 8 octobre 2025, p. 13.*

*(3)* Ibid, *p. 92.*

v. Une affectation des sanctions à réorienter au bénéfice de l'économie circulaire

Actuellement, en l'absence de disposition contraire, les sanctions infligées par la DGPR aux éco-organismes abondent le budget général de l'État, et ne sont donc pas utilisées spécifiquement pour développer l'économie circulaire.

**La mission propose d'affecter à l'ADEME le produit des sanctions, dans l'objectif que l'Agence utilise ces crédits pour abonder le fonds économie circulaire**. Ce dernier est utilisé pour soutenir la politique de prévention et de valorisation des déchets et favoriser le développement de l'économie circulaire. Il finance des opérations de recherche et de développement ainsi que des soutiens à la mise en place de plans et programmes de prévention et des investissements. Les aides de l'ADEME permettent de créer des capacités nouvelles de traitement de déchets qui participent à leur valorisation avec un effet levier via la mobilisation de financements privés (1).

Cette affectation apparaît d'autant plus idoine que le fonds économie circulaire a vu son montant baisser drastiquement au cours des dernières années, passant de 300 millions d'euros en 2023 (2) à 45 millions d'euros envisagés pour 2027 (3).

**Proposition n° 27 : Affecter à l'Ademe le produit des sanctions infligées aux éco-organismes et aux « passagers clandestins »,** dans l'objectif d'abonder le fonds économie circulaire.

*(1) Projet annuel de performance de la mission budgétaire* Écologie, développement et mobilité durables *annexé au projet de loi de finances pour 2027, p. 260.*

*(2) Rapport pour avis n° 2047 tome I de Mme Danielle Brulebois sur le projet de loi de finances pour 2026, 29 octobre 2025, p. 19.*

*(3) Projet annuel de performance de la mission budgétaire* Écologie, développement et mobilité durables *annexé au projet de loi de finances pour 2027, p. 261.*

## III. UNE GOUVERNANCE À RÉFORMER POUR RESTAURER LA LÉGITIMITÉ ET L'EFFICACITÉ DES FILIÈRES REP

### A. DES MISSIONS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL QUI EXIGENT UNE GOUVERNANCE EXEMPLAIRE, ENCORE LOIN D'ÊTRE ACQUISE

Agréés par l'État, les éco-organismes exercent par délégation une mission d'intérêt général, et la masse financière qu'ils administrent – près de trois milliards d'euros d'éco-contributions annuelles (1) – leur confère une responsabilité systémique. Face à cette puissance, l'État n'aligne que des moyens modestes : cinquante-sept équivalents temps plein au total, soit **à peine un contrôleur pour cinquante millions d'euros administrés** (2). À la mesure de cette responsabilité devrait pourtant répondre une gouvernance qui lui soit accordée.

Or le rapport précité de l'IGF, de l'IGEDD et du CGE **établit un lien direct entre les performances des filières et leur mode de gouvernance** : parce qu'elle est assurée par les seuls metteurs en marché, elle « *leur permet de privilégier le niveau des éco-contributions plutôt que l'atteinte des objectifs* » (3). Le ministre délégué chargé de la transition écologique a résumé le diagnostic devant l'Assemblée nationale : le système est « *incontestablement sous-performant* » et entaché d'un « *manque évident de transparence* » (4). Ce constat n'efface pas l'acquis : les filières REP ont permis de collecter et de traiter des volumes considérables de déchets, et structuré des filières auparavant inexistantes. C'est cette sous-performance, et non le principe même de la responsabilité élargie, que la présente partie analysera.

Une critique traverse l'ensemble des travaux parlementaires et d'inspection récents : celle du risque de situation de « *juge et partie* » (5). Sans que le principe même de la responsabilité élargie soit remis en cause, la plupart des acteurs entendus s'accordent sur la nécessité d'en faire évoluer le cadre. Quatre questions s'y trouvent nouées : la place réservée aux producteurs (1), l'architecture des instances de décision (2), les limites que rencontre la représentation des autres parties prenantes (3) et le statut juridique des éco-organismes (4).

---

*(1) DGPR, réponse au questionnaire des rapporteurs, mars 2026, pour le montant de 2024 (2,76 milliards d'euros) ; rapport IGF-IGEDD-CGE précité, juin 2024. En 2022, quatre éco-organismes concentraient 88 % des éco-contributions : Citeo (1 milliard d'euros, filière des emballages ménagers), Ecomaison (282,4 millions), Ecosystem (272,5 millions) et Ecologic (103,3 millions).*

*(2) Rapport IGF-IGEDD-CGE précité. Les 57 ETP se répartissent entre la DGPR (12,2), la DGE (4,6), la direction de la supervision des filières REP de l'Ademe (35,9) et les censeurs d'État du Contrôle général économique et financier (3,4), ainsi que la DGCCRF (0,5). Les effectifs actualisés sont détaillés au III. C.*

*(3) Rapport IGF-IGEDD-CGE précité, synthèse (p. 1-2). Les formulations citées en sont extraites.*

*(4) Propos de M. Mathieu Lefèvre tenus à l'Assemblée nationale le 8 janvier 2026, lors de la séance thématique consacrée, à l'Assemblée nationale, au fonctionnement des éco-organismes.*

*(5) Rapport IGF-IGEDD-CGE précité.*

### 1. La place des producteurs dans la gouvernance des éco-organismes et des filières REP

#### *a. Un principe fondateur : le producteur au cœur du dispositif REP*

Comme exposé au début du présent rapport (I. A), en France, le principe de la responsabilité élargie du producteur trouve son origine législative dans la loi du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux, dont l'article L. 541-10 du code de l'environnement est aujourd'hui l'héritier direct. Cet article dispose qu'« *il peut être fait obligation aux producteurs, importateurs et distributeurs de ces produits ou des éléments et matériaux entrant dans leur fabrication de pourvoir ou de contribuer à la prévention et à la gestion des déchets qui en proviennent* » (1). La directive-cadre européenne relative aux déchets, modifiée en 2018 puis en 2025, reprend et généralise ce principe au niveau de l'Union européenne (2).

Cette obligation a pour corollaire une prérogative : responsables en droit comme en fait du sort des déchets issus de leurs produits, les producteurs ont la maîtrise de l'organisation, qu'ils l'assurent individuellement ou collectivement par un éco-organisme. Le droit de l'Union européenne retient la notion d'« *organisation compétente en matière de responsabilité des producteurs* » sans imposer de statut juridique particulier, laissant aux États membres une large latitude. De là procède la diversité des modèles : tandis que plusieurs États confient la responsabilité à une organisation unique à but non lucratif pilotée par les producteurs, d'autres tolèrent des organismes concurrents, et quelques-uns s'orientent vers un modèle davantage administré par la puissance publique. Ces choix, qui engagent la place respective des producteurs et de l'État, éclairent en creux l'option française (3).

Le choix français s'est porté sur une structure de droit privé – société commerciale à but non lucratif ou association –, dont la gouvernance revient aux producteurs. Ce choix est cohérent avec la logique du dispositif : responsabiliser les acteurs économiques en leur confiant l'initiative et la maîtrise de l'organisation. Comme le rappelle le Collectif des éco-organismes dans sa contribution écrite à la mission d'information, « *la loi confie aux producteurs la gestion des éco-organismes agréés, en imposant à ces derniers un statut à but non lucratif. Ces exigences répondent à la délégation d'une mission d'intérêt général au secteur privé, financée par une contribution assimilable à un prélèvement sur la consommation* » (4).

---

*(1) Article L. 541-10, I du code de l'environnement, issu de la loi du 15 juillet 1975. Le principe a été renforcé par les lois du 13 juillet 1992, du 17 août 2015 et « Agec » du 10 février 2020.*

*(2) Directive (UE) 2018/851 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 précitée ; révision en cours dans le cadre du paquet législatif « Économie circulaire » attendu à la fin de l'année 2026.*

*(3) Selon les organisations professionnelles européennes, les régimes de REP diffèrent : organisation unique à but non lucratif (Belgique, Italie), pluralité d'organismes agréés (France), ou modèle plus étroitement administré par l'État.*

*(4) Collectif des éco-organismes, réponse au questionnaire des rapporteurs.*

La DGPR confirme cette lecture : « *à ce jour, la gouvernance des éco-organismes se structure autour du conseil d'administration comme les entreprises privées de ce type de statut, mais également autour de comités des parties prenantes et de comités techniques opérationnels* » (1). L'Ademe défend la même logique : à ses yeux, la responsabilité de la décision doit rester celle des metteurs en marché, position qu'elle relie à l'exigence de sanctions effectives et que la mission d'information examine ci-après. Le raisonnement obéit à une logique de cohérence : celui qui décide doit être aussi celui qui répond.

***b. La configuration actuelle : un pilotage stratégique confié aux producteurs, sous supervision publique***

En pratique, la gouvernance des éco-organismes agréés repose sur deux organes, auxquels s'ajoute un dispositif de contrôle public.

Au premier rang figure le **conseil d'administration**. Composé pour l'essentiel de représentants des producteurs adhérents, il arrête les orientations stratégiques : fixation des barèmes d'éco-contribution, adoption des politiques d'écoconception, choix d'implantation opérationnelle, allocation des ressources entre les missions que le cahier des charges assigne à l'éco-organisme. C'est aussi en son sein que se désignent les dirigeants exécutifs de la structure.

Vient ensuite le **comité des parties prenantes** (CPP), institué par la loi « Agec », qui rassemble, au niveau de chaque éco-organisme, des représentants des producteurs, des collectivités territoriales, des associations de protection de l'environnement et de consommateurs, des opérateurs de gestion des déchets et des acteurs du réemploi. Son rôle est consultatif : il rend des avis sur les grandes décisions structurantes de l'éco-organisme (barèmes, éco-modulations, campagnes de communication, procédures d'appels d'offres) et peut émettre des recommandations (2).

S'y ajoute enfin le **censeur d'État**, agent du contrôle général économique et financier placé auprès de chaque éco-organisme, qui assure une supervision financière et prudentielle. Ses prérogatives, et leurs limites, ont été examinées en détail *supra* (*cf.* II. B) (3).

À ces trois éléments peuvent s'ajouter des **comités techniques opérationnels** (CTO). Absents de la loi, ils ont été introduits dans les cahiers des charges à la demande initiale des opérateurs de gestion des déchets. La DGPR précise que ces CTO ont ensuite été « *(parfois très) élargis à tous les acteurs, et les modalités de participation ajustées (présidence tournante entre les acteurs, possibilité de fixer des points à l'ordre du jour) pour permettre une meilleure*

*(1) DGPR, réponse au questionnaire des rapporteurs, mars 2026.*

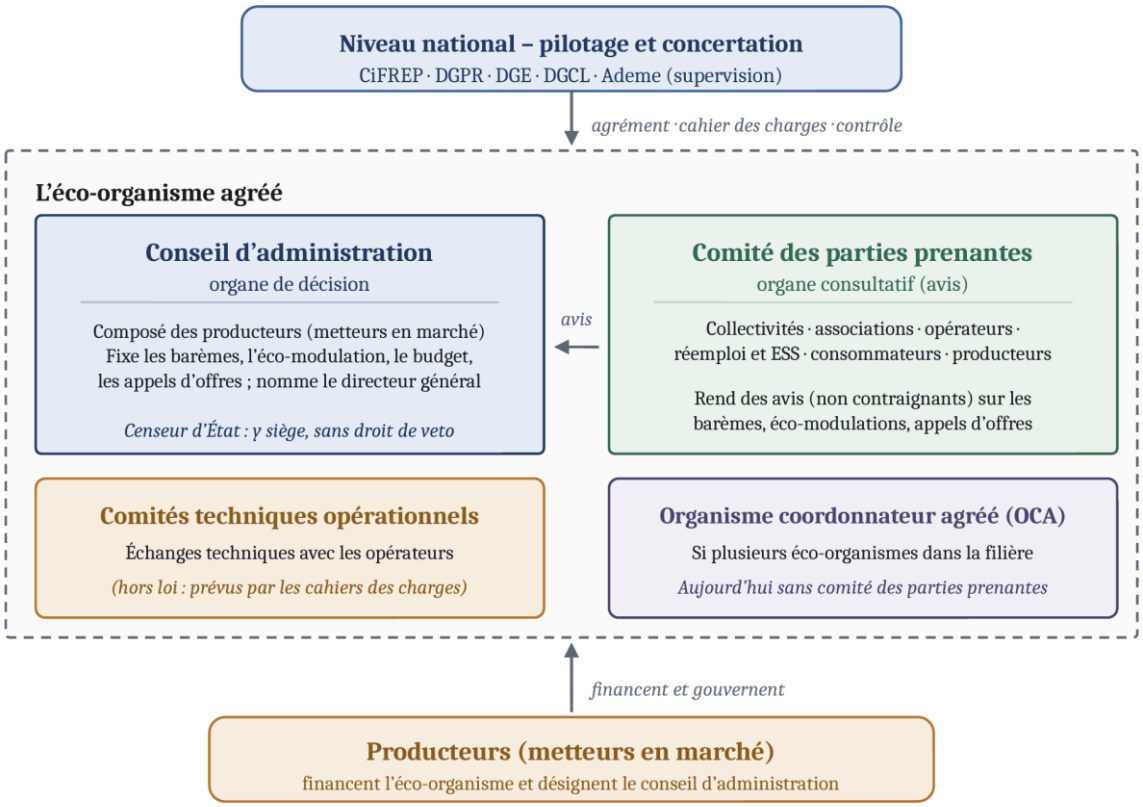
*(2) Article L. 541-10 du code de l'environnement.*

*(3) Article R. 541-125 du code de l'environnement. Le censeur d'État est également chargé, en application de ce même article, de veiller à ce que les éco-organismes s'acquittent de leurs obligations en matière de responsabilité élargie du producteur.*

*représentativité des positions de l'ensemble de la chaîne de valeur* » [(1)]. La plupart des filières disposent aujourd'hui d'un CTO.

Cette architecture interne s'inscrit dans un ensemble plus vaste : au niveau de la filière, un organisme coordonnateur agréé assure, le cas échéant, la coordination entre éco-organismes [(2)] ; au niveau national, la commission inter-filières REP organise la concertation transversale, tandis que la supervision opérationnelle incombe à l'Ademe et le pilotage stratégique à la direction générale de la prévention des risques. Ces échelons, qui relèvent du pilotage public des filières, sont examinés au fond dans la partie correspondante (*cf. infra* III. C).

**LA GOUVERNANCE D'UNE FILIÈRE REP**




*Source : mission d'information, d'après les articles L. 541-10 et suivants du code de l'environnement et les réponses de la DGPR au questionnaire de la mission.*

### *c. Un débat récurrent : « juges et parties » ?*

Ce cadre général, malgré sa cohérence apparente, fait l'objet d'une critique récurrente qui constitue **le point de convergence le plus net des travaux récents** : celle du risque de conflits d'intérêts (« *juge et partie* »). La formule, reprise par

*(1) DGPR, réponse au questionnaire des rapporteurs, mars 2026.*

*(2) L'article 48 du projet de loi « DDADUE » ouvre la possibilité de confier à l'organisme coordonnateur certaines missions des éco-organismes, afin de maintenir une cohérence de gouvernance des différentes filières.*

plusieurs rapports parlementaires [1], vise à souligner que **les producteurs, en tant que financeurs des éco-organismes, sont simultanément les décideurs des paramètres qui déterminent le niveau de leurs contributions** (barèmes, éco-modulations, ambition des objectifs opérationnels), ce qui pourrait les conduire, dans une logique de maîtrise des coûts, à minimiser l'effort financier consenti – au détriment de l'intérêt général environnemental que le dispositif REP est censé servir.

Le rapport précité de l'IGF, de l'IGEDD et du CGE formule ce risque de manière particulièrement directe, en le reliant explicitement à la sous-atteinte des objectifs : selon ses termes, « *la gouvernance des éco-organismes par les metteurs en marché leur permet de privilégier le niveau des* ***éco-contributions*** *plutôt que l'atteinte des objectifs et entre en contradiction directe avec la priorité donnée à la durabilité, au réemploi et à la réparation* » [2]. La mission d'information estime que ce débat ne peut être éludé : il commande la position, évoquée plus loin, d'un pilotage par la performance sans transfert de la responsabilité qui incombe aux producteurs. Le Conseil national de l'économie circulaire décrit par la négative les risques du système : « *le fait simplement de moins collecter et moins trier fait baisser de manière structurelle les* ***éco-contributions*** *des metteurs en marché* » [3]. La sous-performance n'est donc pas seulement tolérée par la gouvernance : elle est, pour ceux qui la gouvernent, financièrement avantageuse.

Ce diagnostic est partagé par le Sénat. Dans leur rapport d'information publié en juin 2025, Mme Marta de Cidrac et M. Jacques Fernique relèvent que « *les producteurs, qui financent le système, en conservent aussi le contrôle, créant un conflit d'intérêts structurel* », l'objectif légitime de contenir les coûts pouvant se traduire, dans les faits, par une pression sur les collectivités et les opérateurs au détriment de l'intérêt général. La convergence des travaux parlementaires sur ce point en souligne l'acuité.

Ce risque n'est pas théorique : l'administration en a parfois observé la matérialisation, par exemple dans la filière REP du bâtiment, lors de la diffusion des barèmes des éco-organismes [4], la DGE évoquant un **risque de « *dumping* d'éco-contributions »** [5], lequel est examiné ci-après (*cf.* III. B. 2).

La FNCCR, fédération représentative de collectivités concédantes et régies exerçant la compétence déchets, exprime cette préoccupation en des termes explicites : « *la question des metteurs sur le marché dans la gouvernance des éco-organismes interpelle. Il est légitime d'imaginer une tentation de vouloir*

---

*(1) Le rapport IGF-IGEDD-CGE précité souligne le « risque de conflit d'intérêts ». La formule de « juge et partie » est reprise par le rapport d'évaluation précité de la loi « Agec » (Assemblée nationale, n° 2696) et divers autres travaux parlementaires.*

*(2) Rapport IGF-IGEDD-CGE précité, juin 2024. La citation est extraite de la synthèse du rapport.*

*(3) Conseil national de l'économie circulaire (CNEC), réponse au questionnaire des rapporteurs.*

*(4) DGPR, réponse au questionnaire des rapporteurs, mars 2026.*

*(5) DGE, réponse au questionnaire des rapporteurs, mars 2026.*

*minimiser le montant de l'éco-contribution afin de maîtriser les coûts et les marges sur les produits mis sur le marché* » (1).

Maître Corinne Lepage, ancienne ministre de l'Environnement auditionnée par la mission d'information, formule cette critique de manière encore plus tranchée : « *la présence majoritaire des producteurs au sein des organes de gouvernance des éco-organismes est structurellement porteuse de conflits d'intérêts. Elle peut conduire à des arbitrages favorables aux intérêts des producteurs au détriment des objectifs environnementaux ou des intérêts des collectivités et des consommateurs* » (2). Elle recommande, sans remettre en cause la logique REP, d'« *imposer une gouvernance tripartite équilibrée, avec une représentation significative des collectivités territoriales et des associations de protection de l'environnement dans les instances décisionnelles, et non seulement dans des comités consultatifs* ».

Le réseau Envie, acteur historique du réemploi issu de l'économie sociale et solidaire, partage cette analyse et va jusqu'à proposer que « *la prise de décision quant aux politiques de réemploi doit être multipartite (État, collectivités, associations environnementales, législateur, éventuellement opérateurs, metteurs en marché en minorité) et ne peut plus être laissée à la seule appréciation des metteurs en marché* ». Le modèle qu'il défend est celui d'« *un éco-organisme par filière avec une gouvernance multipartite* » (3).

Les associations de consommateurs formulent une critique moins radicale mais tout aussi ferme : l'UFC-Que Choisir, qui appelait dès 2015 à une autorité administrative indépendante de régulation des filières REP – « *demande [qui] est toujours d'actualité en 2026* » –, juge que « *la communication effectuée auprès des consommateurs reste trop isolée au sein des éco-organismes* » et réclame « *une autorité unique qui chapeaute l'ensemble des communications des filières REP* » (4). WWF France relève, quant à elle, un « *conflit d'intérêt structurel* » tenant à ce que les producteurs « *siègent dans les instances qui décident de l'affectation des fonds destinés à allonger la durée de vie de leurs produits* », et plaide pour confier leur gestion à une instance « *où les producteurs ne disposent pas d'une position dominante* ».

**À l'inverse, les producteurs et l'Ademe défendent le modèle en vigueur, sans méconnaître la nécessité d'en renforcer les contre-pouvoirs**. Le Collectif des éco-organismes soutient que ce modèle « *demeure compatible avec le principe fondamental de la REP, dès lors que les parties prenantes assument à la fois le financement et la gestion des obligations* », tout en préconisant « *un renforcement de la transparence, de la concertation, du contrôle public ainsi que de la qualité des mécanismes de régulation* ». Sa logique est celle d'une responsabilité clarifiée :

---

*(1) Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), réponse au questionnaire des rapporteurs, mars 2026.*

*(2) Maître Corinne Lepage, réponse au questionnaire des rapporteurs.*

*(3) Envie, réponse au questionnaire des rapporteurs, avril 2026.*

*(4) UFC-Que Choisir, réponse au questionnaire des rapporteurs.*

« *si l'État souhaite responsabiliser les producteurs, il est essentiel de leur accorder l'initiative* », un cadre trop punitif risquant de « *compromettre l'efficacité du dispositif REP* » (1).

À l'appui de cette position, Citeo met en avant les garde-fous qu'il a lui-même érigés pour prévenir les conflits d'intérêts sur les données sensibles collectées auprès des collectivités et des opérateurs. Outre des clauses de confidentialité proscrivant toute communication individualisable, l'éco-organisme dit avoir institué un dispositif de type « *muraille de Chine / boîte noire* » visant à isoler les fonctions de contrôle et de traçabilité de son intervention opérationnelle, assorti de contrats de travail renforcés pour les collaborateurs affectés à cette cellule étanche(2).

L'Ademe partage cette approche, en soulignant que la responsabilité juridique doit être clairement identifiable pour être sanctionnable : « *si l'amélioration des performances des filières passe par une plus grande responsabilisation des éco-organismes (obligation de résultats) couplée à des sanctions plus rapides et plus importantes, il est indispensable que les responsabilités soient bien identifiées et définies. C'est pourquoi nous recommandons que la gouvernance et la prise de décisions des éco-organismes restent bien uniquement de la responsabilité des metteurs en marché* ». En contrepartie, l'agence préconise un renforcement significatif des moyens de l'État consacrés au pilotage, à la supervision, au contrôle et à la sanction (3).

Les organisations patronales défendent une position voisine, plus explicite encore. Le Medef juge « *tout à fait logique que les metteurs en marché se voient confier la gouvernance des éco-organismes* » et estime qu'« *il ne paraît pas pertinent d'ouvrir les conseils d'administration des éco-organismes à d'autres représentants que les metteurs en marché* ». La réponse résiderait ainsi moins dans une recomposition des instances que dans « *un pilotage plus étroit du fonctionnement des éco-organismes et des filières* » et un « *effort de transparence sur la gestion économique* » (4). Le Medef assortit toutefois cette fermeté d'une ouverture sur la représentativité interne des producteurs, notamment des PME, examinée ci-après.

### *d. La position du Gouvernement et celle de la mission : des producteurs maîtres du dispositif, mais comptables de leurs résultats*

La position du Gouvernement est intermédiaire : ne pas remettre en cause le principe pollueur-payeur ni transférer la gouvernance à un tiers, mais renforcer nettement le pilotage par la performance. Devant l'Assemblée nationale le 8 janvier 2026, puis lors d'un colloque au Sénat le 13 février, le ministre délégué chargé de la transition écologique a insisté sur la nécessité d'« *un pilotage fondé sur*

*(1) Collectif des éco-organismes, réponse au questionnaire des rapporteurs.*

*(2) Citeo, réponse au questionnaire des rapporteurs, mai 2026.*

*(3) Ademe, réponse au questionnaire des rapporteurs, avril 2026.*

*(4) Medef, réponse au questionnaire des rapporteurs.*

*la performance* » et de rendre « *réellement effectives* » les sanctions, le Gouvernement écartant par ailleurs la création d'un régulateur externe. Le levier décisif de cette logique – une obligation de résultat assortie d'une sanction crédible – prend corps dans l'amendement gouvernemental au projet de loi « DDADUE » (*cf. supra*, II. D), qui durcit le régime applicable aux non-contributeurs comme aux éco-organismes défaillants. Ce régime étant traité au fond dans la partie qui lui est consacrée, soulignons seulement ici sa portée pour la gouvernance : c'est la crédibilité de la sanction qui autorise à maintenir la décision entre les mains des producteurs, sans les dessaisir de leur responsabilité – logique à laquelle la DGPR et l'Ademe souscrivent également.

**Le Gouvernement a, depuis, sensiblement durci le ton.** Dans un entretien publié le 29 septembre 2026, le ministre délégué a appelé, s'agissant des éco-organismes, à « *revoir* » leur gouvernance « *pour prélever moins, faire mieux au plan environnemental et stopper l'évolution inflationniste des éco-contributions* » ; il a fait état d'audits engagés sur l'emploi de leurs ressources et annoncé, « dans le prochain budget, si le Parlement l'adoptait », le doublement des effectifs de la direction générale de la prévention des risques (1). Le lendemain, aux Assises nationales des déchets et de l'économie circulaire, il a indiqué que le futur cahier des charges de la filière textile flécherait 150 millions d'euros d'éco-contributions vers des capacités industrielles de recyclage, et revendiqué, pour l'ensemble des cahiers des charges en cours de révision, un « *pilotage par la recette plutôt qu'un pilotage par la dépense* » (2). La ministre de la transition écologique, Mme Monique Barbut, s'était pour sa part associée à la demande adressée en janvier 2026 à Refashion de proposer un malus fondé sur la durabilité des produits, afin de renchérir les contributions de la mode ultra-express (3) – orientation désormais traduite dans la pénalité applicable depuis le début du mois de septembre 2026 (*cf.* IV. B).

Selon la DGPR, les échanges interministériels ont ainsi conduit à estimer que « *les écueils mis en avant par le rapport d'inspection ne seraient pas écartés par la mise en place d'une instance de régulation indépendante* », et que c'était « *avant tout le fonctionnement des filières REP elles-mêmes qu'il convenait de revoir, ainsi qu'une meilleure articulation des services de l'État entre eux* ». L'administration ajoute qu'une telle création irait à rebours de la volonté de réduire le nombre de structures de l'État et risquerait de « *limiter l'impulsion politique* » donnée à l'économie circulaire. La mission d'information en retient que **le remède au problème du « juge et partie » ne réside pas dans le dessaisissement des**

---

*(1) Entretien de M. Mathieu Lefèvre, ministre délégué chargé de la transition écologique, à Ouest-France, publié le 29 septembre 2026, rapporté par Batiactu (avec l'AFP), « Filières Rep : le ministre veut "revoir" le fonctionnement des éco-organismes », 30 septembre 2026. Voir aussi L'Info Durable (avec l'AFP), « Gestion des déchets : le gouvernement veut "revoir" la gouvernance des éco-organismes », 30 septembre 2026.*

*(2) Propos de M. Mathieu Lefèvre aux Assises nationales des déchets et de l'économie circulaire (19e édition), Nantes, 30 septembre 2026, rapportés par Batiweb (avec l'AFP), « Déchets : le gouvernement souhaite réformer la gouvernance des éco-organismes », 30 septembre 2026.*

*(3) FashionNetwork (avec l'AFP), « Le Gouvernement demande à Refashion un malus financier pour l'ultra fast fashion », 15 janvier 2026.*

**producteurs, mais dans le renforcement du contrôle et, surtout, de la sanction,** que celle-ci soit exercée par un service dédié de la DGPR ou confiée à un régulateur *ad hoc* (*cf.* II. D, proposition n° 26).

**La comparaison européenne conduite par l'Ademe conforte cette orientation.** L'étude établit que, dans la plupart des États membres, les conseils d'administration des organisations de producteurs sont composés des seuls producteurs : le choix français n'a rien d'une singularité, et la France figure même parmi les rares pays – avec la Belgique et les Pays-Bas – dont les instances accueillent déjà des parties prenantes qui ne sont pas des producteurs. Deux variantes méritent toutefois d'être signalées. En Grèce, l'éco-organisme des emballages compte un tiers de représentants des communes à son conseil d'administration. En Flandre, l'autorité de supervision dispose d'un statut d'observateur dans l'ensemble des conseils d'administration (1). Cette seconde formule retient l'attention : elle ne dessaisit pas les producteurs de la décision, mais installe le régulateur au cœur de la délibération, là où il peut observer la formation des choix plutôt que d'en constater après coup les effets – point de comparaison utile pour apprécier les prérogatives du censeur d'État, que nous proposons d'élargir.

**Proposition n ° 28 :** Placer les instances de décision des éco-organismes sous le regard permanent de la puissance publique :

– en élargissant les prérogatives du censeur d'État au-delà du seul contrôle prudentiel, afin qu'il puisse formuler des observations écrites, versées au procès-verbal, sur les délibérations du conseil d'administration relatives aux barèmes, aux grilles d'éco-modulation et aux politiques d'appels d'offres ;

– en ouvrant à l'Ademe, sur le modèle de la supervision flamande, un statut d'observateur au conseil d'administration des éco-organismes agréés, sans voix délibérative.

**LA PLACE DES TIERS DANS LES CONSEILS D'ADMINISTRATION EN EUROPE**




*La formule flamande inspire la proposition n° 29 : ouvrir à l'Ademe un statut d'observateur, sans voix délibérative.*

*Source : mission d'information, d'après l'Ademe, réponse au questionnaire des rapporteurs, avril 2026.*

*(1) Ademe, réponse au questionnaire des rapporteurs, avril 2026.*

**La mission d'information ne recommande pas de remettre en cause la place des producteurs au sein des conseils d'administration**. Dès lors que les producteurs financent le dispositif et en assument la responsabilité juridique, les dessaisir de la décision reviendrait à dissocier la charge de la maîtrise, c'est-à-dire à affaiblir l'incitation à l'écoconception qui constitue la raison d'être de la responsabilité élargie. Une gouvernance partagée, où nul ne répondrait pleinement des résultats, diluerait les responsabilités sans améliorer les performances. La réponse au problème ne réside donc pas dans le retrait des producteurs, mais dans le resserrement de l'obligation de résultat qui pèse sur eux et dans le renforcement de la concertation avec les parties prenantes.

### 2. Des instances de gouvernance au fonctionnement déséquilibré

Les instances de gouvernance des éco-organismes sont, comme l'a rappelé la DGPR, alignées sur le modèle des entreprises privées, avec deux spécificités tenant à leur mission d'intérêt général : la présence d'un censeur d'État au conseil d'administration et l'existence d'un comité des parties prenantes. Cette architecture appelle un examen différencié du conseil d'administration (*a*) et du comité des parties prenantes (*b*), dont les enjeux de réforme diffèrent.

#### *a. Le conseil d'administration : un organe décisionnaire sous contrôle public limité*

i. Composition et prérogatives

Les prérogatives du conseil d'administration se révèlent importantes : il arrête les orientations stratégiques de l'éco-organisme, fixe les barèmes d'éco-contribution, valide les grilles d'éco-modulation, adopte le budget annuel, nomme et révoque le directeur général, décide des politiques d'appels d'offres et de contractualisation avec les opérateurs de gestion des déchets, arrête les plans de communication et de recherche et développement. Il valide également, à intervalles réguliers, l'engagement de l'éco-organisme sur les trajectoires de performance qui figurent dans son dossier de demande d'agrément et dans les cahiers des charges d'agrément (1).

Les modalités concrètes d'organisation de ces conseils varient sensiblement d'un éco-organisme à l'autre, et méritent d'être décrites. Ecosystem, agréé pour plusieurs filières, réunit vingt-trois administrateurs – treize au titre des EEE ménagers, trois pour les équipements professionnels, deux pour les lampes, deux pour les batteries et trois administrateurs indépendants – et organise ses décisions par collèges, chaque secteur arbitrant les sujets qui lui sont propres « *sans interférence avec d'autres marchés* », le conseil conservant « *une vision globale* » et entérinant les décisions ainsi votées (2). S'agissant de l'information des administrateurs, les pratiques convergent : Ecosystem transmet les documents « a

*(1) Article L. 541-10 du code de l'environnement, notamment le III relatif aux missions de l'éco-organisme, et les cahiers des charges d'agrément propres à chaque filière REP.*

*(2) Ecosystem, réponse au questionnaire des rapporteurs, juillet 2026.*

minima *une semaine avant la tenue du CA* », Alcome « *systématiquement […] 8 jours avant la tenue des réunions statutaires* », le censeur d'État étant destinataire des mêmes envois pour les séances auxquelles il participe (1). Ecosystem relève toutefois une difficulté propre aux filières où plusieurs éco-organismes coexistent : « *la situation de concurrence entre éco-organismes peut créer des situations limites et des biais* » dans la conduite des conseils.

ii. Le censeur d'État : une supervision financière, non stratégique

Au sein du conseil d'administration, le contrôle public s'exerce pour l'essentiel par l'entremise du censeur d'État. Placé auprès de chaque éco-organisme en application de l'article L. 541-10 du code de l'environnement, il est un agent du contrôle général économique et financier, rattaché au ministère chargé de l'économie.

**Mais,** comme exposé ci-avant (*cf.* II. B. 1), **son rôle est essentiellement prudentiel :** il veille à ce que l'éco-organisme dispose de capacités financières suffisantes pour remplir ses obligations et à ce que ces capacités soient utilisées conformément à sa mission d'intérêt général. Il vérifie la conformité des comptes, la soutenabilité des provisions pour charges futures et le respect des règles applicables aux structures à but non lucratif, et peut faire procéder à tout audit en rapport avec sa mission, aux frais de l'organisme.

Ainsi, il ne dispose pas de pouvoir de veto sur les décisions stratégiques du conseil d'administration – fixation des barèmes, politiques d'appels d'offres, orientations industrielles. Son rôle demeure principalement consultatif dans les orientations opérationnelles. Cette asymétrie – **une supervision financière étroite, mais une absence de prise sur les choix stratégiques** – nourrit le débat sur l'équilibre entre la responsabilité des producteurs et le contrôle public au sein des instances de gouvernance.

iii. Une opacité dénoncée par les parties prenantes non représentées

Plusieurs parties prenantes ont dénoncé, devant la mission d'information, l'opacité qui entoure le fonctionnement des conseils d'administration et la difficulté de connaître le contenu réel des décisions prises. La Capeb, représentative des artisans du bâtiment, écrit ainsi : « *la Capeb constate un manque significatif de transparence. Les producteurs non représentés dans les instances de gouvernance, ainsi que les détenteurs de déchets, ne disposent pas d'informations suffisantes sur le fonctionnement et les données financières des éco-organismes, ce qui nuit à la qualité du dialogue entre acteurs* » (2).

---

*(1) Ecosystem, réponse au questionnaire des rapporteurs, juillet 2026 ; Alcome, réponse au questionnaire des rapporteurs, juin 2026.*

*(2) Capeb, réponse au questionnaire des rapporteurs.*

La Fédération française du bâtiment est plus explicite encore : « *la FFB ne dispose d'aucune représentation directe au sein des conseils d'administration des éco-organismes – et donc d'une visibilité très limitée sur leur fonctionnement. Les informations transmises en Comités des parties prenantes (CPP) auxquels la fédération est invitée, sans droit de vote […], demeurent largement insuffisantes* » (1). Elle ajoute que la concurrence entre éco-organismes les conduit à « *communiquer des données trop parcellaires pour être véritablement exploitables* ». Les producteurs eux-mêmes réclament une information plus complète : les entreprises du médicament jugent ne pas disposer d'un niveau d'information suffisant sur l'utilisation des contributions et la construction des barèmes, et plaident pour « *une publication plus détaillée des coûts et performances* » (2). Elles avancent une piste pour concilier transparence et confidentialité commerciale : garantir une stricte étanchéité entre les personnes disposant des données déclaratives et les membres de la gouvernance (3).

L'Ademe, dans ses réponses au questionnaire, formule un constat qui rejoint cette préoccupation, en soulignant une évolution qualitative défavorable dans la composition des équipes dirigeantes des éco-organismes : « *un des symptômes est la disparition progressive des directeurs techniques/métiers au sein d'éco-organismes, remplacés par des directeurs affaires publiques ou juridique et financiers comme interlocuteurs des pouvoirs publics. De plus, les présidents des conseils d'administration sont presque systématiquement absents des échanges stratégiques avec les pouvoirs publics, brouillant ainsi l'identification de la responsabilité stratégique de l'éco-organisme, entre metteurs en marché au conseil d'administration et dirigeants salariés* » (4).

Cette observation de l'Ademe suggère que **la responsabilité politique et stratégique confiée aux conseils d'administration se dilue**, en pratique, dans une gestion technocratique conduite par les équipes exécutives, alors même que la logique du système REP suppose une responsabilité assumée par les producteurs. Elle pose ainsi la question de la substance réelle de la gouvernance, au-delà de sa forme juridique.

iv. La question de la représentation équilibrée des producteurs au sein des conseils d'administration

Le Collectif des éco-organismes reconnaît ce risque et l'aborde de front, en jugeant indispensable que la gouvernance demeure ouverte et équilibrée entre grands et petits acteurs.

Le Collectif relève que certaines parties prenantes signalent à ce titre un « *risque potentiel d'abus de pouvoir* » entre les producteurs « à la gouvernance » et

---

*(1) FFB, réponse au questionnaire des rapporteurs.*

*(2) Leem et Upsa, réponse au questionnaire des rapporteurs. Le secteur plaide pour une information plus pédagogique et sectorisée, la lecture par matériau ne rendant pas compte de ses spécificités.*

*(3)* Ibid.

*(4) Ademe, réponse au questionnaire des rapporteurs, avril 2026.*

ceux « clients » des éco-organismes, tandis que la Capeb confirme, pour la filière PMCB, que « *les petites entreprises ne sont pas représentées dans la gouvernance* ». Cette question, qui appelle un traitement spécifique, est développée *infra* (III. A. 3).

v. Le fonctionnement d'un conseil d'administration : l'exemple des comités stratégiques

Certains éco-organismes ont, de leur propre initiative, institué des dispositifs internes pour combler le déficit d'expertise sectorielle et articuler gouvernance politique et décision opérationnelle. Batribox, éco-organisme historique des piles et accumulateurs, décrit s'appuyer « *sur des comités stratégiques pour épauler le conseil d'administration, chacun travaillant sur les enjeux de sa catégorie de batteries* ». Ces cinq comités préparent techniquement les décisions du conseil d'administration, notamment les barèmes, qu'ils travaillent « *pour couvrir les coûts de Batribox* » avant présentation aux actionnaires, en y intégrant « *tous les objectifs […] en termes de collecte, tri, traitement, communication, R&D* » (1). Ecologic procède de même : son conseil d'administration, dont l'actionnariat est « *ouvert avec une participation égale entre chaque membre* », est « *complété par des "Co-strat" qui permettent une participation plus large des metteurs sur le marché pour chaque filière* » ; l'éco-organisme indique en outre avoir choisi de faire siéger des organisations professionnelles, précisément pour prévenir la sous-représentation des plus petits producteurs (2).

Dépourvue de fondement légal contraignant et née de la seule initiative des éco-organismes, cette organisation témoigne d'une dynamique utile : l'articulation entre expertise technique et responsabilité politique peut se renforcer sans transfert de responsabilité juridique. Cette pratique répond directement au constat, relevé plus haut, du risque d'érosion de l'expertise technique au sein des éco-organismes : en réancrant la préparation des décisions dans l'expertise métier, les comités stratégiques rapprochent la responsabilité politique du conseil d'administration de la compétence opérationnelle. La mission d'information juge cette articulation opportune et propose que **sa généralisation soit encouragée comme bonne pratique dans les lignes directrices des cahiers des charges**, sans porter atteinte à l'autonomie de gestion des éco-organismes.

### *b. Les comités des parties prenantes : une concertation encore largement formelle*

i. Cadre juridique et missions

Le comité des parties prenantes (CPP) constitue, depuis la loi « Agec », l'instance permanente de concertation au sein de chaque éco-organisme. Prévu à l'article L. 541-10 du code de l'environnement, il associe les acteurs

*(1) Batribox, réponse au questionnaire des rapporteurs.*

*(2) Ecologic, réponse au questionnaire des rapporteurs, juin 2026.*

non-producteurs aux décisions structurantes ; sa composition rassemble typiquement producteurs, collectivités, associations environnementales et de consommateurs, opérateurs de gestion des déchets, acteurs du réemploi et de l'économie sociale et solidaire, ainsi que des personnalités qualifiées (1). **Sa création a constitué une avancée notable** : en ouvrant la gouvernance à des acteurs jusqu'alors tenus à l'écart des décisions, elle a posé le principe d'une concertation permanente là où ne prévalait qu'un dialogue informel.

La DGPR décrit ainsi leurs missions : « *les CPP sont placés sous la responsabilité de l'éco-organisme dont la composition et la liste des décisions faisant l'objet d'un avis sont précisées à l'article L. 541-10 du code de l'environnement. Le CPP peut également émettre des recommandations* ». Les avis rendus par le CPP portent notamment sur les grilles d'éco-modulation, les campagnes de communication, les procédures d'appels d'offres, les études de préfiguration et les évolutions de barème.

Le Collectif des éco-organismes confirme le rôle central de cette instance : « *les CPP visent à rapprocher les parties prenantes de l'activité et des projets menés par les éco-organismes. À ce titre, ils examinent l'ensemble des projets structurants (campagnes de sensibilisation, grilles d'audit, procédures de passation de marché, bilan d'éco-conception, etc.) et les modalités tarifaires annuelles, notamment les éco-modulations, des éco-organismes* » (2).

ii. Une pratique qui s'installe, des limites structurelles

Six ans après la loi « Agec », les CPP fonctionnent désormais au sein de chaque éco-organisme agréé et tiennent un rôle réel dans la structuration du dialogue avec les parties prenantes. Le Collectif des éco-organismes considère que « *si cet objectif semble atteint grâce au rôle essentiel de cette instance, leur mise en œuvre représente aujourd'hui une part significative de l'activité des éco-organismes (plusieurs réunions annuelles, formalismes de saisine, compte-rendu, convocation, etc.), ainsi qu'une sollicitation accrue des parties prenantes, souvent identiques, au sein des différentes filières REP* ».

Plusieurs limites structurelles de l'instance n'en sont pas moins régulièrement relevées.

**Premièrement, la nature strictement consultative des avis** rendus par le CPP réduit son influence effective sur les décisions stratégiques. L'UFC-Que Choisir insiste sur ce point : « *le CPP doit être véritablement une instance décisionnaire pour que ce soit utile d'y siéger et non un simple organe de communication descendante* ». Le réseau Envie réclame également que « *les CPP de chaque éco-organisme [aient] des pouvoirs réels et non-facultatifs* ».

*(1) Article L. 541-10 du code de l'environnement.*

*(2) Collectif des éco-organismes, réponse au questionnaire des rapporteurs.*

Le principal éco-organisme concerné en propose une lecture différente. Citeo affirme qu'« *aucune décision soumise au CPP n'a été prise sans son accord* » et que l'avis du comité est « *systématiquement suivi* » : à ses yeux, l'influence de l'instance serait donc réelle. Mais l'éco-organisme déplace aussitôt la critique sur un autre terrain, celui du contenu de la concertation : le CPP se caractériserait par « *l'absence de vision de filière* », chaque membre ne portant attention qu'aux seuls sujets qui l'intéressent, sans investir cette chambre pour éclairer les choix de l'éco-organisme (1). Le diagnostic rejoint, par un autre chemin, celui des associations : qu'il soit tenu pour un organe sans pouvoir ou pour une instance sans stratégie, **le CPP peine, dans les deux cas, à devenir le lieu d'une délibération véritablement structurante**.

**Deuxièmement, la multiplication des CPP** – un par éco-organisme, soit potentiellement plusieurs par filière lorsqu'il en existe plusieurs – engendre une charge de participation importante pour les parties prenantes, qui ne peuvent siéger dans tous. L'UFC-Que Choisir écrit ainsi : « *la multiplication des comités des parties prenantes pose un problème de gestion du temps et de représentation. Nous n'avons pas la capacité de siéger dans chaque comité des parties prenantes de tous les éco-organismes* ».

La DGPR partage ce constat : « *compte tenu du nombre d'éco-organismes, le nombre de CPP est important et certains collèges ont du mal à être pourvu[s] comme pour les associations. Par ailleurs, certains points ne sont pas spécifiques à un seul éco-organisme et mériteraient d'être porté[s] à la discussion au niveau de la filière. Il s'agirait par ailleurs d'un gage d'efficience en évitant de multiplier les instances pour une même filière et d'allègement pour les parties prenantes qui sont sollicitées pour tous ces comités, mais aussi un gage de transversalité* » (2). France Nature Environnement confirme la difficulté « *à être représentée dans toutes les filières, à être présents à toutes les réunions* », faute de moyens humains suffisants, une situation « *amplifiée ces dernières années par des coupes de subventions* » (3).

Le rapport d'information du Sénat précité de juin 2025 consacré au bilan de la loi « Agec » dresse un constat plus sévère encore. Les comités y sont perçus par leurs membres comme des « *chambres d'enregistrement* », permettant à l'éco-organisme d'informer les parties prenantes de décisions déjà prises plutôt que de leur donner prise sur elles ; l'éco-organisme Léko (emballages ménagers et papiers) reconnaît lui-même que le comité, « *du fait de son rôle consultatif, n'exerce qu'une influence limitée sur les décisions* ». Le rapport relève en outre trois difficultés matérielles convergentes : les associations généralistes peinent à assurer une présence dans des comités aussi nombreux ; elles ne disposent pas des moyens de recruter les spécialistes qu'exige la technicité des dossiers ; et le quorum

*(1) Citeo, réponse au questionnaire des rapporteurs et tables rondes de la mission d'information sur la filière plastique et sur la consigne.*

*(2) DGPR, réponse au questionnaire des rapporteurs, mars 2026.*

*(3) France Nature Environnement (FNE), contribution écrite aux travaux de la mission d'information.*

lui-même se révèle difficile à atteindre [1]. Certains acteurs, telle la Fnade, en tirent la conséquence radicale et réclament la suppression pure et simple de ces instances, tenues pour de « *fausses instances de concertation* ».

**Troisièmement, la charge documentaire et technique** pesant sur les membres des CPP est souvent disproportionnée par rapport à leurs moyens humains – particulièrement pour les associations. Le rythme des réunions, l'ampleur des documents à instruire et la technicité croissante des sujets contribuent à une participation inégale selon les collèges, avec un risque de « *saturation* » comparable à celui observé au niveau de la Cifrep.

**Quatrièmement, la question du droit de vote et de la place spécifique des détenteurs de déchets** n'est pas résolue. La FFB souligne que ses représentants siègent en CPP « *sans droit de vote (car pas de siège prévu par la réglementation pour les détenteurs de déchets)* », ce qui affaiblit leur capacité effective d'influence sur les décisions structurantes de l'éco-organisme.

iii. Les propositions d'évolution : CPP par filière ou « *conseil de la stratégie industrielle* » ?

Deux pistes de réforme sont en débat. La première consiste à faire remonter les CPP au niveau de la filière – un seul CPP mutualisé entre les éco-organismes agréés, plutôt qu'un par éco-organisme –, proposition introduite lors de l'examen du projet de loi « DDADUE » au Sénat, sous l'impulsion parlementaire [2].

Les avantages escomptés tiennent à la simplification : allègement de la charge des parties prenantes, transversalité, mutualisation des travaux non concurrentiels. La DGPR y voit une piste pertinente, ces comités de filière, pilotés par les organismes coordonnateurs agréés (OCA), visant à « *rendre le fonctionnement des [CPP] plus efficient, en élargissant le champ des discussions tout en réduisant le nombre de comités* ». La Capeb y est « *favorable* », comme l'Ademe, qui juge « *nécessaire de faire remonter au niveau de la filière un certain nombre de sujets d'intérêt* ».

Le Collectif des éco-organismes émet toutefois des réserves substantielles : « *la création d'un CPP unique au niveau filière se heurte au respect du droit de la concurrence, puisque de nombreux sujets concurrentiels y sont abordés (barèmes financiers, modalités). Il est impératif de prévenir tout risque d'entente ou de transmission d'informations sensibles commercialement. Si un tel CPP filière était institué, il serait nécessaire de multiplier les instances pour traiter distinctement les sujets concurrentiels, ce qui ne garantirait pas la simplification recherchée* » [3].

---

*(1) Sénat, rapport d'information n ° 786 (2024-2025) précité, partie relative aux instances créées par la loi Agec. Les appréciations rapportées émanent respectivement du Medef, de l'éco-organisme Léko, des associations Les Amis de la Terre et Zero Waste France, de France Industrie et de la FNADE, entendus par les rapporteurs.*

*(2) Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne (« DDADUE »), examen au Sénat, session 2025-2026, disposition relative à la gouvernance des filières REP.*

*(3) Collectif des éco-organismes, réponse au questionnaire des rapporteurs.*

Une autre piste transformerait le CPP en un « *conseil de la stratégie industrielle* » dont la vocation dépasserait la consultation sur les décisions courantes pour embrasser la définition d'une stratégie sectorielle. Portée notamment par NextWaste, elle lit la REP comme un instrument de politique industrielle : des comités spécialisés par filière « *apportent de la profondeur technique mais risquent le cloisonnement* », tandis qu'« *un conseil stratégique transversal apporterait la vision industrielle inter-filières qui manque aujourd'hui* ». La mission d'évaluation de la loi « Agec » va dans le même sens, proposant de confier à la Cifrep « *un rôle de planification* » prolongé, dans chaque filière, par un « *conseil de la stratégie industrielle* » substitué au CPP (1).

Les opérateurs de gestion des déchets opposent à cette seconde piste une objection de principe. Dans leur contribution commune, Federrec, la Fnade et le Snefid soutiennent que les comités « *ne peuvent pas devenir des "conseils de la stratégie industrielle" car ils ne traitent pas des mêmes enjeux* » : la stratégie industrielle d'une filière « *doit être pilotée par l'État, non par les éco-organismes, qui ne sont que les outils de la REP et qui ne sont pas des industriels* ». Ils relèvent en outre qu'un tel conseil devrait réunir toute la chaîne de valeur, « *y compris les consommateurs de matières recyclées, qui ne font aucunement partie des CPP* » (2). Plastics Europe formule la même réserve depuis l'amont de la chaîne, se déclarant favorable à ces évolutions « *si les producteurs de matériaux et les fabricants d'emballages sont enfin pleinement associés* », indiquant par ailleurs n'avoir jamais été impliqué dans les travaux de la Cifrep (3). Ces observations convergent vers un même constat : **la vocation industrielle que l'on souhaite donner à ces instances suppose d'en élargir la composition** au-delà du périmètre actuel, faute de quoi le changement de nom ne changerait rien à la nature des débats.

Ecosystem formule une objection de méthode. Déplacer les comités au niveau de la filière « *ne peut être une mesure de simplification que s'il remplace les CPP des éco-organismes et qu'il ne traite que des sujets non concurrentiels* ». Or les avis aujourd'hui rendus par les comités portent précisément sur des matières concurrentielles – grilles de barèmes, soutiens des fonds réemploi, pondération des critères des appels d'offres, orientations stratégiques –, qu'une instance commune à des éco-organismes rivaux ne saurait examiner sans difficulté. L'éco-organisme en déduit que « *la refonte des CPP ne doit pas se limiter à modifier le niveau de tenue de l'instance mais à revoir en profondeur les modalités de réunion de cette instance et son rôle dans les relations de la filière* » (4). Dans cette perspective, la remontée au niveau de la filière ne peut valoir que pour les sujets transversaux, un espace de concertation devant subsister auprès de chaque éco-organisme pour ce qui touche au secret des affaires et à la concurrence.

---

*(1) Assemblée nationale, rapport d'information n ° 2696 précité sur l'évaluation de l'impact de la loi « Agec », mai 2024, proposition n ° 44 et propositions relatives à la refonte des instances de concertation des filières REP.*

*(2) Federrec, FNADE et SNEFiD, réponses communes au questionnaire des rapporteurs, mars 2026.*

*(3) Plastics Europe, réponse au questionnaire des rapporteurs, juin 2026.*

*(4) Ecosystem, réponse au questionnaire des rapporteurs, juillet 2026.*

L'Ademe précise utilement ce que ces instances de filière auraient vocation à traiter. Face à la multiplication des éco-organismes et des systèmes individuels, l'agence juge « *nécessaire de faire remonter au niveau de la filière un certain nombre de sujets d'intérêt* » – travaux d'études, communication, concertation avec les parties prenantes – et ajoute que « *l'identification des besoins de capacités, [tant] au niveau du réemploi ou de la réparation que de [celui de la] collecte ou [du] recyclage, pourrait utilement être débattue au niveau des filières* » (1). Cette précision assigne au comité de filière une fonction de programmation industrielle – identifier les capacités à mobiliser – qui excède la simple concertation et rejoint la vocation stratégique que la mission d'information appelle de ses vœux.

La DGPR précise l'articulation qui en découlerait avec la commission inter-filières : dans une organisation où le pilotage se tiendrait au niveau de la filière, la Cifrep « *pourrait se positionner sur des travaux menés par ces instances et en proposer une synthèse* » (2).

Ces deux orientations ont reçu une consécration récente lors de l'examen du projet de loi « DDADUE » au Sénat. Dans son avis du 3 février 2026, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, sur le rapport de Mme Marta de Cidrac, se félicite des dispositions de l'article 47 « *améliorant [la] gouvernance* » des filières. Prolongeant son rapport sur le bilan de la loi « Agec » (juin 2025), elle a adopté deux amendements : le premier « *fusionne les comités des parties prenantes d'une même filière REP* », le second prévoit qu'« *une stratégie industrielle pluriannuelle de l'économie circulaire, fixée par décret, détermine les objectifs de la politique d'économie circulaire et précise les leviers à mobiliser* » (3). Fondant ces propositions sur un constat sévère – « *instances peu efficaces, [une] consultation purement formelle, [une] composition insuffisamment représentative* » (4) –, la commission propose d'y substituer « *de nouveaux comités des parties prenantes, institués au niveau de chaque filière REP* », dotés « *de véritables pouvoirs de pilotage* ». Cette orientation prolonge une préconisation formulée dès 2024 par Mme Véronique Riotton et M. Stéphane Delautrette, dans leur rapport d'évaluation de la loi « Agec », qui proposaient de transformer, à l'intérieur de chaque filière, le comité des parties prenantes en un conseil de stratégie industrielle (5).

Le rapport sénatorial sur l'application de la loi « Agec » assortit toutefois cette évolution de conditions qui en commandent l'efficacité. La première tient au calendrier : les projets de décision doivent être soumis « *suffisamment en amont, afin d'assurer qu'une marge de manœuvre pour d'éventuelles modifications soit encore possible* » – faute de quoi la consultation demeure formelle, quel que soit le niveau auquel elle se tient. La deuxième concerne la portée des avis : il convient de

---

*(1) Ademe, réponse au questionnaire des rapporteurs, avril 2026.*

*(2) DGPR, réponse au questionnaire des rapporteurs, mars 2026.*

*(3) Sénat, avis n° 346 sur le projet de loi « DDADUE ».*

*(4)* Ibid.

*(5) Assemblée nationale, rapport précité sur l'évaluation de l'impact de la loi « Agec », mai 2024.*

« *confier des pouvoirs décisionnels au CPP, sans bien sûr priver l'éco-organisme de son autonomie ni priver l'État de son rôle légitime de régulateur* », les rapporteurs du Sénat suggérant qu'un avis conforme puisse être requis sur le projet d'arrêté d'agrément. La troisième concerne la composition : si l'article L. 541-10 du code de l'environnement permet de l'adapter « *pour tenir compte des spécificités de chaque filière* », l'article D. 541-90, qui la fixe, n'a pas prévu cette souplesse (1). Le rapport recommande enfin que ces comités demeurent au niveau de la filière sans devenir inter-filières, afin d'éviter l'engorgement qui affecte aujourd'hui la Cifrep.

**Ce bilan critique appelle toutefois une nuance, car certains éco-organismes ont fait de leur comité un instrument utile.** Valobat, agréé dans la filière REP du bâtiment, indique avoir choisi d'aller au-delà des obligations réglementaires en intégrant à son comité les détenteurs de déchets eux-mêmes (la Capeb et la FFB) (2), aux côtés des collectivités, des opérateurs, des associations environnementales et des représentants des consommateurs, au motif que « *les entreprises du bâtiment doivent pouvoir participer directement aux discussions sur le fonctionnement de la filière* ». Depuis la création de la filière REP, ce comité s'est réuni à quatorze reprises et a rendu dix-neuf avis, tous rendus publics (3). Cet exemple mérite d'être relevé : il établit que les faiblesses constatées ailleurs ne tiennent pas seulement à la nature de l'instance, mais à l'usage qui en est fait. Un comité peut demeurer une formalité ; il peut aussi devenir le lieu où se forme la décision.

**Proposition n ° 29 :** Instituer, au niveau de chaque filière comptant plusieurs éco-organismes agréés, un comité des parties prenantes unique, piloté par l'organisme coordonnateur agréé et compétent pour l'ensemble des sujets transversaux, qui se substitue aux comités des parties prenantes des éco-organismes, tout en maintenant, au niveau de chaque éco-organisme, une formation restreinte pour les sujets couverts par le secret des affaires.

Cette évolution appelle une transformation de l'organisme coordonnateur lui-même. Le rôle de ces organismes étant examiné au fond dans la partie correspondante (*cf.* partie III. B. 4), la mission d'information souligne ici la seule condition de gouvernance qui commande cette évolution : un organisme coordonnateur dont les missions de coordination seraient ainsi précisées et recentrées (proposition n° 30) ne saurait, pour la durée de la transition, **demeurer la seule instance de la filière dépourvue de comité des parties prenantes**, faute de quoi le pilotage du comité de filière qui lui serait confié accroîtrait l'opacité que lui reprochent les acteurs.

*(1) Sénat, rapport d'information n° 786 précité sur l'application de la loi « Agec ».*

*(2) Il est précisé que la composition réglementaire des comités, fixée à l'article D. 541-90 du code de l'environnement, ne prévoit pas de siège pour les détenteurs de déchets, de sorte que ceux-ci y participent sans voix délibérative.*

*(3) Valobat, réponse au questionnaire des rapporteurs.*

**Proposition n ° 30 :** Recentrer les organismes coordonnateurs sur une fonction de coordination opérationnelle de la filière – guichet unique pour les collectivités, les opérateurs et les producteurs, harmonisation des procédures, des outils et des contrats-types, pilotage du comité des parties prenantes de filière mentionné à la proposition précédente –, sans leur confier la gestion des mécanismes de compensation financière entre éco-organismes, dont l'Autorité de la concurrence a recommandé de confier la direction aux services de l'État.

D'autres acteurs expriment des réserves ou proposent des voies alternatives. Le Collectif des éco-organismes et la Capeb jugent les contours du « conseil de la stratégie industrielle » encore flous, et Batribox s'interroge sur la capacité des membres actuels des CPP à porter cette dimension stratégique, faute de « bande passante » et de compétence interne (1).

La FNCCR défend une position intermédiaire : conserver l'architecture existante en la renforçant, les comités de filière devenant « le relais adéquat » d'une nouvelle gouvernance, dotés – conjointement avec la Cifrep – d'outils de contrôle et de sanction, et dont les membres seraient « désignés par l'État » pour en garantir l'indépendance (2). Cette désignation par l'État mérite examen : elle renforcerait la légitimité des instances en les prémunissant contre les effets d'autosélection ou de captation.

Les organisations patronales portent une analyse plus structurée. Le Medef juge les comités actuels « *pas adaptés* » dans leur fonctionnement et leur gouvernance, tout en estimant utile de conserver « *des instances de dialogue au niveau de chaque* » éco-organisme. Il distingue trois besoins appelant des outils distincts : un comité de stratégie industrielle trans-filières, un suivi par filière adossé aux données de l'Ademe, et un suivi annuel par éco-organisme assorti de sanctions « *progressives et proportionnées* » (3). Ses propositions relatives à l'organisation administrative de la supervision – transfert vers un service à compétence nationale sous double tutelle, création d'une commission de régulation (4) – relèvent du pilotage public des filières (*cf.* partie III. C).

Le Conseil national de l'économie circulaire propose enfin de supprimer les CPP au profit d'un comité d'orientation placé *en amont* du conseil d'administration, qui formulerait les propositions que celui-ci aurait à valider. L'idée inverse le sens de la consultation sans dessaisir les producteurs de la décision. La mission d'information considère qu'une telle mesure aurait peu d'effet : substituer une instance à une autre ne garantirait pas davantage la portée de ses avis, rien n'obligeant le conseil d'administration à les suivre. La difficulté ne tient pas à la place de l'instance dans la chaîne de décision, mais à **l'absence de conséquence attachée à ses avis** : c'est sur ce terrain de l'effectivité, non de l'architecture, que la mission d'information porte ses propositions.

---

*(1) Batribox, réponse au questionnaire des rapporteurs.*

*(2) FNCCR, réponse au questionnaire des rapporteurs.*

*(3) Medef, réponse au questionnaire des rapporteurs, 8 avril 2026 (évolution des instances de concertation).*

*(4)* Ibid.

iv. Les comités techniques opérationnels (CTO) : un espace complémentaire mal formalisé

Déjà évoqués, les comités techniques opérationnels (CTO) parachèvent le dispositif de concertation en ménageant un espace d'échange plus resserré sur les modalités opérationnelles des contrats entre éco-organismes et opérateurs de gestion des déchets. Non prévus par un texte législatif ou réglementaire, ils sont introduits par les cahiers des charges d'agrément.

Leur utilité opérationnelle est reconnue, au premier chef par les opérateurs de gestion des déchets qui en avaient réclamé la création. Leur fonctionnement demeure néanmoins inégal : certains sont perçus comme des espaces d'échange technique efficaces ; d'autres, comme le souligne le réseau Envie, souffrent d'une articulation insuffisante avec les décisions structurantes de l'éco-organisme. Envie déplore ainsi que le CTO ne soit pas systématiquement consulté sur les contrats types et les appels d'offres, et que la hiérarchie des modes de traitement (dont le réemploi) y soit trop peu intégrée.

Deux correctifs, simples, permettraient de lever ces limites. Le premier consisterait à inscrire dans les cahiers des charges une consultation obligatoire du comité technique opérationnel sur les projets de contrats-types et de politiques d'appels d'offres, aujourd'hui laissée à la discrétion de l'éco-organisme – comblant le grief, formulé par le réseau Envie, d'une articulation défaillante avec les décisions structurantes. Le second tiendrait à formaliser le lien entre le comité technique opérationnel et le comité des parties prenantes, afin que les constats techniques du premier nourrissent les avis du second [(1)].

### 3. Une représentation des parties prenantes encore nettement insuffisante

L'architecture de gouvernance qui vient d'être décrite se révèle, dans ses grands principes, satisfaisante : elle conjugue un pouvoir de décision confié aux producteurs – conforme au principe « pollueur-payeur » – et des mécanismes de concertation et de supervision associant les autres parties prenantes. Les auditions conduites par la mission ont toutefois **révélé d'importantes limites dans l'effectivité de cette représentation**. Deux catégories d'acteurs sont particulièrement concernées : les « *petits producteurs* », dont la voix est structurellement affaiblie face aux grandes entreprises au sein des conseils d'administration (*a*) ; et les collectivités territoriales, les associations, les acteurs du réemploi et de l'économie sociale et solidaire, dont la participation aux instances de concertation demeure fragile, insuffisamment outillée et parfois marginalisée (*b*).

*(1) Envie, réponse au questionnaire des rapporteurs.*

### *a. La place des « petits producteurs »*

#### i. Le paradoxe de la représentation des TPE-PME dans une gouvernance par les producteurs

Le dispositif REP part du principe que les producteurs disposent, en tant que catégorie, d'une représentation homogène dans les instances de gouvernance. La réalité est plus complexe : ils forment une population très hétérogène, mêlant des grands groupes multinationaux – dotés de moyens juridiques et techniques importants – aux TPE et micro-entreprises artisanales, qui peinent à identifier leurs interlocuteurs, à comprendre les mécanismes financiers et à participer effectivement aux instances de décision.

De cette hétérogénéité naît un paradoxe : tous les producteurs contribuent au dispositif, mais **tous ne disposent pas des mêmes moyens d'influer sur les décisions** qui déterminent le niveau et l'affectation de leurs éco-contributions. L'U2P souligne que « *les TPE rencontrent des difficultés à comprendre les modalités de calcul des contributions* » et n'est « *pas membre direct des instances de gouvernance* ». L'ANIA formule un constat convergent depuis l'agroalimentaire : « *les metteurs en marché de petite taille rencontrent des difficultés à s'investir dans la gouvernance* », faute de « *ressources humaines et [de] compétences suffisantes* », difficulté valant pour les 98 % de TPE-PME de son périmètre (1).

Ce constat est également repris par le Collectif des éco-organismes lui-même, qui rappelle : « *il est indispensable que la gouvernance demeure ouverte, équilibrée et suffisamment représentative, à la fois des grands et des petits acteurs, afin d'éviter la concentration du pilotage par un nombre restreint d'entreprises. Il appartient également aux metteurs sur le marché de veiller à ce que cet équilibre soit maintenu* » (2). Cette dernière formulation traduit toutefois une position implicite : la responsabilité de garantir la représentation des petits producteurs relève de la sphère privée des producteurs eux-mêmes, et non d'une obligation légale ou réglementaire imposée à l'éco-organisme.

Citeo conteste pour sa part l'idée d'une distorsion liée à la taille. L'éco-organisme fait valoir qu'« *il serait erroné de penser que les "gros" metteurs en marché partagent tous les mêmes intérêts* » : coexistent à son conseil d'administration des industriels et des distributeurs, des acteurs de l'alimentaire et du non-alimentaire, de sorte que le clivage déterminant ne serait pas la taille des entreprises mais l'équilibre entre secteurs. Il ajoute avoir choisi de convier à sa gouvernance « *les principales fédérations d'entreprises qui représentent les entreprises de toutes tailles* » et travailler de manière rapprochée avec elles (3). L'argument ne dissipe pas entièrement le paradoxe relevé plus haut : la

---

*(1) ANIA (Association nationale des industries alimentaires), contribution écrite aux travaux de la mission d'information. L'ANIA représente 23 000 entreprises alimentaires.*

*(2) Collectif des éco-organismes, réponse au questionnaire des rapporteurs.*

*(3) Citeo, réponse au questionnaire des rapporteurs, mai 2026.*

représentation par les fédérations, précieuse, demeure une médiation dont l'effectivité dépend de la capacité des plus petits adhérents à s'y faire entendre – capacité que les intéressés eux-mêmes disent limitée.

ii. Des conséquences opérationnelles parfois préoccupantes

L'absence de représentation effective des TPE-PME dans les instances de gouvernance ne relève pas de la seule question de principe, mais **se traduit par des dispositifs parfois inadaptés aux plus petits acteurs, au point d'en décourager le recours**. Trois exemples issus des auditions illustrent ce problème.

**Premièrement, la conception des dispositifs opérationnels**, qu'illustre notamment le déploiement de la REP des produits et matériaux de construction du bâtiment (PMCB). La FFB décrit ainsi les dysfonctionnements observés : « *4 éco-organismes, 3 modalités de reprise (apport volontaire, reprise chantier, reprise entreprises), 12 procédures différentes pour déposer ses déchets. Avec des disparités entre éco-organismes sur les types de déchets acceptés, certains [conditionnant] l'accès au service par des seuils. Les artisans et entreprises qui tentent d'accéder au service sont très vite découragés. La FFB a alerté dès le début les éco-organismes de cette dérive en demandant un guichet unique pour les détenteurs qui n'est jamais arrivé* ».

La Capeb confirme ce diagnostic : « *la pré-inscription obligatoire exigée par les éco-organismes via un site web ou une application numérique, qui doit se faire en amont du geste d'apport des déchets dans les points de collecte, sachant que chaque éco-organisme propose son propre système (site internet, appli…), est un frein administratif pour les entreprises ; cela requiert un véritable changement de pratiques. Une carte d'accès à tous les points de collecte serait beaucoup plus simple* » (1). Les organisations professionnelles des petites entreprises considèrent qu'une meilleure représentation de leurs intérêts dans les instances de décision aurait permis d'éviter ces impasses opérationnelles.

**Deuxièmement, les délais de prévenance sur les barèmes**. La FFB signale que « *les 4 éco-organismes de la REP PMCB augmentent de nouveau leurs barèmes au 1er juillet 2026 de manière exponentielle, y compris pour les filières matures (80 % d'augmentation pour les matériaux inertes) et toujours sans service supplémentaire* », et que la réforme annoncée par le ministre – qui prévoit notamment « *un délai de prévenance d'au moins 9 mois avant application* » et « *une date unique de publication des barèmes pour l'ensemble des éco-organismes* » – répond directement à ses attentes (2). Or ces attentes n'ont émergé qu'après plusieurs cycles de tension : une meilleure représentation des artisans et TPE au sein des instances de décision aurait sans doute pu conduire à intégrer, dès l'origine, des dispositifs de visibilité tarifaire adaptés.

*(1) Capeb, réponse au questionnaire des rapporteurs.*

*(2) FFB, réponse au questionnaire des rapporteurs.*

**Troisièmement, la conception des adhésions et déclarations administratives**. La FFB regrette que « *les modalités d'adhésion et les formalités à accomplir chaque année vont à l'encontre de la simplification prônée par l'État pour les TPE/PME (collecte des éco-contributions, versements périodiques aux éco-organismes, mises à jour 2 voire 3 fois par an des barèmes / tarifs, information des clients, affichages sur les contrats, les sites web, plan de prévention et d'éco-conception…)* » et réitère « *sa demande de sortir du statut de producteurs l'ensemble des artisans et entreprises du bâtiment au profit des industriels (moins nombreux et dont l'organisation permet la gestion de ces nouvelles charges administratives)* ». Cette proposition, dont la portée dépasse la seule question de la gouvernance, illustre l'ampleur des ajustements que rendrait possibles une meilleure prise en compte de la spécificité des petits producteurs.

iii. Les solutions envisageables : représentation collective, fédérations, statut associatif

Plusieurs voies s'offrent pour renforcer la représentation effective des petits producteurs.

**La première consisterait à élargir la représentation via les fédérations professionnelles** – l'U2P, la Capeb, l'alliance française des places de marché (AFDPM) ou la confédération générale de l'alimentation en détail (CGAD), par exemple, disposent d'une capacité collective d'expertise et de portage politique qui pourrait être mobilisée à l'intérieur des conseils d'administration ou des CPP. Le Collectif des éco-organismes suggère cette piste : « *l'élargissement et l'équilibre de la gouvernance, qui pourrait passer par une représentation accrue via les fédérations, contribuent à assurer une représentativité plus étendue des producteurs concernés* ». L'U2P conditionne son soutien aux évolutions envisagées à cette exigence : « *la condition principale reste une représentation effective des organisations représentatives des petites entreprises* ».

Le Medef rejoint cette orientation et en fait l'une de ses propositions explicites : soucieux d'améliorer « *la représentativité des metteurs en marché au sein des conseils d'administration […] en particulier en ce qui concerne les PME* », il demande d'ouvrir la participation aux conseils d'administration des éco-organismes « *aux fédérations professionnelles représentantes des metteurs en marché* » (1).

Deux éco-organismes attestent que cette voie est praticable. Alcome indique que les petits metteurs en marché de la filière du tabac « *sont présents au conseil d'administration à travers leurs deux fédérations professionnelles représentatives* » (2). Ecosystem fait valoir de son côté que ses comités stratégiques de secteur constituent « *les instances permettant aux producteurs de toutes tailles et de divers marchés de décider des orientations prises par leur éco-organisme* »,

*(1) Medef, réponse au questionnaire des rapporteurs, avril 2026.*

*(2) Alcome, réponse au questionnaire des rapporteurs, juin 2026. Il s'agit de l'Association des fournisseurs de tabac à fumer (AFTF) et de la Fédération des fabricants de cigares (FFC).*

le travail conduit avec les organisations professionnelles venant « *garantir la représentativité* ». Mais le même éco-organisme désigne aussitôt la limite du dispositif, et elle ne tient pas à la composition des instances : « *le fait que les contrats types rendus obligatoires par les [cahiers des charges] ne permettent pas de distinguer des modalités d'adhésion et de déclaration adaptées à la taille et aux volumes mis en marché pose de vrais soucis aux plus petits acteurs* » (1). Cette observation confirme que la difficulté des petits producteurs se joue **autant dans les modalités déclaratives que dans la composition des conseils** – ce qui justifie que la proposition ci-après associe représentation collective et allègement proportionné des obligations.

Une deuxième option consisterait à généraliser le statut associatif pour certains éco-organismes, notamment lorsque les filières concernées présentent une hétérogénéité forte entre producteurs. Ce statut, retenu par Dastri, Cyclamed ou Pyréo comme indiqué ci-après, permet aux entreprises les moins contributrices de siéger au conseil d'administration, voire d'en assurer la présidence. Ce modèle mérite d'être étudié comme option pour les filières où l'équilibre entre grands et petits producteurs est structurellement précaire.

**La troisième voie, portée par la FNCCR, consisterait à imposer une désignation par l'État de certains membres des instances**, pour garantir une représentation équilibrée qui ne relève pas de la seule bonne volonté des producteurs organisés. Cette solution, plus interventionniste, présenterait l'avantage d'une garantie institutionnelle mais soulève la question du respect de la logique de responsabilité des producteurs qui fonde le dispositif REP.

**La quatrième voie, à l'échelle européenne, viserait à intégrer les spécificités des petites entreprises dans le futur règlement européen sur l'économie circulaire.** La DGPR signale en effet que la Commission européenne prévoit d'introduire, dans le futur cadre communautaire, « *des dispositions spécifiques pour les petites entreprises (avec notamment des assouplissements en matière de données à rapporter, sans toutefois en supprimer le principe, et des forfaits pour les contributions)* ». Cette harmonisation européenne pourrait apporter un standard commun de protection des petits producteurs qui ferait défaut aujourd'hui dans le seul cadre national.

**Proposition n ° 31 :** Garantir une représentation effective des petits producteurs au sein de la gouvernance des éco-organismes, en combinant des mécanismes de représentation collective (groupements, collèges dédiés) et un allègement proportionné de leurs obligations déclaratives, dans la ligne des dispositions spécifiques envisagées par le futur cadre européen de l'économie circulaire.

*(1) Ecosystem, réponse au questionnaire des rapporteurs, juillet 2026.*

### *b. La représentation des collectivités territoriales, des associations, des acteurs du réemploi et de l'économie sociale et solidaire*

#### i. Les collectivités territoriales : une place formellement reconnue, une influence réelle limitée

Aux collectivités territoriales revient, en vertu de l'article L. 2224-13 du code général des collectivités territoriales, la compétence historique du service public de gestion des déchets ménagers. Elles supportent ainsi des dépenses considérables que les soutiens des éco-organismes ne couvrent que partiellement, comme exposé *supra* (*cf.* II. C. 2). La FNCCR estime ainsi que ces soutiens « *ne couvrent quasiment jamais l'ensemble des coûts réellement supportés* », la couverture restant, dans l'exemple vendéen qu'elle cite, « *inférieure à 50 % des coûts* », soit « *un reste à charge supérieur à 2,50 € par habitant* » (1).

Dans un tel contexte, la représentation effective des collectivités dans les instances de gouvernance revêt une importance majeure. Le Cercle national du recyclage souligne à cet égard une **asymétrie fondamentale** : la concurrence entre éco-organismes, « *réelle pour les metteurs en marché* », demeure « *illusoire pour les collectivités* », qui ne bénéficient d'aucune offre différenciée et se voient proposer des services standardisés (2). L'association relève en outre que les collectivités « *peuvent être transférées d'un éco-organisme à un autre sans concertation* », au titre des mécanismes d'équilibrage, ce qui perturbe l'organisation locale et la continuité du service public (3). La faculté de choisir son cocontractant, qui fonde la discipline concurrentielle du côté des producteurs, fait ainsi défaut du côté des collectivités : leur voix dans les instances en devient d'autant plus décisive. Or cette représentation, formellement organisée au sein du collège des collectivités territoriales de la Cifrep et dans les CPP des éco-organismes, appelle plusieurs clarifications.

**Premièrement, la question se pose de la valeur des avis rendus** par les collectivités dans les instances de concertation. La FNCCR estime que le caractère exclusivement consultatif de la Cifrep « mériterait […] d'être étudié » et propose que « *les représentants au sein des comités des parties prenantes soient désignés par l'État, et que ces comités ne soient pas démultipliés* » (4) – proposition déjà évoquée plus haut, mais qui prend un relief particulier pour les collectivités, qui sont les payeurs en dernier ressort d'une part des coûts non couverts par les éco-contributions.

**Deuxièmement, la question se pose de la représentation des territoires ruraux et de l'outre-mer**. La FNCCR souligne que « *hormis la prise en compte des collectivités d'outre-mer, et les zones urbaines avec une spécificité pour la*

---

*(1) FNCCR, réponse au questionnaire des rapporteurs.*

*(2) Cercle national du recyclage, réponse au questionnaire des rapporteurs.*

*(3)* Ibid. *L'association observe que ces transferts créent « des problèmes pratiques avec les collectivités et les opérateurs », nonobstant les précautions prévues par le contrat-type.*

*(4) FNCCR, réponse au questionnaire des rapporteurs.*

*gestion en porte à porte, les autres territoires sont pris en compte de manière identique dans tous les contrats des éco-organismes. À titre d'exemple, les territoires ruraux et mixte-ruraux qui représentent 35 % de la population, représentent 65 % des collectivités* » [(1)]. La non-prise en compte des spécificités territoriales dans les instances de concertation contribue à des décisions inadaptées, notamment sur les seuils de reprise, les modalités de collecte et l'organisation logistique.

ii. Les associations de protection de l'environnement et de consommateurs : des moyens limités face à un dialogue institutionnel exigeant

Au titre du collège associatif, les associations de protection de l'environnement et de consommateurs participent à la Cifrep et aux CPP des éco-organismes. Elles y apportent une expertise indépendante et y exercent un rôle de contre-pouvoir essentiel. Leur participation se heurte néanmoins à trois limites structurelles.

**Première limite : les moyens humains et financiers**. Les associations, souvent modestes en effectifs, ne peuvent siéger dans tous les comités où elles seraient légitimes à s'exprimer – contrainte déjà décrite à propos de la multiplication des CPP (voir 2.b), et que la DGPR comme l'UFC-Que Choisir ont l'une et l'autre soulignée. Elle pèse plus lourdement encore sur les associations spécialisées de moindre envergure, dont la voix se raréfie à mesure que se multiplient les instances.

**Deuxième limite : la disproportion entre la technicité des sujets abordés et l'expertise disponible**. Les dossiers instruits par les CPP et la Cifrep portent souvent sur des sujets d'une grande technicité (grilles de modulation, méthodologies de calcul des soutiens, référentiels comptables, taux de recyclage). Les associations, qui n'ont pas nécessairement les moyens d'internaliser cette expertise, sont contraintes à des positions parfois défensives ou générales, dont l'influence réelle sur les décisions demeure limitée. Dans sa réponse écrite, Batribox exprime une crainte voisine à propos d'un éventuel « conseil de la stratégie industrielle » : « *je crains que certains acteurs des CPP aient du mal à suivre les enjeux (associations environnementales, des consommateurs) du fait d'un manque de bande passante et de compétence interne* ».

**Troisième limite : la question de la mise en réseau et de la coordination**. L'UFC-Que Choisir plaide pour une mutualisation des enceintes de concertation : « *la création du comité national de la réparation est un bon exemple à suivre puisqu'il regroupe tous les acteurs de la réparation au sein d'une même entité avec un niveau de transmission de l'information suffisant* ». Ce modèle, inspiré du Conseil national de la réparation annoncé par M. Christophe Béchu, alors ministre

*(1)* Ibid.

de la transition écologique, en juillet 2023 [1], pourrait être étendu à d'autres domaines de la REP pour offrir aux associations un cadre unique de dialogue plus efficient.

Plusieurs propositions structurantes peuvent être envisagées pour renforcer la représentation associative : assurer une compensation financière ou en nature aux associations siégeant dans les instances de concertation, à hauteur des charges supportées ; généraliser les comités inter-filières sur les sujets transversaux, pour éviter la démultiplication des instances ; créer, comme le suggère l'UFC-Que Choisir, une instance transversale de coordination des communications à destination des consommateurs, sur le modèle du comité national de la réparation.

iii. Les acteurs du réemploi et de l'économie sociale et solidaire : une place fragile face à la marchandisation croissante des marchés du réemploi

Les acteurs de l'économie sociale et solidaire (ESS) – Envie, Emmaüs, Réseau Vrac et Réemploi, Union pour le réemploi solidaire, association Rejoué, entre autres – constituent, historiquement et opérationnellement, les acteurs les plus expérimentés du réemploi en France. Comme le rappelle le réseau Envie, « *l'immense majorité des volumes des REP sont traités par eux concernant le réemploi* ». Leur importance a été renforcée par la loi « Agec », qui a institué le fonds « *réemploi et réutilisation* », prévoyant qu'au moins 5 % des contributions des filières concernées y soient alloués (article L. 541-10-5 du code de l'environnement), et dont l'attribution est réservée aux structures de l'ESS [2].

**Leur place dans la gouvernance des filières REP n'en demeure pas moins fragile.** Un collège du réemploi et de l'ESS existe formellement dans les CPP, mais son influence réelle est limitée face à la structure de décision dominée par les producteurs. Le réseau Envie, dans sa contribution aux travaux de la mission d'information, écrit qu'il serait « *beaucoup plus sain que les opérateurs ayant droit gèrent eux-mêmes les fonds réemploi et réutilisation ou, a minima, que les metteurs en marché ne soient qu'une composante minoritaire de la gouvernance de ces fonds* ». Cette formulation traduit une revendication qui dépasse la simple question de la représentation : c'est le principe même du pilotage par les producteurs, appliqué à des dispositifs orientés vers le développement du réemploi, qui est mis en cause.

L'U2P partage cette analyse : « *la gouvernance actuelle, largement dominée par les producteurs, limite l'intégration des acteurs de terrain. Un renforcement du rôle de l'État, de l'Ademe et des représentants des petites entreprises apparaît nécessaire, notamment pour les fonds réparation et réemploi* ».

---

*(1) Annonce faite par M. Christophe Béchu, en juillet 2023 ; Ecologic, réponse au questionnaire des rapporteurs.*

*(2) Article L. 541-10-5 du code de l'environnement, introduit par la loi « Agec » du 10 février 2020. L'article R. 541-156 du même code précise les conditions d'éligibilité des bénéficiaires du fonds.*

iv. Un rééquilibrage institutionnel devenu nécessaire

Au terme de cette revue, un constat s'impose : **si la loi « Agec » a formellement ouvert les instances aux parties prenantes non productrices, leur participation demeure, dans les faits, largement asymétrique** – moyens limités, voix consultative, accès inégal à l'information. Ce déséquilibre, relevé de manière convergente par les collectivités, les associations et les acteurs du réemploi, appelle des correctifs concrets. Plusieurs pistes de rééquilibrage se dégagent à cet égard des contributions recueillies par la mission d'information.

Un obstacle réglementaire précis mérite d'être levé au préalable. Le rapport d'information précité du Sénat sur l'application de la loi « Agec » relève que si l'article L. 541-10 du code de l'environnement prévoit que la composition des comités des parties prenantes peut être adaptée « *pour tenir compte des spécificités de chaque filière* », l'article D. 541-90, qui en fixe la composition, « *n'a pas prévu une telle souplesse* ». Or les parties prenantes pertinentes varient fortement d'une filière à l'autre : l'éco-organisme Dastri a ainsi souligné que, dans la filière des dispositifs médicaux perforants, ce sont les pharmaciens et les associations de patients qui devraient y siéger. Adapter la composition réglementaire des comités à la réalité de chaque filière constitue donc un préalable technique aux pistes de rééquilibrage exposées ci-après.

**Première piste : la formalisation par voie réglementaire d'un socle minimal de représentation des parties prenantes dans les instances des éco-organismes**, avec obligation d'y faire siéger des représentants des collectivités, des associations, des acteurs du réemploi et de l'ESS, et attribution de droits d'information renforcés (y compris financiers) sur les décisions structurantes.

**Deuxième piste : le renforcement des moyens des parties prenantes**, notamment par la prise en charge de leurs frais de participation, la mise à disposition d'expertise technique indépendante et l'ouverture d'un accès effectif aux données détenues par les éco-organismes.

**Troisième piste : une évolution progressive du régime de gestion des fonds « réemploi et réutilisation » et « réparation »**, dans un sens qui associe davantage les acteurs bénéficiaires à la définition des critères d'éligibilité et à l'évaluation des projets. Cette évolution, débattue dans le cadre du rapport de la commission des finances du Sénat précité d'octobre 2025[(1)], ne pourra s'opérer sans un examen approfondi des conséquences juridiques (risque de requalification des éco-contributions en « *impositions de toutes natures* ») ni de l'articulation avec le principe « pollueur-payeur ».

Quatrième piste, enfin : **faire des collectivités des partenaires de la performance**, et non plus seulement des destinataires de soutiens. Le Gouvernement en a ouvert la voie en annonçant, à la fin du mois de septembre 2026, des contrats de performance entre éco-organismes et collectivités volontaires pour

*(1) Sénat, rapport d'information précité n ° 11, octobre 2025.*

la mise en œuvre du plan plastique, financés par une enveloppe d'au moins 100 millions d'euros par an dégagée sur les dépenses des éco-organismes (1). Les rapporteurs souhaitent que cette logique soit généralisée et que la place des collectivités soit affermie à chaque étage de la gouvernance : par un avis conforme du comité des parties prenantes de chaque filière (institué conformément à la proposition n° 29) sur les barèmes de soutien et les contrats-types qui les concernent, l'autorité administrative tranchant en cas de désaccord persistant, afin qu'aucune partie ne dispose d'un droit de blocage ; au sein des conseils d'administration, par un statut d'observateur, sans voix délibérative, comparable à celui proposé pour l'Ademe (proposition n° 28) ; au sein de la Cifrep, par une représentation des territoires ruraux, de montagne et ultramarins, dont les contraintes propres demeurent mal prises en compte.

**Proposition n ° 32 :** Donner enfin un poids réel aux collectivités territoriales, aux associations de protection de l'environnement et aux acteurs du réemploi et de l'économie sociale et solidaire au sein des comités des parties prenantes – avis motivés rendus publics, accès renforcé à l'information, saisine sur les décisions structurantes – et assurer une meilleure articulation entre les comités techniques opérationnels (CTO), les comités des parties prenantes et le conseil d'administration, sans transfert de la responsabilité qui incombe aux producteurs. Associer davantage les collectivités territoriales à la gouvernance des filières : avis conforme du comité des parties prenantes – de la filière ou, à défaut, de l'éco-organisme – sur les barèmes de soutien et les contrats-types qui les concernent, l'autorité administrative tranchant en cas de désaccord persistant, statut d'observateur au conseil d'administration des éco-organismes, représentation des territoires ruraux, de montagne et ultramarins au sein de la Cifrep, généralisation des contrats de performance entre éco-organismes et collectivités volontaires.

Ces pistes se combinent plus qu'elles ne s'excluent, et rejoignent la ligne de partage que le Gouvernement lui-même retient. Devant l'Assemblée nationale, le 8 janvier 2026, le ministre délégué chargé de la transition écologique a défendu une position d'équilibre : **élargir la concertation sans déposséder les producteurs**. Il a jugé que « *le comité des parties prenantes doit se tenir au niveau des filières, afin que tous les acteurs concernés par les REP disposent d'un pouvoir de décision sur leur avenir* », tout en rappelant qu'« *il est logique que ceux qui financent soient représentés dans les conseils d'administration* » (2). La distinction est précieuse : elle sépare l'organe de décision, qui demeure celui des responsables, de l'organe de concertation, qui doit s'ouvrir – sans que cette évolution puisse toutefois s'accomplir à droit constant (3). L'objectif n'est pas de retirer aux producteurs la maîtrise de leur mission d'intérêt général, mais de garantir qu'elle s'exerce dans des

*(1) Entretien précité de M. Mathieu Lefèvre à Ouest-France et propos tenus aux Assises nationales des déchets et de l'économie circulaire, rapportés par Batiweb (avec l'AFP), 30 septembre 2026 ; Localtis, « Emballages ménagers : Mathieu Lefèvre veut dégager 100 millions d'euros pour les futurs contrats de performance éco-organismes / collectivités », 1er octobre 2026, pour le caractère annuel de l'enveloppe.*

*(2) Compte rendu précité de la séance du 8 janvier 2026 de l'Assemblée nationale, propos de M. Mathieu Lefèvre, ministre délégué chargé de la transition écologique.*

*(3)* Ibid. *Le ministre visait la nécessité d'une évolution législative pour « donner plus de responsabilités aux éco-organismes tout en prévoyant plus de sanctions ».*

conditions de représentativité, de transparence et d'efficacité à la mesure des enjeux environnementaux, industriels et sociaux qu'elle recouvre.

### 4. Les statuts des éco-organismes, un enjeu pour la gouvernance des REP ?

La nature hybride des éco-organismes a donné lieu à des débats sur leur statut juridique. Pour les autorités de la concurrence comme pour le juge, les éco-organismes sont des « *opérateurs économiques soumis au droit de la concurrence* » (1). De fait, les éco-organismes peuvent être considérés comme des entreprises au sens de l'article L. 410-1 du code de commerce, qui les définit comme « *[d]es entités, quelle que soit leur forme juridique et leur mode de financement qui exercent une activité de production, de distribution et de services* […] ». Les éco-organismes n'en demeurent pas moins des acteurs économiques particuliers. Le code de l'environnement, à son article L. 541-10, prévoit en effet que ces derniers sont « *chargés d'une mission d'intérêt général* » et « *ne poursuivent pas de but lucratif pour leurs activités agréées* ». La doctrine (2) relève, compte tenu de ce caractère mixte, que les éco-organismes apparaissent à certains comme le type même de « société à mission » introduit dans le droit français par la loi « Pacte » (3). Ces considérations expliquent que les éco-organismes aient adopté des statuts juridiques variables : sociétés anonymes (SA), sociétés par actions simplifiées (SAS) ou associations. Ces statuts reflètent notamment des choix de gouvernance.

En pratique, la grande majorité des éco-organismes se sont constitués en sociétés commerciales plutôt qu'en associations. Puisqu'ils sont des émanations des producteurs, il n'est pas étonnant que les éco-organismes aient, pour la plupart d'entre eux, privilégié le statut de société, qui leur est plus familier pour piloter et gérer une activité économique. Ce choix n'est pas sans incidence sur la gouvernance des éco-organismes. Aux yeux des principaux producteurs, la forme associative, malgré sa souplesse, peut présenter l'inconvénient de reposer sur une logique trop égalitaire, dans laquelle tous les producteurs adhérents, même les plus modestes, participent à la gouvernance, dans des proportions comparables. À l'inverse, la société commerciale permet de fonder plus facilement le pouvoir sur la détention du capital.

La plupart des éco-organismes qui se sont structurés en sociétés ont privilégié le modèle de la SAS, à l'image d'Ecomaison, Ecologic ou Alcome. Contrairement à la SA, dont les règles de gouvernance sont rigides, la SAS offre une large liberté statutaire et une grande souplesse de fonctionnement à ses

---

*(1) Autorité de la concurrence, 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.*

*(2) Voinot, Denis. « Les éco-organismes, des entreprises à mission d'intérêt général sans but lucratif ? », Revue juridique de l'environnement, 2022/1, volume 47.*

*(3) La loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, dite loi « Pacte », prévoit que toute société doit être « gérée dans son intérêt social, en prenant en considération les enjeux sociaux et environnementaux de son activité. »*

actionnaires. La SAS permet ainsi de répondre à plusieurs besoins des filières REP et de construire une gouvernance adaptée à la géographie de chaque filière. Elle permet notamment de représenter équitablement des producteurs très différents, d'organiser des collèges ou différentes catégories de membres. Malgré ces avantages, quatre éco-organismes, Citeo, Adelphe, Batribox et Aliapur, ont quant à eux choisi de se constituer en SA. Moins souple, ce modèle présente l'avantage de la simplicité : il ne rend pas nécessaire pour les actionnaires de s'entendre sur des statuts, une tâche parfois difficile en fonction du nombre ou du niveau de confiance entre les acteurs, le système de gouvernance étant largement organisé par la loi. Ce faisant, la SA propose une gouvernance institutionnelle claire, stable et rassurante.

Seuls cinq éco-organismes, Cyclamed, l'Aper, Dastri, Pyréo et Recycler Mon Véhicule, ont été créés sous la forme d'une association « loi de 1901 ». Au plan juridique, le statut associatif peut sembler plus adapté dès lors que les éco-organismes ont un but non lucratif. Le choix de l'association, dont le statut peut être adapté aux nécessités d'une filière REP, peut traduire la volonté des producteurs de privilégier une gouvernance plus collective. Dans une société, *a contrario*, certains producteurs peuvent plus facilement se sentir marginalisés. Les éco-organismes « historiques », comme Cyclamed et l'Aper, qui se sont constitués volontairement avant la mise en place de la filière REP dont ils relèvent, ont ainsi fait le choix de la forme associative. Le choix du modèle associatif peut par ailleurs sembler judicieux pour les filières dans lesquelles les producteurs sont en nombre limité et de taille relativement équivalente, comme les véhicules, ou pour les filières désireuses d'afficher une mission d'utilité collective. À ce titre, ce n'est sans doute pas un hasard que le modèle associatif soit assez présent dans les filières à enjeu sanitaire (médicaments non utilisés, déchets d'activités de soins).

**Si elle contribue à complexifier le paysage, l'hétérogénéité statutaire des éco-organismes ne représente pas un enjeu central.** D'après Maître Stephan Denoyes, « *le régime déterminant est commun à tous : but non lucratif, agrément, cahier des charges, censeur d'État, commissaires aux comptes. La gouvernance, la transparence et la responsabilité se jouent dans ces dispositifs, pas dans la forme sociale* ». Une harmonisation statutaire peut néanmoins se concevoir. Même si le statut de la SAS tend à s'imposer, il est difficile de dire s'il existe un modèle juridique plus approprié en toutes circonstances. Pour Maître Denoyes, la société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) est une forme juridique originale qui n'a pas encore été expérimentée par les éco-organismes et qui mériterait d'être explorée. Régie par l'article 19 *quinquies* de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération, la SCIC prend la forme d'une société anonyme, par actions simplifiée ou à responsabilité limitée, à capital variable. Elle a pour objet « *la production ou la fourniture de biens et de services d'intérêt collectif, qui présentent un caractère d'utilité sociale* », ce qui sied au caractère hybride des éco-organismes. Surtout, elle réunit au sein d'un même sociétariat, organisé en collèges, les différentes parties prenantes d'un projet d'intérêt collectif. Appliquée à un éco-organisme, cette architecture pourrait concilier le financement par les producteurs et la représentation des autres acteurs, dans le sens d'une gouvernance plus multipartite.

## LES STATUTS JURIDIQUES DES ÉCO-ORGANISMES AU 1ER OCTOBRE 2026

| Filière REP | Statut juridique | Éco-organismes agréés |
|---|---|---|
| Articles de bricolage et de jardin (ABJ) | SAS<br>SAS<br>SAS<br>SAS | EcoDDS<br>Ecologic<br>Ecomaison<br>Valobat |
| Articles de sport et de loisirs (ASL) | SAS | Ecologic |
| Bateaux de plaisance ou de sport (BPS) | Association | Aper |
| Produits et matériaux de construction du secteur du bâtiment (PMCB) | SAS<br>SAS<br>SAS<br>SAS | Ecomaison<br>Ecominero<br>Valdelia<br>Valobat |
| Batteries | SA<br>SAS<br>Association | Batribox<br>Ecosystem<br>Recyclermonvehicule |
| Dispositifs médicaux perforants des patients en autotraitement (DISP-MED) | Association (2012) | Dastri |
| Éléments d'ameublement (EA) | SAS<br>SAS<br>SAS | Ecomaison<br>Valdelia<br>Valobat |
| Emballages ménagers et papiers graphiques (EMPAP) | SA<br>SA<br>SASU | Adelphe<br>Citeo<br>Léko |
| Emballages professionnels (EPRO) | SAS<br>SASU<br>SAS | Citeo Pro<br>Léko Pro<br>Twiice |
| Équipements électriques et électroniques (EEE) | SAS<br>SAS<br>SAS | Ecosystem<br>Ecologic<br>Soren |
| Huiles lubrifiantes | SAS | Cyclevia |
| Jouets | SAS | Ecomaison |
| Médicaments non utilisés (MNU) | Association | Cyclamed |
| Pneumatiques | SA<br>SAS<br>SAS | Aliapur<br>FRP<br>Tyval |
| Produits chimiques | SAS<br>Association<br>SAS | EcoDDS<br>Pyréo<br>Ecopae |
| Produits du tabac | SAS | Alcome |
| Textiles sanitaires à usage unique (TSUU) | SAS | Citeo Soin & hygiène (agréé uniquement sur les lingettes) |
| Textiles d'habillement, linges de maison et chaussures (TLC) | SAS | Refashion |
| Voitures particulières, camionnettes, véhicules à moteur à 2 ou 3 roues et quadricycles (VEHICULE) | Association | Recyclermonvehicule |

## B. LE CHOIX D'UN MODÈLE DE GOUVERNANCE ADAPTÉ ET ENCADRÉ, UN FACTEUR DÉTERMINANT DANS L'EFFICACITÉ DES FILIÈRES REP

La mise en place de la responsabilité élargie du producteur s'est traduite par l'introduction, par décision publique, de mécanismes de marché à des fins d'intérêt général notamment pour renforcer les performances environnementales des filières de gestion des déchets et des produits en fin de vie. Toutefois, l'organisation de ces filières, qu'elle repose sur un modèle monopolistique ou sur la concurrence entre plusieurs éco-organismes, confère à ces derniers un rôle structurant important dans le fonctionnement des marchés concernés et soulève des enjeux concurrentiels qui appellent une attention particulière des pouvoirs publics.

### 1. Le rôle structurant des éco-organismes dans les filières REP : un pouvoir économique majeur nécessitant un encadrement renforcé

#### *a. Un rôle central dans l'organisation des marchés de la REP*

Les éco-organismes occupent une position centrale dans le fonctionnement des filières REP, et **exercent aujourd'hui une influence déterminante sur plusieurs marchés**, notamment ceux [(1)] :

– de l'adhésion des producteurs ;

– de la collecte, du tri et du traitement des déchets ;

– de la revente des matériaux collectés et triés.

*(1) Rapport IGF-IGEDD-CGE précité, juin 2024*

**Risques concurrentiels en matière de filières REP**

L'Autorité de la concurrence identifie plusieurs risques concurrentiels en matière de responsabilité élargie du producteur :

– l'entente entre metteurs en marché : définie à l'article L. 420-1 du code de commerce, comme « *les actions concertées, conventions, ententes expresses ou tacites ou coalitions, notamment lorsqu'elles tendent à :*

*« 1° Limiter l'accès au marché ou le libre exercice de la concurrence par d'autres entreprises ;*

*« 2° Faire obstacle à la fixation des prix par le libre jeu du marché en favorisant artificiellement leur hausse ou leur baisse ;*

*« 3° Limiter ou contrôler la production, les débouchés, les investissements ou le progrès technique ;*

*« 4° Répartir les marchés ou les sources d'approvisionnement* ».

– l'abus de position dominante : défini à l'article L. 420-2 du code de commerce, comme « *l'exploitation abusive par une entreprise ou un groupe d'entreprises d'une position dominante sur le marché intérieur ou une partie substantielle de celui-ci* » ;

– l'abus de dépendance économique : défini à l'article L. 420-2 du code de commerce, comme « *l'exploitation abusive par une entreprise ou un groupe d'entreprises de l'état de dépendance économique dans lequel se trouve à son égard une entreprise cliente ou fournisseur* » ;

– la discrimination entre opérateurs ;

– la barrière à l'entrée de nouveaux acteurs : instrument faisant obstacle au développement de la concurrence sur un marché.

Tout éco-organisme, y compris ceux qui ont la forme juridique d'association, est soumis au respect du droit de la concurrence, comme exposé dans l'avis n° 10-A-21 de l'Autorité de la concurrence (1).

Dans son avis n° 12-A-17 du 13 juillet 2012 (2), répondant à la sollicitation de la Fnade, l'Autorité de la concurrence répond à plusieurs questions structurantes sur les risques que les éco-organismes font peser sur la concurrence, notamment sur le marché du traitement des déchets et sur celui de la vente des matières issues du traitement des déchets (3). Si l'Autorité de la concurrence a reconnu la compatibilité du modèle des éco-organismes avec le droit de la concurrence, elle a estimé que le pouvoir d'influence dont ils disposent dans l'organisation des filières REP impose

*(1) Autorité de la concurrence, 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 (§ 47-48).*

*(2) Autorité de la concurrence, 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.*

*(3) Elle traite notamment de l'étendue de pouvoir de structuration du marché que les éco-organismes peuvent légitimement exercer, de l'étendue des obligations d'information qu'ils peuvent faire peser sur les prestataires et des possibilités d'utilisation qu'ils en retirent, de l'étendue du droit de contrôle qu'ils peuvent exercer sur les opérateurs, ou sur la possibilité pour les éco-organismes d'exercer une mission de conseil auprès des collectivités territoriales.*

la mise en œuvre de garanties appropriées, notamment en matière de transparence et d'égalité de traitement des acteurs économiques (1).

**L'Autorité de la concurrence a recommandé en outre que la création de nouvelles filières, ou l'extension de filières existantes, soit précédée d'une étude d'impact intégrant un volet concurrentiel**. Interrogé sur la mise en œuvre de cette recommandation, le Gouvernement a toutefois indiqué qu'une telle analyse n'était pas réalisée de manière systématique pour l'ensemble des filières REP (2). Il a précisé que la DGCCRF, compétente en matière de concurrence, est systématiquement consultée lors de l'élaboration des cahiers des charges et de l'instruction des demandes d'agrément afin d'identifier les éventuelles difficultés ou spécificités concurrentielles. Le Gouvernement a également souligné que l'Autorité de la concurrence peut être saisie lorsqu'un enjeu particulier est identifié, comme ce fut le cas en 2022 à propos du « flux développement » de la filière REP des emballages ménagers (3). Cette réponse traduit ainsi une approche au cas par cas des risques concurrentiels, qui s'écarte de la recommandation initiale de l'Autorité de la concurrence en faveur d'une évaluation concurrentielle systématique préalablement à la création ou à l'extension des filières REP.

**Proposition n° 33 :** Assurer une évaluation concurrentielle systématique préalablement à la création ou à l'extension des filières REP.

En raison de leur position d'intermédiaire incontournable entre producteurs, collectivités et opérateurs de gestion des déchets, **les éco-organismes disposent d'un pouvoir de structuration**. L'avis de l'Autorité de la concurrence a identifié plusieurs sources principales d'influence expliquant ce pouvoir de structuration :

– le pouvoir d'influence lié à la mission d'intérêt général confiée par l'État dans le cadre de la procédure d'agrément : les éco-organismes définissent les modalités opérationnelles de mise en œuvre des obligations de REP, orientent les flux financiers issus des éco-contributions et participent à la définition des standards techniques et organisationnels des filières. Ils exercent ainsi une influence significative sur l'ensemble de la chaîne de gestion des déchets ;

– la concentration de l'offre et de la demande : les éco-organismes regroupent au sein d'un seul organisme une demande auparavant répartie entre plusieurs centaines, voire plusieurs milliers de producteurs. Cette concentration confère aux éco-organismes une puissance d'achat significative à l'égard des opérateurs de collecte, de tri et de traitement, ainsi qu'une capacité d'orientation des investissements industriels du secteur ;

---

*(1) Autorité de la concurrence, communiqué de presse « Gestion des déchets et recyclage des matériaux », juillet 2012.*

*(2) Ministre délégué chargé de la transition écologique, M. Mathieu Lefèvre, réponse au questionnaire des rapporteurs, juillet 2026.*

*(3) Autorité de la concurrence, 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.*

– l'accès des éco-organismes à des données stratégiques sensibles – tonnages collectés, coûts de traitement, flux de matières – recueillies dans le cadre de leurs missions de suivi et de contrôle ;

– le droit de regard sur l'action des opérateurs de gestion de déchets ;

– l'intervention des éco-organismes dans les domaines de la normalisation, de la formation et de la recherche et développement, qui renforce leur influence sur la maîtrise des techniques du secteur.

L'Autorité de la concurrence a toutefois nuancé ce constat : tous les éco-organismes ne disposent pas d'un pouvoir de structuration équivalent. Les éco-organismes des filières sanitaires – médicaments non utilisés, déchets d'activités de soins à risque infectieux – n'ont pas de telle capacité, en raison de la faiblesse des volumes de déchets concernés ou de la part réduite du recyclage, voire inexistante, par rapport à la valorisation énergétique et l'incinération dans ces filières (1).

### *b. Des enjeux concurrentiels à l'origine d'un nombre de contentieux croissant*

Selon Maître Corinne Lepage et maître Stephan Denoyes, **l'analyse de la pratique contentieuse en matière de filières REP fait apparaître trois grandes catégories de litiges** :

– les contentieux administratifs qui sont constitués par des recours contre les cahiers des charges, les arrêtés d'agrément et les sanctions prononcées par l'État à l'encontre des éco-organismes, et portés devant le Conseil d'État ;

– les contentieux économiques qui opposent les éco-organismes :

- aux opérateurs de gestion des déchets, notamment à l'occasion des procédures d'appel d'offres et de la conclusion des contrats types ;
- aux collectivités territoriales, sur les niveaux de soutiens versés, leur mode de calcul ou les conditions de leur versement,
- aux metteurs en marché, en matière de recouvrement des éco-contributions et d'audit des déclarations ;
- aux associations, pour les éco-organismes qui ne remplissent pas leurs objectifs ou la hiérarchie de traitement des déchets ;
- à d'autres éco-organismes, pour des actions en concurrence déloyale et de rééquilibrage financier ;

– les contentieux relatifs aux « passagers clandestins » (2), et notamment les sanctions administratives prononcées à leur encontre.

---

*(1) Autorité de la concurrence, 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.*

*(2) Les « passagers clandestins », et notamment les sanctions applicables, sont définis dans le paragraphe 1 du D du II du présent rapport.*

Depuis l'entrée en vigueur de la loi « Agec », le nombre de filières à responsabilité élargie des producteurs, d'éco-organismes et d'instances de gouvernance a sensiblement augmenté, de même que les objectifs assignés aux filières REP. Le nombre de contentieux a dès lors connu une évolution comparable. Cette extension du périmètre des filières REP s'est en effet traduite par une multiplication des textes réglementaires applicables aux filières, par une superposition de responsabilités, de nouvelles obligations et de sanctions, ainsi que par la présence de nouveaux acteurs.

Maître Stéphan Denoyes a indiqué lors de son audition que deux phénomènes nouveaux méritent une attention particulière : le développement des contentieux portant sur les textes réglementaires des filières REP, notamment lié à l'instabilité ou à la publication tardive des cahiers des charges à la suite du développement de nouvelles filières REP, ainsi que l'apparition de différends entre éco-organismes concurrents au sujet des mécanismes d'équilibrage financier.

Maîtres Corinne Lepage et Stéphan Denoyes précisent que **les difficultés les plus courantes en matière de contentieux** pour les filières REP sont :

– la complexité de l'accès à la preuve, les données détenues par les éco-organismes n'étant pas toutes publiques ;

– la lenteur des procédures administratives ou judiciaires, qui n'est pas cohérente avec le cycle des agréments ;

– la prescription commerciale, qui « *permettrait à certains acteurs d'échapper à plusieurs années de contributions* » ;

– l'articulation délicate entre les compétences des différentes autorités administratives – DGPR, direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), Autorité de la concurrence, juge administratif et juge judiciaire.

Selon le Cercle national du recyclage, il existe par ailleurs une **dilution des responsabilités en cas de crise ou de défaillance des éco-organismes**. « *En cas de dysfonctionnement, il est difficile d'identifier clairement l'éco-organisme responsable, ce qui ralentit les réponses de l'État et complique les recours des collectivités* ».

**Proposition n° 34 :** Renforcer la prévention des contentieux et l'effectivité des voies de recours :

– en élaborant des dispositifs de médiation et des guides de bonnes pratiques entre les éco-organismes (ou les organismes coordonnateurs) et leurs parties prenantes, afin de prévenir les litiges, notamment dans les relations contractuelles, et de favoriser leur règlement amiable ;

– en clarifiant, au niveau réglementaire, les responsabilités respectives des services de l'État, des éco-organismes et des autres acteurs en cas de manquement au cahier des charges, de défaillance d'un éco-organisme ou de crise affectant une filière REP ;

– en renforçant la transparence des filières REP et l'accès des parties prenantes aux informations et données nécessaires à l'exercice de leurs voies de recours, afin de garantir l'effectivité des droits et de faciliter l'administration de la preuve.

### *c. Un cadre de régulation encore limité et incomplet*

#### i. Une régulation des filières REP partagée entre plusieurs autorités administratives

**Le cadre de régulation des filières REP est réparti entre plusieurs services des pouvoirs publics** : la DGPR – chargée de l'élaboration du cahier des charges et de l'agrément des éco-organismes –, la DGE – chargée également de l'agrément des éco-organismes – et la DGCCRF – chargée du respect du droit de la concurrence dans le secteur de la prévention et la gestion des déchets.

À titre d'illustration, la DGCCRF a procédé, en 2024, au contrôle de 43 établissements producteurs de déchets ou intervenant dans les activités de collecte, de tri et de recyclage [(1)]. Cette enquête a mis en évidence plusieurs manquements, notamment des délais de paiement excessifs, la présence de clauses contractuelles abusives ainsi que des soupçons de pratiques anticoncurrentielles. Ces constats ont conduit l'administration à prononcer deux injonctions et à établir un procès-verbal administratif.

**L'Autorité de la concurrence exerce, quant à elle, un contrôle de cohérence avec le droit de la concurrence** à deux moments clés : en amont, lorsque les pouvoirs publics envisagent une organisation susceptible d'amener des enjeux concurrentiels, et en aval, lorsque des pratiques individuelles entre acteurs de la filière sont dénoncées.

*(1) Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique, « Pour un juste équilibre des relations entre producteurs et collecteurs de déchets », octobre 2025.*

**Le rôle de l'Autorité de la concurrence en matière de régulation des filières REP**

L'Autorité de la concurrence intervient dans les filières REP selon deux logiques distinctes :

– une fonction consultative : l'article L. 462-1 du code de commerce prévoit que l'Autorité de la concurrence peut donner son avis sur toute question concernant la concurrence, à la demande notamment des commissions parlementaires, du Gouvernement, des collectivités territoriales, des organisations professionnelles et syndicales, ou des associations de consommateurs agréées. Elle peut également prendre l'initiative de donner un avis conformément à l'article L. 462-4 du même code ;

– une fonction décisionnelle : lorsqu'elle est saisie de pratiques anticoncurrentielles avérées, l'article L. 462-6 du code de commerce lui permet, après examen, de prononcer des sanctions et des injonctions.

L'Autorité de la concurrence a été conduite à se prononcer à de nombreuses reprises sur l'organisation concurrentielle des filières REP, tant par la voie consultative que par la voie contentieuse. D'après le rapport précité de l'IGF, de l'IGEDD et du CGE, **l'Autorité de la concurrence a rendu, sur la période 1994-2022, quinze avis et décisions dans le champ de la responsabilité élargie des producteurs** dont :

– dix avis dans le cadre de sa compétence consultative, portant sur les modalités d'organisation et de fonctionnement de cinq filières REP [(1)] ;

– quatre décisions dans le cadre de sa compétence contentieuse, portant sur deux filières REP [(2)]. Parmi ces décisions, une a imposé le respect d'engagements, deux ont rejeté des demandes de mesures conservatoires ainsi que le fond du dossier, et une a conclu à l'absence d'éléments suffisamment probants pour motiver une sanction ;

– une décision dans le cadre de sa compétence en matière de contrôle des concentrations, relative à la fusion des filières REP papiers-graphiques et emballages ménagers.

L'examen de la jurisprudence et des avis de l'Autorité de la concurrence fait ressortir l'importance des enjeux concurrentiels liés au poids économique des éco-organismes. Les préoccupations les plus fréquemment soulevées concernent les risques d'abus de position dominante, relevés dans neuf avis ou décisions, ainsi que les risques d'ententes anticoncurrentielles, identifiés dans sept d'entre eux.

ii. Vers un renforcement de la régulation concurrentielle des filières REP

Plusieurs acteurs auditionnés estiment que **le cadre actuel de régulation demeure insuffisant au regard du poids économique croissant des éco-organismes**. Ils plaident ainsi pour un renforcement de l'intervention des autorités de concurrence, et notamment de l'Autorité de la concurrence.

*(1) Filières REP des emballages ménagers, des déchets d'activités de soins à risque infectieux, des équipements électriques et électroniques, des piles et accumulateurs, et des huiles usagées.*

*(2) Filières REP des emballages ménagers et des équipements électriques et électroniques.*

Ainsi, selon l'Union des entreprises de proximité (U2P), « *l'absence de régulation explicite des équilibres concurrentiels ne permet pas de traiter efficacement ces risques dans le cadre institutionnel actuel* ». De son côté, le Medef a souligné, lors d'une table ronde sur la gestion des déchets et le recyclage [(1)], que « *les entreprises se trouvent parfois démunies face aux problématiques concurrentielles, faute de cadre de référence* ». Dans cette perspective, le Medef appelle à une actualisation de l'avis de l'Autorité de la concurrence de 2012 sur les filières REP afin de nourrir la réflexion sur les moyens de prévention et de régulation des déséquilibres concurrentiels.

Pour Maître Corinne Lepage, les enjeux concurrentiels actuels justifient « *une implication plus affirmée de l'Autorité de la concurrence, notamment sur :*

*« – les pratiques des éco-organismes en position dominante pouvant affecter les conditions de marché dans les filières de collecte et de recyclage ;*

*« – la coordination entre éco-organismes d'une même filière, qui peut s'apparenter à des ententes sur les soutiens ou les barèmes ;*

*« – l'accès non discriminatoire aux données agrégées des filières* » [(2)].

Maître Stéphan Denoyes a, pour sa part, considéré que l'intervention de l'Autorité de la concurrence serait davantage utile en amont – par des avis sur les mécanismes structurants tels que l'équilibrage, les contrats types ou les barèmes – qu'en aval.

Maître Stéphan Denoyes propose par ailleurs un changement de paradigme : le droit de la concurrence ne devrait plus considérer l'environnement comme un simple sujet d'analyse parmi d'autres, mais comme une finalité à part entière, conformément à la clause d'intégration de l'article 11 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui impose de prendre en compte les exigences environnementales dans toutes les politiques de l'Union européenne, y compris la politique de concurrence. Il rappelle par ailleurs que « *l'Autorité de la concurrence est intervenue à plusieurs reprises […], afin de rappeler que les objectifs environnementaux poursuivis par les REP ne sauraient justifier des restrictions de concurrence qui ne seraient pas strictement nécessaires à leur mise en œuvre* ». S'appuyant sur ce constat, il suggère une évolution législative concrète : compléter l'article L. 420-4 du code de commerce – qui exonère déjà les pratiques justifiées par un « progrès économique » profitant équitablement aux utilisateurs – pour y ajouter le « progrès environnemental ».

L'Autorité de la concurrence mène déjà une réflexion sur l'articulation entre concurrence et développement durable depuis 2021, matérialisée par un dispositif

---

*(1) Propos de M. Philippe Joguet, coprésident du comité économie circulaire du Medef, dans le cadre des matinales de la DGCCRF, « Gestion des déchets et recyclage : quand la régulation économique rencontre l'économie circulaire », octobre 2025.*

*(2) Maître Corinne Lepage, réponse au questionnaire des rapporteurs, mai 2026.*

d'« orientations informelles » lancé en mai 2024 (1) pour accompagner les entreprises souhaitant intégrer des préoccupations environnementales sans enfreindre le droit de la concurrence.

Afin de favoriser une régulation efficace des filières REP, notamment sur la concurrence, le rapport précité des inspections (2) et le rapport de l'Assemblée nationale d'évaluation de la loi « Agec » précité préconisaient en 2024 **la création d'une instance indépendante de régulation des filières REP**. Cette instance aurait vocation à exercer, de manière indépendante, des missions de régulation des équilibres concurrentiels, de règlement des différends entre acteurs par l'accompagnement des parties prenantes à la résolution des litiges, ainsi que des pouvoirs de contrôle et de sanction. Elle nécessiterait d'assurer l'articulation précise des compétences entre ce nouvel acteur, l'Autorité de la concurrence et la DGCCRF pour éviter tout « chevauchement de compétences », notamment dans les cas où un problème concurrentiel implique à la fois un éco-organisme et d'autres acteurs du secteur économique de la gestion et du traitement des déchets.

Cette proposition n'a toutefois pas été retenue par le Gouvernement. Les rapporteurs n'en retiennent, pour leur part, que le volet relatif à la sanction, qu'ils proposent de confier à la DGPR ou à un régulateur *ad hoc* (*cf.* II. D, proposition n° 26). S'agissant de la régulation concurrentielle, ils relèvent que le développement des filières REP et la multiplication des éco-organismes ont fait émerger de nouveaux enjeux concurrentiels. Or, l'intervention de l'Autorité de la concurrence dans ce domaine est demeurée limitée, celle-ci n'ayant rendu que quinze avis ou décisions sur la période 1994-2022. Si ce constat ne traduit pas nécessairement une insuffisance des outils juridiques existants, il invite à s'interroger sur leur mobilisation dans un secteur dont le poids économique et la complexité n'ont cessé de croître.

Dans ces conditions, **les rapporteurs estiment qu'un renforcement de la régulation concurrentielle demeure nécessaire**. Sans remettre en cause, sur ce terrain, l'architecture institutionnelle actuelle, cet objectif pourrait être poursuivi par une meilleure mobilisation des outils existants, en intégrant plus systématiquement l'analyse des effets concurrentiels lors de la conception des mécanismes structurants des filières, en facilitant le recours à l'expertise de l'Autorité de la concurrence lorsque des enjeux spécifiques sont identifiés et en renforçant les capacités de contrôle des autorités compétentes afin de prévenir les pratiques susceptibles de porter atteinte au bon fonctionnement de la concurrence.

---

*(1) Autorité de la concurrence, communiqué de presse « L'Autorité publie son communiqué relatif aux orientations informelles qu'elle pourra donner aux entreprises qui s'interrogent sur la compatibilité de leurs projets poursuivant un objectif de développement durable avec les règles de concurrence », mai 2024.*

*(2) Rapport IGF-IGEDD-CGE précité, juin 2024.*

**Proposition n° 35 :** Renforcer la prise en compte des enjeux concurrentiels dans la régulation des filières REP :

– en prévoyant une analyse concurrentielle des mécanismes structurants des filières REP lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir une incidence significative sur le fonctionnement de la concurrence ;

– en facilitant la saisine pour avis de l'Autorité de la concurrence sur les questions structurantes relatives au fonctionnement des filières REP ;

– en renforçant les capacités de contrôle des autorités compétentes en matière de concurrence, notamment par le recours à des enquêtes sectorielles lorsque des indices de dysfonctionnement concurrentiel sont identifiés ou afin de prévenir et détecter les pratiques susceptibles de porter atteinte au bon fonctionnement de la concurrence.

### 2. Les effets visibles de la concurrence entre éco-organismes

L'ouverture de certaines filières REP à plusieurs éco-organismes repose sur l'idée que la concurrence serait susceptible de favoriser l'efficience économique, l'innovation, et une meilleure qualité de service par la diversification des offres au bénéfice des producteurs et des acteurs de la chaîne aval (collectivités territoriales, opérateurs de gestion des déchets, représentants du réemploi etc.). Toutefois, les retours d'expérience recueillis révèlent une réalité plus contrastée. Les effets de cette concurrence diffèrent selon les filières concernées, mais plusieurs tendances récurrentes peuvent être identifiées.

#### *a. Une concurrence en amont, principalement exercée sur le niveau des éco-contributions*

i. Une moins-disance qui peut être préjudiciable à l'efficacité des filières REP

Le premier effet observable de la concurrence entre éco-organismes réside dans la **concurrence exercée en « amont », sur le marché de l'adhésion des producteurs**. Celle-ci se traduit par une **compétition portant sur le niveau des éco-contributions**, chaque éco-organisme étant incité à proposer des barèmes plus attractifs afin d'accroître ou de préserver sa part de marché auprès des metteurs sur le marché. Les ajustements successifs des barèmes d'éco-contribution qui en résultent contribuent à rendre peu lisibles, pour les metteurs sur le marché, les hausses de contributions qui sont ensuite nécessaires afin de rétablir les équilibres financiers initialement annoncés.

**La fixation des éco-contributions par les éco-organismes**

Conformément à l'article L. 541-10-2 du code de l'environnement, les éco-contributions sont fixées librement par les éco-organismes, et doivent couvrir divers coûts notamment de prévention, de collecte, de transport et du traitement des déchets. Lors de l'élaboration de son dossier de demande d'agrément, l'éco-organisme doit préciser les contributions financières projetées et leurs perspectives d'évolution pendant la durée de l'agrément (1).

La DGPR et la DGE doivent se prononcer sur la demande d'agrément dans un délai de 6 mois, au-delà duquel la demande est réputée validée en l'absence de réponse (2).

L'éco-organisme agréé doit par la suite informer l'autorité administrative de tout projet susceptible de modifier les éléments du dossier d'agrément (3), notamment sur :

– la gouvernance ;

– les capacités techniques ;

– les moyens financiers ou organisationnels ;

– les mesures prévues pour répondre aux objectifs et exigences du cahier des charges : contributions financières, procédures de passation des marchés de prévention et de gestion des déchets, projets de contrats types, ou dispositif financier en cas de défaillance de l'éco-organisme.

**Ce phénomène est apparu de manière particulièrement marquée lors du déploiement de la filière REP des produits et matériaux de construction du bâtiment (PMCB)**. Selon les éléments communiqués par la DGPR, il a été demandé aux quatre éco-organismes de publier leurs barèmes de contributions financières le même jour, le 10 octobre 2022. Le premier éco-organisme a ainsi publié ses barèmes à midi, le deuxième à 16 heures, tandis que les deux derniers les ont publiés vers 23 heures après avoir modifié les montants initialement prévus dans leur dossier de demande d'agrément afin de s'aligner, voire de proposer des contributions inférieures. Les concurrents de Valobat, en particulier Ecominéro et Ecomaison, ont ainsi engagé une succession d'ajustements tarifaires. Celle-ci illustre la dynamique concurrentielle qui s'est instaurée dès le lancement de la filière. Elle s'est traduite par une réduction des enveloppes budgétaires initialement prévues pour l'année 2023, dans des proportions comprises entre 15 % et près de 50 % selon les éco-organismes (4).

Amorce précise que cette stratégie de compétitivité par les prix a conduit à une sous-évaluation des contributions – l'éco-contribution n'étant pas établie en fonction du coût réel des opérations – ce qui a pour effet d'affaiblir l'assise financière globale de la filière et de restreindre ses capacités d'investissement et de fonctionnement. La DGE précise que cette concurrence par les prix s'est traduite par un sous-financement des dispositifs de collecte et de traitement des déchets, ce

*(1) Article R. 541-86 du code de l'environnement.*

*(2) Article R. 541-87 du code de l'environnement.*

*(3) Article R. 541-89 du code de l'environnement.*

*(4) DGPR, réponse au questionnaire des rapporteurs, mars 2026.*

qui explique, pour une part importante, la non-atteinte des objectifs assignés à la filière REP relative aux produits et matériaux de construction du bâtiment pour l'année 2024. Les représentants de la Federrec, de la Fnade et du Snefid identifient plusieurs autres conséquences résultant de cette concurrence par les prix : des cahiers des charges insuffisamment exigeants s'agissant des performances environnementales, des exigences en matière de tri imposées aux détenteurs, jugées inapplicables ou irréalistes, une précarisation des conditions économiques des opérateurs de terrain, ainsi qu'un sous-investissement dans l'innovation et le développement des filières.

Des situations similaires ont été signalées dans d'autres filières, notamment celles des batteries et des déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE).

Le Snefid a par ailleurs émis des craintes sur un fonctionnement similaire pour la filière REP des emballages professionnels, qui n'est pas encore mise en œuvre. En effet, selon un article d'Actu-environnement (1), à l'occasion du lancement de la filière REP des emballages professionnels, Citeo Pro a révisé à la baisse son barème d'éco-contributions, afin de s'aligner sur les tarifs pratiqués par ses concurrents. Cette modification, justifiée par l'éco-organisme comme une simple adaptation commerciale, a suscité de vives critiques de la part des autres acteurs, qui estiment qu'un tel changement d'un élément substantiel du dossier d'agrément devrait être préalablement autorisé par les pouvoirs publics. Ils alertent également sur le risque d'une concurrence tarifaire excessive, susceptible de mettre en péril la filière, à l'image des difficultés rencontrées lors du lancement de la filière REP PMCB. Toutefois, d'après l'article d'Actu-environnement précité « *le risque paraît plus limité car les soutiens versés aux gestionnaires de déchets sont inscrits dans le cahier des charges et font office de garde-fous* ».

La DGE précise que ces pratiques ne constituent pas nécessairement un « *dumping* » au sens strict, « *car l'éco-organisme minore ses dépenses en proportions* », mais estime qu'elles demeurent sous-efficientes du point de vue de l'intérêt général. En effet, cette concurrence conduit à faire porter l'avantage concurrentiel sur la réduction du coût des obligations environnementales pour les producteurs plutôt que sur l'amélioration des performances des filières. Par ailleurs, elle indique que, si l'article R. 541-89 du code de l'environnement prévoit que toute baisse des barèmes doit faire l'objet d'une notification à l'administration, il ne subordonne pas une telle modification à un avis conforme de celle-ci.

---

*(1) Actu environnement, « Emballages professionnels (2/2) : le report rebat les cartes de la concurrence entre éco-organismes », juillet 2026.*

**La baisse des éco-contributions n'est pas une entrave à la concurrence d'après l'Autorité de la concurrence**

Si le « *dumping* » constitue, dans son acception classique, une pratique anticoncurrentielle, l'Autorité de la concurrence a néanmoins jugé qu'une réduction importante des contributions facturées par un éco-organisme aux metteurs sur le marché ne constituait pas, à elle seule, une entrave à la concurrence. Dans sa décision n° 16-D-03 du 10 février 2016 (1), l'Autorité a en effet rejeté la qualification de prix prédateurs s'agissant d'une baisse de 40 % du barème de contributions appliqué par l'éco-organisme Eco-Systèmes sur le segment des écrans, contestée par son concurrent ERP.

L'Autorité de la concurrence a écarté ce grief, en s'appuyant sur deux clarifications de principe :

1° elle a opéré une distinction entre la notion de « prix », payé en contrepartie d'un service rendu sur un marché concurrentiel ordinaire, et celle de « contribution », reversée par un producteur à un éco-organisme pour alimenter un budget destiné à financer collectivement la gestion des déchets de l'ensemble de la filière.

Il est ainsi impossible d'appliquer la comparaison habituelle entre prix et coûts du fait d'une triple mutualisation des recettes et des dépenses propres au fonctionnement des éco-organismes :

– une mutualisation temporelle, les recettes assises sur les ventes de biens neufs finançant le traitement de déchets issus de produits vendus parfois plusieurs années auparavant ;

– une mutualisation inter-marques, les recettes perçues par un éco-organisme pouvant financer le traitement de déchets correspondant à des produits commercialisés par les adhérents d'un éco-organisme concurrent ;

– une mutualisation géographique, l'éco-organisme désigné pour une déchetterie devant traiter l'ensemble des déchets qui lui sont présentés, sans distinction d'origine.

2° elle a par ailleurs écarté l'argument tiré d'une pratique de « prix abusivement bas », les dispositions de l'article L. 420-5 du code de commerce n'étant applicables qu'aux prix pratiqués à l'égard des consommateurs, et non aux contributions versées par les producteurs aux éco-organismes.

Cette décision met en lumière la nature particulière du barème de contributions, qui obéit à une logique budgétaire plutôt que tarifaire : les éco-organismes, exerçant une activité à but non lucratif et ne pouvant distribuer de bénéfices à leurs actionnaires pour les missions agréées, doivent traiter tout écart entre recettes et charges par un dispositif de provisions (1). Ainsi, la baisse contestée s'inscrivait dans un plan d'apurement de provisions devenues excédentaires : Eco-Systèmes disposait de réserves représentant seize mois de contributions, supérieures au plafond de douze mois fixé par son cahier des charges à l'époque. C'est cette capacité financière, mobilisée pour assurer l'équilibre budgétaire malgré la baisse du barème, qui a constitué ainsi un élément déterminant pour qu'une révision à la baisse des contributions ne puisse être interprétée comme une manœuvre anticoncurrentielle.

**Les éléments recueillis par les rapporteurs conduisent toutefois à relativiser la portée de ces effets concurrentiels.**

*(1) Autorité de la concurrence, décision n° 16-D-03 du 10 février 2016 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur des déchets d'équipements électriques et électroniques.*

La fédération « les Entrepreneurs » fait ainsi valoir que si un éventuel « *dumping* » peut être constaté au démarrage d'une filière, ce dernier conduit nécessairement, à terme, à un rattrapage des coûts par les éco-organismes afin de déployer les moyens financiers nécessaires à l'atteinte des objectifs fixés. Toutefois, au sein de la filière REP PMCB, ce rattrapage a contribué, en partie, à la crise traversée par la filière, de nombreux producteurs considérant désormais que les montants des éco-contributions ainsi révisés sont trop élevés.

L'Ademe souligne que les principales difficultés rencontrées au cours des dernières années tiennent moins à l'existence d'une concurrence entre éco-organismes qu'au non-respect, dans la durée, des trajectoires financières initialement présentées dans les dossiers d'agrément. De tels écarts ont ainsi été constatés tant dans la filière REP PMCB, soumise à forte concurrence, que dans celle des textiles, modèle monopolistique. La concurrence sur le montant des éco-contributions – ou plus précisément sur la construction des barèmes amont des éco-organismes – a toujours été présente dans l'ensemble des filières où plusieurs éco-organismes coexistent. Cette dimension fait l'objet, selon l'Ademe, d'un examen spécifique lors de l'instruction des demandes d'agrément.

Dans ces conditions, les rapporteurs estiment que deux orientations devraient être privilégiées afin de renforcer la soutenabilité économique et la crédibilité des filières REP.

La première consiste à consolider les capacités d'expertise économique de l'État afin de lui permettre d'apprécier plus finement les hypothèses retenues par les candidats lors de leur demande d'agrément, notamment en matière de trajectoires économiques et financières (2). À cet égard, la création d'un pôle dédié à l'économie et aux audits au sein de la direction de la supervision des filières REP (DSREP) de l'Ademe constitue une avancée qu'il convient de saluer. Cette montée en compétence devra toutefois s'accompagner des moyens nécessaires pour garantir un contrôle effectif de la soutenabilité financière des modèles proposés.

La seconde orientation vise donc à garantir le respect, par les éco-organismes agréés, des engagements ayant fondé la délivrance de leur agrément, en particulier lorsqu'ils concernent les trajectoires financières et les niveaux de contributions annoncés. Les rapporteurs relèvent qu'en l'état du droit, l'administration ne dispose pas de moyens pleinement adaptés pour réagir lorsqu'un éco-organisme s'écarte des engagements économiques et financiers présentés lors de sa demande d'agrément, notamment en procédant à une modification unilatérale de ses barèmes. Ils estiment dès lors nécessaire de renforcer les instruments de contrôle et de sanction afin d'assurer le respect de ces engagements et de préserver les conditions d'une concurrence loyale entre les éco-organismes.

---

*(1) Ce point est développé dans la partie II-A-2.*

*(2) Des propositions en ce sens sont développées dans la partie III-C*

Les rapporteurs relèvent enfin que l'harmonisation des barèmes d'éco-contributions pourrait constituer un outil pertinent pour prévenir les situations de sous-financement des obligations environnementales résultant d'une concurrence excessive entre éco-organismes. Sa mise en œuvre soulève toutefois des difficultés au regard du droit de la concurrence, de la nécessité de préserver les incitations à l'efficience et de la diversité des modèles économiques des éco-organismes. Ces difficultés plaident, aux yeux des rapporteurs, pour traiter le mal à sa racine – la pluralité d'éco-organismes en concurrence sur les barèmes – plutôt que par une harmonisation administrée (*cf. infra*, 3. c) ; dans l'intervalle, un encadrement des baisses de barèmes en cours d'agrément y pourvoirait plus simplement.

**Proposition n° 36 :** Garantir le respect des engagements financiers des éco-organismes prévus dans le cadre de leur agrément :

– en prévoyant des mécanismes de contrôle et des sanctions effectives en cas d'écarts injustifiés entre les trajectoires économiques et financières ayant fondé l'agrément et celles effectivement mises en œuvre par les éco-organismes ;

– dans l'attente de la désignation d'un éco-organisme unique par filière (proposition n° 37), en subordonnant à l'accord préalable de l'administration toute baisse de barème qui s'écarterait de la trajectoire ayant fondé l'agrément.

ii. Une concurrence susceptible de fragiliser le recouvrement des éco-contributions et la lutte contre les passagers clandestins

Selon le Cercle national du recyclage, les procédures de régularisation applicables en cas d'éco-contributions impayées varient sensiblement d'un éco-organisme à l'autre, « *certains minimisant volontairement les rappels pour séduire de nouveaux adhérents* ».

Par ailleurs, **la concurrence sur les éco-contributions peut entraîner des difficultés supplémentaires à identifier les « passagers clandestins »**. En effet, les « *producteurs peuvent changer d'éco-organisme ou disparaître temporairement, rendant difficile le contrôle des obligations et favorisant les comportements opportunistes* ».

Le Cercle national du recyclage relève enfin qu'une sanction ciblée sur un éco-organisme donné peut entraîner une hausse de l'éco-contribution applicable, provoquant en conséquence le départ de metteurs en marché vers un éco-organisme concurrent. À l'inverse, dans le cadre d'un modèle reposant sur un éco-organisme unique, une sanction ne saurait provoquer une fuite d'adhérents.

iii. Le niveau d'éco-contribution est aussi susceptible d'induire une concurrence entre les matériaux

Au sein d'une même filière et d'un même éco-organisme**, la structure des barèmes de contributions peut également produire des effets concurrentiels entre les différents matériaux**.

Selon la DGPR, plusieurs metteurs sur le marché, notamment dans le cadre de la filière REP PMCB, ont souligné les écarts de contributions existant entre certaines catégories de matériaux, en particulier entre le bois et le béton. Toutefois, elle souligne que la comparaison des niveaux de contribution applicables aux différents matériaux présente des limites, dans la mesure où ceux-ci ne répondent pas nécessairement aux mêmes usages et ne sont pas mobilisés dans les mêmes quantités pour une fonction donnée. À titre d'exemple, les charpentes en bois sont principalement utilisées pour les maisons individuelles, tandis que le béton est davantage employé pour les immeubles collectifs et les poutres en acier pour les bâtiments industriels, les hangars ou les entrepôts. En outre, les choix de substitution entre matériaux ne procèdent pas exclusivement d'une logique de coût. Ils dépendent également des caractéristiques techniques requises pour les ouvrages concernés ainsi que des orientations retenues par les maîtres d'ouvrage.

| | **Produit** | **Eco-contribution** | **Prix** *(en euros, TTC)* | **Ratio** (1) |
|---|---|---|---|---|
| PMCB de catégorie 1 | Parpaing en béton | 0,01 €/unité | 3,38 €/unité | 0,3 % |
| | Granulat | 0,44 €/m$^3$ | 145,93 €/m$^3$ | 0,3 % |
| PMCB de catégorie 2 | Parquet contrecollé | 0,39 €/m$^3$ | 79,80 €/m$^3$ | 0,49 % |
| | Bois de charpente - bastaing sapin | 0,23 €/unité | 17,90 €/unité | 1,28 % |
| | Panneaux de particules (bois) | 0,22 €/m$^2$ | 10,13 €/m$^2$ | 2,17 % |
| | Escalier en bois | 1,88 €/unité | 499 €/unité | 0,38 % |
| | Plâtre BA 13 | 0,43 €/unité | 7,50 €/unité | 5,73 % |
| | Panneau laine de verre | 0,10 €/unité | 11,26 €/unité | 0,9 % |
| | Plaque isolation polyuréthane | 0,18 €/unité | 44,06 €/unité | 0,41 % |

*Source : DGPR, réponse au questionnaire des rapporteurs, mars 2026*

Le tableau ci-dessus met en évidence que, dans la quasi-totalité des cas, l'éco-contribution représente moins de 1 % du prix du produit, à l'exception notable des plaques de plâtre BA13 (5,73 %), des panneaux de particules en bois (2,17 %), et des bois de charpente (1,28 %).

Le faible poids des éco-contributions dans le coût total de la plupart des produits conduit à relativiser leur influence sur les décisions d'achat ou sur les arbitrages entre matériaux. Si les barèmes applicables sont susceptibles de favoriser certaines catégories de matériaux au détriment d'autres, les données disponibles tendent à montrer que les éco-contributions ne constituent, dans la majorité des cas, qu'une composante marginale du prix final.

Les rapporteurs estiment dès lors que l'appréciation des effets concurrentiels entre matériaux doit être menée avec prudence et ne peut reposer sur la seule comparaison des niveaux d'éco-contributions, sans prendre en compte les spécificités techniques, les usages et les conditions économiques propres à chaque catégorie de produits.

*(1) Le ratio correspond à la part de l'éco-contribution dans le prix TTC du produit, calculée en rapportant le montant de l'éco-contribution au prix unitaire de référence exprimé dans la même unité de mesure.*

### *b. Des effets qui se répercutent sur la chaîne aval*

Les stratégies de réduction des éco-contributions emportent des conséquences directes sur les opérateurs chargés de la collecte, du tri, du recyclage des déchets ou du réemploi des produits en fin de vie, ainsi que sur les collectivités territoriales.

La Fédération des entreprises d'insertion souligne ainsi que **la baisse des ressources financières des éco-organismes se traduit, selon les cas, par une diminution des soutiens accordés aux opérateurs, par une pression accrue sur les coûts des prestations, ou par un abaissement de leurs ambitions**. Le Snefid précise qu'« *en pratique, les opérateurs ont constaté une volonté de baisse des soutiens dans les filières concernées, bien souvent avec un préavis très court, contribuant à une instabilité contractuelle impactant les investissements de moyen et long terme* ». Le Snefid estime par ailleurs que cette pression économique peut conduire à privilégier des solutions moins coûteuses au détriment des options présentant les meilleures performances environnementales.

La Federrec, le Snefid et la Fnade font valoir que, dans la filière REP PMCB, la stratégie de baisse des éco-contributions et le sous-financement « *aurai[en]t favorisé la valorisation énergétique plutôt que le recyclage matière, en contradiction avec la hiérarchie des modes de traitement des déchets* ». Ces trois organisations ajoutent que les éco-organismes tendent, dans ces conditions, à privilégier les opérations déjà performantes, portant sur des déchets bien captés par les professionnels, plutôt qu'à développer les filières pour lesquelles l'industrie n'apporte pas encore de solution satisfaisante, ce qui leur permettrait d'atteindre artificiellement leurs objectifs sans améliorer réellement la performance de l'écosystème existant.

S'agissant de la filière des DEEE, la Federrec, le Snefid et la Fnade dénoncent une baisse des soutiens au réemploi ainsi qu'une orientation des appels d'offres vers le moins-disant économique. Ces organisations font valoir que la concurrence entre les éco-organismes Ecosystem et Ecologic, et notamment la liberté laissée aux metteurs en marché de changer d'éco-organisme, a entraîné une baisse sensible des éco-contributions, que les éco-organismes chercheraient ensuite à compenser en réduisant les coûts sur le reste de la chaîne. Elles citent, à cet égard, la démission du groupe United B de ses fonctions d'administrateur au sein d'Ecosystem, intervenue en mars 2025, et son rapprochement avec Ecologic – la perte des éco-contributions afférentes à ce groupe expliquant « *probablement* », selon elles, les décisions de réduction brutale des coûts observées sur la chaîne aval, telles que la baisse des soutiens au réemploi ou l'attribution des marchés de traitement au moins-disant à l'étranger.

La fédération Envie partage le même constat d'une « stratégie de clientélisme », conduisant à une réduction des éco-contributions et des dépenses opérationnelles – situation dont pâtissent les opérateurs de collecte, de traitement et de réemploi, avec une moins-disance qui peut favoriser des « *stratégies industrielles*

*de massification délocalisant les emplois hors de France pour des biens d'équipements usagés français* ».

Selon le Cercle national du recyclage, « *contrairement aux metteurs en marché, les collectivités ne bénéficient pas d'une concurrence réelle. Les offres sont standardisées, avec peu de services différenciants* ». Ainsi, **si la concurrence apparaît réelle pour les metteurs en marché, elle semble « *illusoire* » pour les collectivités**, ces dernières n'ayant pas de pouvoir de choix : si elles souhaitent rejoindre un éco-organisme, celui-ci peut refuser ou ne retenir que les collectivités les plus avantageuses stratégiquement. Ainsi, si certains éco-organismes investissent dans des projets pilotes ou des technologies innovantes (investissements non partagés avec les concurrents), « *les collectivités territoriales rattachées à un éco-organisme moins ambitieux peuvent être exclues de ces expérimentations* ».

Ces constats conduisent plusieurs parties prenantes à considérer que la concurrence actuelle tend davantage à organiser une réduction des coûts qu'à stimuler une amélioration des performances environnementales.

### *c. Une source importante de complexité administrative et opérationnelle*

La coexistence de plusieurs éco-organismes au sein d'une même filière génère une complexité accrue pour les collectivités territoriales, les opérateurs de gestion des déchets ou les acteurs du réemploi.

**Dans certaines filières, plusieurs outils informatiques distincts doivent ainsi être utilisés simultanément pour répondre aux obligations de remontée de données de chaque éco-organisme.** Selon Federrec, la Fnade et le Snefid, la filière REP PMCB illustre particulièrement cette problématique : alors que le cahier des charges prévoyait, avant et après sa refonte, le développement d'un outil de traçabilité commun, les éco-organismes ont chacun développé leur propre outil. Les conséquences pour les sites de recyclage sont jugées significatives, certains devant mobiliser près d'un équivalent temps plein par outil de remontée de données, ce qui génère des surcoûts. Chaque éco-organisme impose par ailleurs ses propres exigences en matière d'audit, de *reporting* et de traçabilité, ce qui entraîne des redondances importantes. Pour les opérateurs de gestion de déchets, « *chaque éco-organisme prévoit dans son contrat avec l'opérateur un audit selon un cahier de charges qui lui est propre, si bien que nos entreprises doivent les recevoir chacun leur tour avec des exigences différentes mais qui se regroupent quand même principalement* ».

Intercommunalités de France souligne également les difficultés résultant de la **multiplication des interlocuteurs, des procédures contractuelles et des modalités de soutien**. Elle fait valoir que la multiplication des filières REP par objets – et non par matériaux –, conjuguée à celle des éco-organismes au sein d'une même filière, constitue un frein à la mise en place de solutions mutualisées, telles que les bennes dites « multi-REP », ainsi qu'à la résorption des dépôts sauvages,

chaque éco-organisme tendant à ne vouloir prendre en charge que ses propres déchets – ce qui complique le geste de tri pour l'usager et retarde le traitement des dépôts sauvages.

Plusieurs opérateurs de la filière du recyclage mettent également en avant les **coûts induits par la coexistence de plusieurs éco-organismes** : multiplication des contrats, des audits, des systèmes d'information, des procédures de déclaration ou encore des mécanismes d'équilibrage entre organismes. Envie relève enfin que les éco-organismes d'une même filière communiquent peu entre eux, ce qui engendre des dysfonctionnements et des sur-dépenses inutiles dans la mise en œuvre opérationnelle.

Selon le Cercle national du recyclage, « *les collectivités peuvent être transférées d'un éco-organisme à un autre sans concertation, perturbant l'organisation locale et la continuité du service public* », même dans les cas où des précautions sont prises dans les contrats-types. Chaque éco-organisme est susceptible de développer ses propres plateformes, formats de *reporting* et outils de suivi, ce qui complique la gestion pour les opérateurs et les collectivités, qui jonglent entre plusieurs systèmes non interopérables. Cela nuit aussi à la consolidation nationale des données et à la transparence.

Le Cercle national du recyclage souligne enfin que plus le nombre d'éco-organismes est élevé, plus le suivi par les services de l'État ou l'Ademe s'avère chronophage et compliqué : « *les données sont dispersées, les indicateurs hétérogènes, et les contrôles difficiles à harmoniser* ».

### 3. Monopole ou concurrence entre éco-organismes : un choix structurant

Deux modèles de gouvernance sont généralement mis en avant dans les filières REP :

– les systèmes de type compétitif basés sur la concurrence entre éco-organismes ;

– les systèmes monopolistiques.

Dans le premier cas, plusieurs éco-organismes opèrent sur les mêmes flux, au sein d'une même filière et sur le même territoire. Dans le second cas, un éco-organisme unique est responsable, par filière, de l'ensemble des flux du territoire national.

#### *a. Une concurrence en réalité très limitée dans la majorité des filières*

i. État des lieux des modèles de gouvernance dans chacune des filières REP

L'article L. 541-10 du code de l'environnement prévoit que « *les producteurs s'acquittent de leur obligation en mettant en place collectivement des éco-organismes agréés* », ou au travers « *d'un système individuel de collecte et de*

*traitement agréé lorsque ses produits comportent un marquage permettant d'en identifier l'origine* ». Le législateur laisse aux producteurs la liberté de s'organiser pour satisfaire à leurs obligations « REP », soit en adhérant à un éco-organisme, soit en mettant en place un système individuel. Aucun texte ne limite, par ailleurs, le nombre d'éco-organismes pouvant être agréés au sein d'une même filière. Les producteurs peuvent ainsi créer autant d'éco-organismes qu'ils le souhaitent, sous réserve que ceux-ci satisfassent aux conditions requises pour l'obtention de l'agrément.

Le cahier des charges de la filière organise les modalités de coordination entre éco-organismes – répartition géographique des obligations, mécanisme d'équilibrage financier – dans l'hypothèse où plusieurs d'entre eux viendraient à être agréés. Il en résulte une situation hétérogène d'une filière à l'autre, qui peut elle-même évoluer d'un cycle d'agrément à l'autre selon le nombre de candidatures reçues, et sur laquelle l'Autorité de la concurrence peut être consultée lorsque le texte envisagé est susceptible de restreindre la concurrence entre acteurs économiques.

Sur 21 filières REP :

– 10 sont en situation de monopole, c'est-à-dire qu'un seul éco-organisme est agréé pour chacune de ces filières ;

– 9 sont en situation de concurrence potentielle, avec généralement 3 ou 4 éco-organismes agréés pour chacune des filières concernées ;

– 2 ne disposent pas d'éco-organismes agréés.

**ÉTAT DE LA CONCURRENCE DANS LES DIFFÉRENTES FILIÈRES REP**

| Filière REP | Modèle de gouvernance | Éco-organismes agréés |
|---|---|---|
| Articles de bricolage et de jardin (ABJ) | Concurrence | EcoDDS<br>Ecologic<br>Ecomaison<br>Valobat |
| Articles de sport et de loisirs (ASL) | Monopole | Ecologic |
| Bateaux de plaisance ou de sport (BPS) | Monopole | Aper |
| Produits et matériaux de construction du secteur du bâtiment (PMCB) | Concurrence | Ecomaison<br>Ecominero<br>Valdelia<br>Valobat |
| Batteries | Concurrence | Batribox<br>Ecosystem<br>Recyclermonvehicule |
| Dispositifs médicaux perforants des patients en autotraitement (DISP-MED) | Monopole | Dastri |
| Éléments d'ameublement (EA) | Concurrence | Ecomaison<br>Valdelia<br>Valobat |
| Emballages ménagers et papiers graphiques (EMPAP) | Concurrence | Adelphe<br>Citeo<br>Léko |
| Emballages professionnels (EPRO) | Concurrence | Citeo Pro<br>Léko Pro<br>Twiice |
| Engins de pêche contenant du plastique | Accord de filière | Pas d'éco-organismes agréé |
| Équipements électriques et électroniques (EEE) | Concurrence | Ecosystem<br>Ecologic<br>Soren |
| Gommes à mâcher synthétiques non biodégradables | Non opérationnelle | Pas d'éco-organismes agréé |
| Huiles lubrifiantes | Monopole | Cyclevia |
| Jouets | Monopole | Ecomaison |
| Médicaments non utilisés (MNU) | Monopole | Cyclamed |
| Pneumatiques | Concurrence | Aliapur<br>FRP<br>Tyval |
| Produits chimiques | Concurrence | EcoDDS<br>Pyréo<br>Ecopae |
| Produits du tabac | Monopole | Alcome |
| Textiles sanitaires à usage unique (TSUU) | Monopole | Citeo Soin & hygiène (agréé uniquement sur les lingettes) |
| Textiles d'habillement, linges de maison et chaussures (TLC) | Monopole | Refashion |
| Voitures particulières, camionnettes, véhicules à moteur à 2 ou 3 roues et quadricycles (VEHICULE) | Monopole | Recyclermonvehicule |

ii. La pluralité d'éco-organismes ne se traduit pas nécessairement par une concurrence effective

Les travaux conduits dans le cadre de préparation de la séance thématique consacrée aux éco-organismes et aux éco-contributions (1) à l'Assemblée nationale mettent en évidence que, **lorsqu'une filière REP compte plusieurs éco-organismes agréés, la concurrence peut être limitée par une segmentation des périmètres d'intervention**. En effet, dans plusieurs filières, certains éco-organismes ne sont agréés que pour des catégories de produits déterminées, définies par les textes réglementaires. Il en résulte que l'ensemble des éco-organismes d'une même filière ne se trouvent pas nécessairement en situation de concurrence. Cette situation est notamment observée dans les filières des articles de bricolage et de jardin (EcoDDS et Ecologic), des EEE (Ecosystem (2) et Soren) ainsi que des produits chimiques (EcoDDS, Pyréo et Ecopae).

Au-delà de cette segmentation réglementaire, l'analyse de la répartition des éco-contributions entre les éco-organismes intervenant sur un même périmètre met en évidence une concurrence d'intensité limitée. La part des éco-contributions perçues par chaque éco-organisme rapportée au total de la filière en 2024, présentée dans le tableau ci-dessous, constitue l'un des indicateurs de leur importance relative. Il ressort de cette analyse que, **dans la plupart des filières où plusieurs éco-organismes sont effectivement en concurrence sur un même périmètre, un acteur concentre généralement plus de la moitié des éco-contributions de la filière**, ce qui lui confère un pouvoir structurant significatif tant vis-à-vis des producteurs que d'autres acteurs tels que les opérateurs de gestion des déchets ou collectivités territoriales. Certaines filières présentent même des situations de quasi-monopole. Citeo recueille ainsi plus de 90 % des éco-contributions de la filière des emballages ménagers, tandis qu'Ecomaison dépasse également ce seuil dans la filière des éléments d'ameublement. Ces constats rejoignent ceux formulés dans le rapport conjoint des inspections précité, selon lequel le phénomène de concentration de l'offre et de la demande est renforcé par la faible intensité de la concurrence observée entre les éco-organismes au sein d'une même filière.

*(1) Assemblée nationale, « Le fonctionnement des éco-organismes et la gestion des éco-contributions » (Mme Manon Bouquin, M. Charles Fournier, et Mme Anne-Cécile Violland), janvier 2026.*

*(2) Pour les lampes uniquement.*

| Filière REP | Modèle de gouvernance « concurrentiel » | | | |
|---|---|---|---|---|
| | **Éco-organisme agréé** | **Définition du périmètre de l'éco-organisme dans l'agrément** | **Périmètre en concurrence** | **Part des éco-contributions de l'éco-organisme par rapport au total de la filière en 2024** |
| Articles de bricolage et de jardin (ABJ) (1) | EcoDDS | 1° Les outillages du peintre | Non | 3,4 % |
| | Ecologic | 2° Les machines et appareils motorisés thermiques | Non | 32,3 % |
| | Ecomaison | 3° Les matériels de bricolage, dont l'outillage à main<br>4° Les produits et matériels destinés à l'entretien et l'aménagement du jardin | Oui | 62,4 % |
| | Valobat | 3° Les matériels de bricolage, dont l'outillage à main<br>4° Les produits et matériels destinés à l'entretien et l'aménagement du jardin | Oui | 1,8 % |
| Produits et matériaux de construction du secteur du bâtiment (PMCB) (2) | Ecomaison | 2° produits non-inertes | Oui | 11,9 % |
| | Ecominero | 1° produits inertes « minéraux ») | Oui | 32,3 % |
| | Valdelia | 2° produits non-inertes | Oui | 3,1 % |
| | Valobat | 1° produits inertes « minéraux »)<br>2° produits non-inertes | Oui | 52,7 % |
| Batteries (3) | Batribox | Toutes catégories | Oui | 42,3 % |
| | Ecosystem | Toutes catégories | Oui | 57,7 % |
| | Recyclermon vehicule | 5° Véhicules électriques | Oui | 0 % |
| Éléments d'ameublement (EA) | Ecomaison | Toutes catégories | Oui | 91,6 % |
| | Valdelia | Toutes catégories | Oui | 8,1 % |
| | Valobat | Toutes catégories | Oui | 0,3 % |
| Emballages ménagers et papiers graphiques (EMPAP) | Adelphe | Toutes catégories | Oui | 6,3 % |
| | Citeo | Toutes catégories | Oui | 91,2 % |
| | Léko | Toutes catégories | Oui | 2,5 % |
| Emballages professionnels (EPRO) | Citeo Pro | Toutes catégories | Oui | Démarrage de la filière en janvier 2027 |
| | Léko Pro | Toutes catégories | Oui | |
| | Twiice | Toutes catégories | Oui | |

*(1) Conformément à l'article R. 543-340 du code de l'environnement.*

*(2) Conformément à l'article R. 543-289 du code de l'environnement.*

*(3) Conformément à l'article R. 543-125 du code de l'environnement.*

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Équipements électriques et électroniques (EEE) (1) | Ecosystem | 1° Équipement d'échange thermique<br>2° Écrans, moniteurs et équipements comprenant des écrans d'une surface supérieure à 100 cm²<br>3° Lampes<br>4° Gros équipements<br>5° Petits équipements<br>6° Petits équipements informatiques et de télécommunications<br>8° Cycles à pédalage assisté | Oui pour les catégories 1°, 2°, et 4° à 8°<br><br>Non pour la catégorie 3° (lampes) | 74,9 % |
| | Ecologic | 1° Équipement d'échange thermique<br>2° Écrans, moniteurs et équipements comprenant des écrans d'une surface supérieure à 100 cm²<br>4° Gros équipements<br>5° Petits équipements<br>6° Petits équipements informatiques et de télécommunications<br>8° Cycles à pédalage assisté | Oui | 22,9 % |
| | Soren | 7° Panneaux photovoltaïques, | Non | 2,2 % |
| Pneumatiques | Aliapur | Toutes catégories | Oui | 66,7 % |
| | FRP | Toutes catégories | Oui | 25,9 % |
| | Tyval | Toutes catégories | Oui | 7,4 % |
| Produits chimiques (2) | EcoDDS | 3° Produits à base d'hydrocarbures<br>4° Produits d'adhésion, d'étanchéité et de réparation<br>5° Produits de traitement et de revêtement des matériaux et produits de préparation de surface<br>6° Produits d'entretien spéciaux ou de protection<br>7° Produits chimiques usuels<br>8° Solvants et diluants<br>9° Produits biocides et phytopharmaceutiques ménagers<br>10° Engrais ménagers | Non | 97,0 % |
| | Pyréo | 1° Produits pyrotechniques | Non | 1,4 % |
| | Ecopae | 2° Extincteurs et autres appareils à fonction extinctrice | Non | 1,6 % |

*(1) Conformément à l'article R. 543-172 du code de l'environnement.*

*(2) Conformément à l'article R. 543-228 du code de l'environnement.*

### *b. Une diversité de modèles de gouvernance et de concurrence au sein de l'Union européenne*

L'article 8 de la directive-cadre déchets autorise les États membres à instaurer des régimes de responsabilité élargie du producteur (REP), lesquels sont alors soumis aux exigences minimales prévues à son article 8 *bis*. Toutefois, ni l'article 8 ni l'article 8 *bis* ne contiennent de dispositions relatives au statut juridique des éco-organismes, à leur caractère lucratif ou non lucratif, ou encore à l'existence d'un monopole ou d'une pluralité d'éco-organismes au sein d'une même filière. Le choix de ces modalités d'organisation est ainsi laissé à l'appréciation des États membres, sous réserve du respect des exigences minimales fixées par la directive.

#### i. Des filières REP reposant principalement sur des éco-organismes à but non lucratif

Dans la majorité des États membres de l'Union européenne, **les organisations de responsabilité des producteurs sont constituées sous la forme de structures sans but lucratif**. Les producteurs mettent ainsi en place des structures communes chargées de collecter les contributions financières, de coopérer avec les autorités publiques et d'organiser un recyclage efficient sur les plans économique et environnemental.

| **État membre** | **Sans but lucratif** | **But lucratif** |
|---|---|---|
| | **Autorisé ?** | |
| Italie | Oui | Non |
| Portugal | Oui | Non |
| Espagne | Oui | Non |
| Finlande | Oui | Non |
| Pays-Bas | Oui | Non |
| Flandre | Oui | Non |
| Irlande | Oui | Non |
| Malte | Oui | Non identifié |
| Estonie | Oui | Non identifié |
| République Tchèque | Oui | Non |
| Slovaquie | Oui | Non |
| Autriche | Oui | Oui |
| Allemagne | Oui | Oui |

*Source : Ademe, réponse au questionnaire des rapporteurs, avril 2026*

Toutefois, certains États ont retenu des modèles différents. En Allemagne et en Autriche, le système repose sur des modèles uniquement lucratifs ou mixtes, par exemple sur la filière REP des emballages. Les organisations de producteurs assument l'intégralité des responsabilités opérationnelles et financières liées à la collecte, au tri et au recyclage des emballages. Les éco-organismes ont l'obligation de contractualiser avec les mêmes opérateurs de collecte. La répartition des

responsabilités opérationnelles et financières est assurée par une chambre de compensation (« *clearing house* »), qui centralise les contrats conclus avec les producteurs, détermine les parts de marché de chaque organisation et attribue les périmètres de gestion correspondants.

En Autriche, au sein de la filière REP des emballages, l'éco-organisme sans but lucratif « *Altstoff Recycling Austria* » (ARA) est en concurrence avec plusieurs organisations à but lucratif [(1)]. L'organisme de coordination, la « *Verpackungskoordinierungsstelle* » (VKS) négocie ainsi avec les municipalités et les éco-organismes un modèle commun de collecte des déchets d'emballages de façon à obtenir un modèle de gestion des déchets harmonisé à l'échelle du pays. En Allemagne, les dix organisations agréées sur la filière REP emballages sont à but lucratif.

Ces éléments de comparaison montrent que, si certains États autorisent des modèles concurrentiels ou mixtes, la solution majoritaire en Europe repose sur des éco-organismes sans but lucratif. Les rapporteurs confirment l'importance de maintenir ce modèle en France, assorti de l'ensemble des règles de régulation et de contrôle pour permettre leur bon fonctionnement.

ii. Une diversité de modèles dont les performances dépendent avant tout de leur régulation

**Les États membres de l'Union européenne n'ont pas retenu un modèle de monopole ou de concurrence homogène**. Au sein des éco-organismes sans but lucratif, les choix nationaux en matière d'organisation de la concurrence diffèrent sensiblement [(2)] :

– en Belgique et aux Pays-Bas, le choix s'est porté sur un système de monopole des éco-organismes sur l'ensemble des filières nationales ;

– en Suède, comme en France, prévaut un système mixte : un seul éco-organisme pour certaines filières, plusieurs éco-organismes en concurrence pour d'autres ;

– en Espagne, en Slovénie et en Slovaquie, l'ensemble des filières fonctionne sous un régime de concurrence généralisée entre éco-organismes.

Deux cas sortent de cette typologie : la Croatie, dont la gestion est assurée directement par l'État via son « fonds pour la protection de l'environnement et de l'efficacité énergétique » (FZOEU), et la Hongrie, où une société privée unique « *Mol Hulladékgazdálkodási Zrt.* » (Mohu) assure depuis mi-2023 la gestion centralisée de la filière dans le cadre d'une concession d'État d'une durée de 35 ans – le principe de REP n'y étant en vigueur que depuis cette date.

---

*(1) Éco-organismes à but lucratifs de la filière REP des emballages en Autriche : Interseroh, Reclay, Holysystem, Austria Glas Recycling, ERP.*

*(2) DGPR, réponse au questionnaire des rapporteurs, mars 2026.*

La Federrec, la Fnade et le Snefid soulignent plusieurs limites associées au modèle hongrois. Le régime de concession confère au concessionnaire et aux entreprises qu'il mandate une position exclusive sur la plupart des flux de déchets relevant de la REP. Ils disposent ainsi du contrôle des matériaux collectés, sans que cette situation ne soit assortie de mécanismes suffisants de contrôle externe ou de transparence. Ils relèvent par ailleurs la place limitée accordée aux parties prenantes (producteurs, opérateurs de gestion de déchets, etc.) dans la gouvernance de la filière REP. Cette organisation se traduirait dès lors par un manque de transparence tant sur l'utilisation des contributions financières versées au titre de la REP que dans les processus de décision. Les acteurs économiques concernés ne disposeraient d'aucun moyen réel d'influer ni sur l'affectation des ressources, ni sur les orientations opérationnelles de la filière. L'absence de contre-pouvoirs et d'obligations de reddition des comptes ferait ainsi peser, selon les opérateurs de gestion de déchets auditionnés, un double risque : une inefficience dans l'utilisation des fonds destinés à la collecte, au tri et au recyclage, et un décalage entre la gestion du dispositif et les objectifs environnementaux poursuivis par la REP. Plus largement, ce mode de gouvernance serait susceptible de favoriser des décisions répondant davantage à des intérêts privés ou politiques au détriment de la performance environnementale et économique.

La filière REP des emballages ménagers, créée en 1992 au niveau européen, illustre l'hétérogénéité des modèles choisis par les États membres.

| **État membre** | **Structure de marché des éco-organismes** |
|---|---|
| Portugal | Concurrence |
| Espagne | Concurrence |
| République Tchèque | Monopole |
| Pays-Bas | Monopole |
| Belgique | Monopole |
| Luxembourg | Monopole |
| Autriche | Concurrence |
| Allemagne | Concurrence |
| Chypre | Monopole |
| Irlande | Monopole |
| Roumanie | Concurrence |
| Slovaquie | Concurrence |
| Suède | Monopole |
| Estonie | Concurrence |

*Source : Ademe, réponse au questionnaire des rapporteurs, avril 2026*

Selon les représentants de la Federrec, de la Fnade et du Snefid, les expériences allemande et espagnole illustrent les limites d'une mise en concurrence accrue des éco-organismes au sein d'une même filière REP. La coexistence de nombreux éco-organismes s'est traduite par une intensification forte de la concurrence, sans amélioration significative démontrée des performances

environnementales ou opérationnelles. Elle a par ailleurs « *généré une complexification du fonctionnement pour les acteurs de terrain (collectivités, opérateurs, producteurs), avec une multiplication des interlocuteurs, des procédures et des standards de gestion* ».

Le modèle allemand dans la filière REP des emballages ménagers, reposant notamment sur dix éco-organismes à but lucratif, a été présenté lors des auditions comme un exemple à ne pas suivre. Cette organisation favoriserait une concurrence insuffisamment encadrée, susceptible d'affaiblir les mécanismes d'éco-modulation, les contributions étant davantage négociées en fonction des parts de marché que des coûts réels de prévention et de traitement des déchets. Par ailleurs, la recherche de compétitivité entre éco-organismes tendrait à privilégier la réduction des coûts au détriment des performances environnementales et de l'atteinte des objectifs assignés aux filières REP.

En Espagne, « *l'émergence soudaine de 17 organismes à responsabilité des producteurs pour les déchets d'emballages commerciaux et industriels a engendré incertitude et complexité pour les opérations de gestion des déchets* » (1). Cette évolution présenterait des similitudes avec les difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre de la filière REP PMCB en France, notamment du fait de la prise en charge de flux qui étaient auparavant recyclés de manière efficace par les filières existantes.

Les rapporteurs tirent de ces différents retours d'expérience européens un enseignement plus général : aucun des modèles de gouvernance – concurrentiel ou monopolistique – ne constitue, à lui seul, une garantie d'efficacité. L'efficacité d'une filière REP dépend donc de la qualité de sa régulation, de la transparence de sa gouvernance, de l'effectivité des mécanismes de contrôle et de sa capacité à concilier coordination opérationnelle et incitations à l'amélioration des performances. À cet égard, les auditions n'ont pas permis d'établir que les modèles les plus concurrentiels, reposant sur la coexistence d'une dizaine d'éco-organismes, présentent des résultats supérieurs au regard des objectifs assignés aux filières REP.

### *c. Un choix à assumer : l'éco-organisme unique, désigné après mise en concurrence*

La diversité de modèles de gouvernance, ainsi que des résultats contrastés en matière de performances environnementales nourrissent un débat récurrent sur les avantages respectifs du monopole et de la concurrence, sans qu'un consensus ne se dégage à ce jour.

Si la concurrence est parfois présentée comme un facteur d'innovation, d'efficience économique et de diversification des services proposés aux producteurs, les retours d'expérience recueillis auprès des parties prenantes mettent principalement en évidence des risques de sous-financement des filières, de complexification de leur fonctionnement et d'affaiblissement de leur performance

*(1) La Federrec, la Fnade et le Snefid, réponses au questionnaire des rapporteurs, mars 2026.*

environnementale, en particulier dans le cadre de marchés souvent immatures et très administrés.

i. Le modèle de concurrence

Le Medef rappelle ainsi son attachement à la liberté laissée aux producteurs de choisir entre un éco-organisme et un système individuel, ainsi qu'à la possibilité de créer plusieurs éco-organismes au sein d'une même filière. La concurrence permettrait de responsabiliser les éco-organismes et d'inciter chacun d'entre eux à améliorer les services proposés aux producteurs. Le Medef considère que la question n'est pas de savoir s'il faut davantage ou moins de concurrence, mais de déterminer « *quelle concurrence et dans quelles conditions* ». La fédération « les Entrepreneurs » considère également qu'une concurrence peut être bénéfique dès lors qu'elle conduit les éco-organismes à améliorer leurs performances sans compromettre l'atteinte des objectifs environnementaux. Elle souligne toutefois qu'un tel modèle suppose des règles communes, notamment la publication synchronisée des barèmes, et le respect de délais de notification.

Toutefois, **la concurrence peut également être inefficace, et créer des coûts supplémentaires**. Le Medef relève lui-même que cette concurrence peut conduire à « *une baisse artificielle des éco-contributions* », à « *une pression sur les objectifs environnementaux* » et à une complexification du fonctionnement des filières, par la multiplication des filières REP, des éco-organismes et des dispositifs financiers. Les censeurs d'État estiment ainsi que « *la concurrence entre éco-organismes n'a pas contribué de façon décisive à l'augmentation des performances de la REP (amélioration des taux de recyclage par exemple). Elle conduit à créer des surcoûts (fonctionnement des organismes coordonnateurs) et une surcharge administrative (mécanisme d'équilibrage)* ».

Pour le Syndicat professionnel pour le recyclage et l'élimination des déchets dangereux (Sypred), la question de la concurrence a des conséquences différentes selon que la filière REP est financière ou opérationnelle. Ainsi, « *la question de la concurrence n'est pas majeure puisque la concurrence est effective entre les opérateurs de la gestion des déchets et les producteurs de déchets qui sont libres de choisir leurs prestataires et touchent des soutiens financiers de la part de l'éco-organisme* ».

ii. Le modèle monopolistique

Plusieurs contributions mettent en avant les avantages d'un éco-organisme unique par filière.

Maître Stéphan Denoyes soutient qu'un éco-organisme unique par filière n'est pas, en lui-même, incompatible avec le droit de la concurrence, compte tenu des missions d'intérêt général confiées aux éco-organismes, de leur caractère non lucratif et de l'encadrement étroit de leur activité par le cahier des charges d'agrément. Il estime que, dans un secteur où l'État fixe les objectifs, encadre les barèmes, les contrats et les mécanismes d'équilibrage, les marges d'exercice d'une

véritable concurrence demeurent limitées. Il considère en outre que, les éco-organismes n'ayant pas de but lucratif, « *le schéma concurrentiel perd l'essentiel de son sens* ». La FNCCR se déclare également favorable à un éco-organisme unique par filière, estimant qu'il simplifierait la gestion pour les collectivités, sous réserve qu'il soit placé sous le contrôle d'une autorité disposant de pouvoirs effectifs de sanction.

Toutefois, **l'instauration d'un modèle monopolistique n'est pas dénuée de risques**, ainsi que le relève Zero Waste France en s'appuyant sur l'exemple de la filière textile : l'absence de concurrence y aurait eu pour effet de renforcer la position de l'éco-organisme, Refashion, dans ses négociations avec les opérateurs de tri. Plus largement, la présence d'un éco-organisme unique est susceptible de restreindre la capacité de l'administration à assurer la régulation effective des filières REP, dans la mesure où elle confère à cet acteur un pouvoir de négociation considérable. La DGE souligne à cet égard les difficultés rencontrées, tant pour négocier les conditions de l'agrément que pour procéder à son retrait en cas de manquements constatés. Elle cite à titre d'illustration le renouvellement de l'agrément de l'éco-organisme Aper, chargé de la filière REP des bateaux de plaisance, alors même que « *les engagements pris par l'éco-organisme ne permettaient pas de respecter la réglementation* ». S'ajoutent à ces constats l'absence d'éléments réellement différenciants dans les réponses apportées aux cahiers des charges par les candidats à l'agrément, ainsi que les difficultés persistantes à mettre en œuvre des sanctions effectives à l'encontre des éco-organismes défaillants.

Selon la DGE, l'instauration d'une procédure claire et efficiente applicable en cas d'absence d'éco-organisme sur une filière REP donnée permettrait à l'administration de disposer d'un pouvoir de négociation renforcé. Une telle mesure présenterait un intérêt d'autant plus significatif que les filières concernées demeurent relativement nombreuses : bateaux de plaisance, articles de sport et de loisir, dispositifs médicaux perforants, huiles et lubrifiants, jeux et jouets, médicaments non utilisés, tabac, textile, etc.

Les censeurs d'État rappellent également **qu'un modèle monopolistique ne peut être efficace qu'à la condition d'être assorti d'un contrôle exigeant des pouvoirs publics**, « *assorti d'un mécanisme de sanction efficace, agile et dissuasif fondé sur des objectifs aisément quantifiables et des résultats auditables* ». Pour Maître Stephan Denoyes, divers garde-fous existent déjà dans le cas de monopole sur une filière REP dont la publication des barèmes, la transparence des comptes, le suivi par un censeur d'État et par un commissaire aux comptes, et un contrôle des résultats par l'autorité de tutelle.

L'Institut de la transition écologique des outre-mer (Itedom) estime que les éco-organismes sont, en pratique, en situation de monopole dans les territoires d'outre-mer. Cette situation les conduirait à « *dicter des prix bas et inadaptés aux réalités ce qui crée des tensions et des ralentissements* ». Il cite notamment l'exemple de la filière REP PMCB, dans laquelle les quatre éco-organismes se

seraient réparti les territoires pour la gestion aval des flux, sans réelle connaissance des spécificités locales et tout en demeurant concurrents pour l'adhésion des producteurs en amont. Itedom considère que cette organisation tend actuellement à se reproduire dans la filière des batteries de véhicules électriques.

iii. La position des rapporteurs : une concurrence *pour* le marché plutôt que *sur* le marché

Les travaux de la mission d'information conduisent les rapporteurs à prendre parti. Si aucun modèle ne garantit, à lui seul, la performance, les coûts de la pluralité d'éco-organismes sont, eux, avérés. Le premier est un coût de coordination : organismes coordonnateurs et mécanismes d'équilibrage, que les censeurs d'État tiennent pour des surcoûts sans contrepartie décisive en termes de performance, auxquels s'ajoutent les contrats, audits et outils de déclaration démultipliés que dénoncent les fédérations d'opérateurs de gestion des déchets. Le deuxième est celui de la moins-disance : dans la filière des produits et matériaux de construction du bâtiment, la course aux barèmes les plus bas a amputé de 15 % à près de 50 % les enveloppes prévues pour 2023 et contribué, selon la DGE, à la non-atteinte des objectifs de 2024, tandis que l'éco-organisme qui avait maintenu son barème indique avoir vu sa part de marché chuter de 10 % à 2 % (*cf. supra*, 2, et IV. B). Le troisième tient à la sanction elle-même, que la concurrence sur les barèmes rend moins opérante, l'éco-organisme sanctionné risquant de voir ses adhérents migrer vers ses concurrents (*cf. supra*) – le retrait d'agrément ne devenant, à l'inverse, crédible face à un éco-organisme unique qu'à la condition d'une procédure de continuité (proposition n° 37).

Selon la DGE et la DGPR, **l'Autorité de la concurrence conduit actuellement une mission d'évaluation des effets concurrentiels des filières REP**, tant sur le plan amont de la production que sur le plan aval de la gestion des déchets, qui permettra de préciser l'analyse des conséquences de la concurrence. L'Autorité de la concurrence a été saisie des risques concurrentiels suivants [(1)] :

– les impacts concurrentiels de la gouvernance des éco-organismes tant entre producteurs – lorsqu'un groupe de producteurs est en mesure de définir seul les orientations de l'éco-organisme au détriment des adhérents non actionnaires – que sur les marchés de la prévention des déchets ;

– l'intérêt de la mise en concurrence des éco-organismes au sein d'une même filière, y compris au regard des logiques de « dumping » observées dans certaines d'entre elles ;

– les impacts concurrentiels de la coordination organisée au sein des filières comptant plusieurs éco-organismes agréés, qu'il s'agisse de la coordination entre éco-organismes – via les organismes coordonnateurs et les enjeux afférents aux systèmes d'équilibrage – ou de celle entre éco-organismes et systèmes individuels, ces derniers étant soumis à des obligations asymétriques au titre de la REP ;

*(1) Ministre chargé de la transition écologique, réponse au questionnaire des rapporteurs, juillet 2026*

– l'impact concurrentiel, sur les marchés de la prévention et de la gestion des déchets, des différentes modalités d'exercice des éco-organismes, selon qu'ils relèvent d'un modèle financier, opérationnel ou hybride ;

– l'impact des dispositifs de contrôle et de sanction sur les conditions de concurrence entre éco-organismes.

**Les rapporteurs estiment, en conséquence, qu'il convient de tendre vers un éco-organisme unique par filière, en déplaçant la concurrence en amont** : elle ne s'exercerait plus sur le marché de l'adhésion, par une surenchère à la baisse des barèmes, mais pour le marché, lors d'une procédure d'agrément mise en concurrence sur le modèle d'un appel d'offres – dans le prolongement de la proposition n° 43 –, à l'issue de laquelle un seul candidat serait retenu pour la durée de l'agrément. Les candidats s'engageraient sur une trajectoire opposable de performance, de financement et de soutiens ; le titulaire serait suivi au moyen d'indicateurs de performance et sanctionné selon les modalités proposées *supra* (II. D). Ce choix appelle trois garde-fous, qui répondent aux objections rappelées plus haut : une procédure de continuité, afin que l'administration ne se trouve jamais à la merci d'un candidat unique ; un régime de sanction effectif et dissuasif, confié à un organe spécialisé, condition posée tant par les censeurs d'État que par la FNCCR ; une transition progressive, filière par filière, au terme des agréments en cours, en commençant par celles où la concurrence a produit les effets les plus préjudiciables. Les conclusions de la mission d'évaluation confiée à l'Autorité de la concurrence éclaireront utilement les modalités de cette transition – définition du périmètre de chaque appel d'offres, critères d'attribution, articulation avec les systèmes individuels.

**Proposition n° 37 :** Tendre vers un éco-organisme unique par filière, désigné, au terme des agréments en cours, à l'issue d'une procédure d'agrément mise en concurrence sur le modèle d'un appel d'offres, et prévoir une procédure de continuité applicable en cas d'absence de candidat ou de défaillance du titulaire, afin de garantir la continuité du service et de renforcer le pouvoir de négociation de l'administration.

### 4. Repenser le rôle des organismes coordonnateurs

#### *a. Le rôle des organismes coordonnateurs*

Le législateur a prévu la possibilité, au II de l'article L. 541-10 du code de l'environnement de mettre en place un organisme coordonnateur, « *lorsque plusieurs éco-organismes sont agréés pour une même catégorie de produits* ». Cet organisme coordonnateur doit être agréé pour une durée de six ans, conformément aux articles R. 541-107 et R. 541-108 du code de l'environnement et à l'arrêté du 8 octobre 2021 (1), et est doté d'un censeur d'État.

*(1) Arrêté du 8 octobre 2021 relatif à la procédure d'agrément des organismes coordonnateurs des filières à responsabilité élargie des producteurs.*

**Les filières REP disposant d'un organisme coordonnateur**

Plusieurs organismes coordonnateurs ont été agréés sur les filières REP suivantes :

– articles de bricolage et de jardin : la société OCABJ a été agréée le 21 octobre 2024 jusqu'au 31 décembre 2027 ;

– batteries : l'association OCA BATTERIES a été agréée le 30 avril 2026 et jusqu'au 31 décembre 2030 ;

– équipements électriques et électroniques : la société OCAD3E a été agréée le 15 juin 2022 et jusqu'au 31 décembre 2027 ;

– éléments d'ameublement : la société OCABJ a été agréée le 8 avril 2024 et jusqu'au 31 décembre 2029 ;

– emballages ménagers : la société OCAPEM a été agréée le 15 avril 2024 et jusqu'au 31 décembre 2029 ;

– pneumatiques : l'association « Comité coordonnateur pour la collecte des pneumatiques » ou « CCCP » a été agréée le 2 décembre 2024 jusqu'au 31 décembre 2028 ;

– produits et matériaux de construction du secteur du bâtiment : la société OCAB a été agréée le 30 juillet 2025 et jusqu'au 31 décembre 2027 ;

– emballages professionnels : un organisme coordonnateur, l'OCAEPRO, devrait voir le jour.

Si la filière REP des produits chimiques (DDS) compte plusieurs éco-organismes, elle ne dispose pas d'organisme coordonnateur agréé, car il n'y a pas de pluralité d'éco-organismes sur le même périmètre.

**Le rôle d'un organisme coordonnateur est généralement d'assurer la répartition de certaines obligations entre les éco-organismes, d'harmoniser les pratiques, et de prévoir un mécanisme d'équilibrage financier**.

Les dispositions relatives aux organismes coordonnateurs varient toutefois selon les filières, puisque le cadre est décliné filière par filière. Les cahiers des charges peuvent en effet imposer de mettre en place un organisme coordonnateur, qui peut être chargé notamment de répartir les zones géographiques du territoire national sur lesquelles chacun des éco-organismes de la filière est tenu de pourvoir ou de contribuer à la gestion des déchets issus de ces produits [(1)].

Par exemple, s'agissant de la filière REP PMCB, l'article R. 543-290-12 du code de l'environnement prévoit que l'organisme coordonnateur est chargé notamment de la mise en place d'un guichet unique, de la proposition d'un maillage territorial commun, de la formulation d'une proposition de contrat type et de la répartition de leurs obligations respectives par un mécanisme d'équilibrage financier.

*(1) Article R. 541-107 du code de l'environnement.*

Selon le Cercle national du recyclage, la création d'un organisme coordonnateur est chronophage, coûteuse, et soulève des questions de gouvernance et de concurrence entre éco-organismes.

### *b. Vers une révision du rôle des organismes coordonnateurs*

#### i. Une mutualisation et une harmonisation des filières qui doivent continuer à être encouragées

Lors des auditions, **les éco-organismes étaient unanimes sur l'utilité des organismes coordonnateurs pour leur rôle d'harmonisation des pratiques** et de guichet unique.

L'Ademe souligne l'intérêt d'une mutualisation accrue de certaines missions à l'échelle des filières, ce qui impliquerait une clarification, voire une redéfinition, des rôles et responsabilités confiés aux organismes coordonnateurs. Une telle évolution devrait, selon elle, s'accompagner d'exigences renforcées en matière de transparence de la part des éco-organismes, tant à l'égard des metteurs en marché que des collectivités territoriales. Les uns comme les autres doivent en effet être en mesure de distinguer clairement les dispositifs relevant d'une action commune des éco-organismes – telle que la modulation des éco-contributions – de ceux qui constituent des éléments de différenciation concurrentielle, comme les actions d'accompagnement à l'éco-conception proposées aux metteurs en marché ou les dispositifs de communication et de sensibilisation déployés auprès des collectivités locales.

Amorce estime qu'une harmonisation des pratiques entre filières doit toutefois être retravaillée, « *avec par exemple une grille de soutiens financiers qui suit la même trame lorsque les installations du service public de gestion des déchets sont mobilisées (soutien sur les équipements, au fonctionnement des installations et sur les services d'appui)* ». Amorce juge en effet difficilement justifiable que des déchets constitués d'un même matériau, collectés dans un même contenant et destinés à être pris en charge dans une même filière de valorisation, bénéficient de soutiens différents au seul motif qu'ils relèvent de filières REP distinctes – situation qu'elle observe notamment pour les déchets de bois collectés dans le cadre de la benne expérimentale dite « multi-REP », partagée par les filières des déchets d'éléments d'ameublement, des produits et matériaux de construction du bâtiment, des jouets et des articles de bricolage et de jardin.

La FNCCR considère également qu'une harmonisation est nécessaire, tout en insistant sur la nécessité d'assurer une stabilité dans la durée des règles applicables, condition d'une gestion plus efficace des contrats par les collectivités territoriales et d'une meilleure visibilité de leurs politiques de gestion des déchets.

ii. Un système d'équilibrage, qui permet également une régulation de la concurrence sur les éco-contributions

Si plusieurs éco-organismes peuvent être agréés au sein d'une même filière, cette concurrence demeure encadrée par le caractère non lucratif de leurs activités agréées et par la mission d'intérêt général qui leur est confiée. À cette fin, des mécanismes d'équilibrage ont été instaurés afin de prévenir toute stratégie de sous-tarification des éco-contributions susceptible de conduire à un sous-financement des obligations réglementaires. Ces dispositifs permettent de réallouer une partie des éco-contributions entre éco-organismes d'une même filière et de répartir les obligations de collecte afin d'assurer une présence en aval aux éco-organismes détenant une faible part de marché en amont, et d'éviter à un éco-organisme de laisser à ses concurrents la prise en charge des flux les plus coûteux.

**Toutefois, la mise en œuvre de ces mécanismes est source de tensions**. Les flux financiers liés aux opérations d'équilibrage représentent des montants parfois importants et peuvent susciter des divergences entre éco-organismes quant à leur calcul, à leur gouvernance ou à leur répartition. Plusieurs acteurs auditionnés relèvent ainsi que les mécanismes d'équilibrage demeurent complexes, insuffisamment stabilisés et parfois contestés, ce qui limite leur efficacité comme instrument de régulation de la concurrence.

Les relations entre éco-organismes d'une même filière peuvent donc s'avérer difficiles dès lors que des flux financiers importants liés à l'équilibrage sont en jeu. Selon le Cercle national du recyclage, « *les mécanismes de compensation entre éco-organismes sont opaques, peu acceptés, et peuvent générer des tensions budgétaires majeures, pouvant même provoquer des problèmes de trésorerie des éco-organismes en attente de versement de l'équilibrage* ».

Pour la Fédération des entreprises d'insertion, « *les ajustements de répartition liés aux mécanismes d'équilibrage entre éco-organismes peuvent conduire à mettre fin à des solutions portées par des entreprises locales, intégrées aux schémas opérationnels d'un éco-organisme, mais pas à ceux d'un autre qui récupère la gestion à la suite d'un rééquilibrage* ».

Le rapport précité de l'IGF, de l'IGEDD et du CGE souligne toutefois que les mécanismes d'équilibrage, indispensables au fonctionnement des filières comportant plusieurs éco-organismes, soulèvent d'importants enjeux de concurrence. Le rapport identifie deux risques principaux : d'une part, les échanges nécessaires à la mise en œuvre de l'équilibrage peuvent favoriser une concertation aux effets anticoncurrentiels entre éco-organismes sur des sujets sensibles, notamment le niveau des éco-contributions ; et d'autre part, les modalités de calcul de l'équilibrage sont susceptibles de créer des distorsions de concurrence si elles conduisent à une compensation excessive ou insuffisante des charges supportées par chacun des éco-organismes.

L'efficacité des mécanismes d'équilibrage suppose que leurs modalités de calcul et de gouvernance soient suffisamment objectives, transparentes et contrôlées afin de limiter les risques de coordination anticoncurrentielle et de distorsion de concurrence.

Cette analyse rejoint les positions exprimées par l'Autorité de la concurrence. Dans son avis n° 16-A-27 du 27 décembre 2016 (1), l'Autorité estimait ainsi qu'un dispositif d'équilibrage reposant sur des conventions directement conclues entre les éco-organismes « *présente trop de risques en termes de coordination et ne paraît pas souhaitable* ». Elle préconisait en conséquence de privilégier une structure de coordination autonome, disposant d'une gouvernance indépendante des éco-organismes et placée sous le contrôle des pouvoirs publics : « *il est nécessaire que les organes décisionnaires aient une forte autonomie vis-à-vis de ces derniers* [les éco-organismes]. *À cet égard, la direction devrait en revenir aux services de l'État qui pourraient jouer, en tant que de besoin, un rôle d'arbitre en cas de conflit entre éco-organismes*. » Cette position a été réaffirmée dans l'avis n° 22-A-05 du 16 juin 2022 (2) dans lequel elle propose la recommandation suivante : « *assurer un équilibre entre les éco-organismes dans les modalités de mise en œuvre et opérationnelles du mécanisme d'équilibrage, d'une part, en réintroduisant des conditions de mises en œuvre, notamment relatives de la reprise de tonnages excédentaires et, d'autre part, en confiant la gestion du contrôle de la convention entre éco-organismes à une structure de coordination autonome* ».

L'Autorité de la concurrence estime donc que si les mécanismes d'équilibrage apparaissent indispensables pour assurer le fonctionnement de filières comprenant plusieurs éco-organismes, ils ne peuvent remplir cet objectif qu'à la condition d'être strictement encadrés par les pouvoirs publics qui doivent en assurer la direction.

Cette préoccupation trouve un prolongement dans les travaux parlementaires les plus récents. Lors de l'examen du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne (Ddadue) (3), le Sénat a adopté en séance l'amendement n° 73 rectifié prévoyant que le décret en Conseil d'État définissant les missions des organismes coordonnateurs agréés soit pris après avis de l'Autorité de la concurrence. Cette évolution traduit la volonté du législateur de renforcer le contrôle concurrentiel des modalités de coordination entre éco-organismes. Ces propos rejoignent la proposition formulée *supra* par la mission d'information à propos des organismes coordonnateurs (*cf.* partie III. A). Dans la

---

*(1) Autorité de la concurrence, avis n° 16-A-27 du 27 décembre 2016 concernant l'ouverture de la filière de traitement des emballages ménagers à plusieurs éco-organismes (§ 98 et 99).*

*(2) Autorité de la concurrence, avis 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.*

*(3) Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, d'information, de transport, de santé, d'agriculture et de pêche, déposé le 10 novembre 2025.*

perspective d'un éco-organisme unique par filière (*cf. supra*, 3. c), ces organismes coordonnateurs, comme les propositions n° 29 et 30 qui les concernent, n'ont toutefois vocation à valoir que pour la période de transition, à mesure que s'éteindront les agréments concurrents.

## C. LE PILOTAGE PUBLIC DES FILIÈRES REP DOIT GAGNER EN COHÉRENCE ET EN LISIBILITÉ

### 1. La Commission inter-filières REP, une instance de concertation qui n'arrive pas à jouer pleinement son rôle

La commission inter-filières REP, ou « Cifrep », prévue par l'article 62 de la loi « Agec » et instituée par le décret n° 2020-1249 du 12 octobre 2020 (1), comprend vingt-six sièges et vise à regrouper les acteurs de cinq collèges de la filière déchets, nommés par arrêté du ministre chargé de l'environnement. Sont ainsi représentés les producteurs, les collectivités territoriales, les associations environnementales, de défense des intérêts des consommateurs et reconnues d'utilité publique dans le domaine de l'économie sociale et solidaire, les opérateurs de gestion des déchets et l'État (2).

Le rôle de **la Cifrep**, défini à l'article D. 541-6-1 du code de l'environnement, **consiste à formuler des avis consultatifs** sur les projets d'arrêtés portant cahiers des charges des éco-organismes ou systèmes individuels de chaque filière, sur les demandes d'agrément, sur les projets d'arrêtés relatifs aux modulations des contributions financières versées par les producteurs, ainsi que les orientations des actions de communication inter-filières, et le bilan de ces actions. Elle peut également être consultée par le ministre chargé de l'environnement sur les projets de textes législatifs et réglementaires ayant une incidence sur les filières REP.

Ainsi, contrairement aux comités des parties prenantes (CPP), la Cifrep ambitionne de porter des problématiques transversales à l'ensemble des filières REP. Elle représente donc un espace d'échanges et de concertation inter-filières. Son travail est reconnu par les acteurs auditionnés, à l'instar d'Elipso, l'association professionnelle représentant les fabricants d'emballages plastiques, qui souligne que « *le rôle de concertation de la Cifrep est reconnu et apprécié* » (3).

---

*(1) Décret n° 2020-1249 du 12 octobre 2020 relatif à la commission inter-filières de responsabilité élargie des producteurs.*

*(2) Représenté par la direction générale de la prévention des risques (DGPR), la direction générale des entreprises (DGE), la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), la direction générale des collectivités locales (DGCL), ainsi que la direction générale des outre-mer (DGOM).*

*(3) Elipso, réponse au questionnaire des rapporteurs, juillet 2026.*

### *a. Une instance critiquée pour son organisation insuffisamment efficiente*

Toutefois, de nombreux acteurs auditionnés par la mission d'information ont souligné **des faiblesses dans l'organisation actuelle de la Cifrep et de ses travaux** : nombre important et complexité des réunions, transmission tardive des documents et manque d'informations pour formuler des avis pertinents sur les demandes d'agrément, interrogations sur la représentativité et l'équilibre entre les acteurs et caractère consultatif de l'instance. Les éco-organismes, qui ne prennent pas part aux décisions de la Cifrep, formulent également des critiques relatives à la représentativité de la commission, au manque de technicité des réunions et aux postures que peuvent adopter les parties prenantes.

**D'une part, le nombre de réunions et leur densité sont pointés comme une source d'inefficience**. La Cifrep est considérée comme saturée par la DGE, mais aussi par la fédération « les Entrepreneurs », qui a dénombré « *18 réunions de la Cifrep en 2023-2024, avec plus de 50 points à l'ordre du jour, dont la plupart soumis à avis dans des délais incompatibles avec une concertation réelle* » (1). Le Conseil national de l'économie circulaire précise également que « *la Cifrep travaille à rythme soutenu ne laissant que peu de place au débat ou à la préparation des dossiers* » (2), tandis que Federrec, la Fnade et le Snefid jugent que « *les débats sont survolés et manquent de vision industrielle* » (3). Ce constat n'est pas partagé par le président de la Cifrep, qui a indiqué, lors de son audition par les rapporteurs, que l'organisation « *fonctionne pour ce pourquoi elle est conçue* » et que des réunions sont supprimées faute de sujets à l'ordre du jour. *In fine*, bien que le nombre de réunions ait effectivement été réduit en 2025 et 2026, les parties prenantes comme les éco-organismes rappellent que l'organisation actuelle des échanges ne permet pas une réelle appropriation des sujets par les parties prenantes.

**Cette difficulté est renforcée par la transmission tardive et lacunaire des documents préalables aux réunions par le secrétariat de la Cifrep**, assuré par la DGPR. La Federrec, la Fnade et le Snefid indiquent que les « *dossiers d'agréments, qui peuvent atteindre plusieurs centaines de pages, sont transmis cinq jours avant les débats* » (4), ce qui ne permet pas aux participants d'en prendre connaissance de manière approfondie. En outre, les représentants des collectivités locales, comme Amorce et Intercommunalités de France, ainsi que le Cercle national du recyclage, s'accordent à dire qu'ils ne disposent pas des éléments économiques et financiers, notamment ceux joints aux demandes d'agréments. À ce titre, ils ne peuvent donc appréhender la pertinence des barèmes ou la capacité des éco-organismes à financer l'atteinte des objectifs fixés dans le cahier des charges. Ces éléments sont désormais connus uniquement par les services de l'État. Enfin, lorsque les données comptables des éco-organismes sont tout de même transmises

*(1) Fédération « les Entrepreneurs », réponse au questionnaire des rapporteurs, avril 2026.*

*(2) Conseil national de l'économie circulaire (CNEC), réponse au questionnaire des rapporteurs, mars 2026.*

*(3) Federrec, Fnade et Snefid, réponse au questionnaire des rapporteurs, mars 2026.*

*(4) Federrec, Fnade et Snefid, réponse au questionnaire des rapporteurs, mars 2026.*

aux parties prenantes, elles ne sont pas harmonisées, ce qui constitue un obstacle à la comparaison.

Par ailleurs, nombreux sont les acteurs auditionnés qui estiment que la **répartition des membres de la Cifrep est imparfaite ou insuffisamment représentative des différents intérêts et acteurs du domaine des déchets**. L'Institut de la transition écologique des outre-mer (Itedom) a fait remarquer lors de son audition qu'aucune personne issue d'un territoire d'outre-mer ni représentant d'entreprise d'un de ces territoires ne siège au sein de la Cifrep (hors services de l'État), malgré l'inefficacité des REP hors de l'hexagone. Les petites entreprises, par la voix de l'Union des entreprises de proximité (U2P), les consommateurs, *via* l'association Consommation Logement Cadre de vie (CLCV) et les recycleurs indépendants estiment ne pas être représentés dans la Cifrep. Zero Waste France souligne également la difficulté pour les trois associations de protection de l'environnement à peser dans les discussions, notamment au vu du nombre de filières et des moyens nécessaires pour couvrir ces sujets. La Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) avance quant à elle l'inadéquation entre les acteurs représentant les collectivités locales et leurs attributions en matière de déchets, arguant que « *le collège des collectivités territoriales de la Cifrep ne devrait […] être constitué que d'associations représentant les collectivités à compétence déchets, ce qui n'est pas le cas actuellement* » (1).

**La Cifrep fait en outre l'objet de critiques liées au poids des pouvoirs publics en son sein**. De nombreux acteurs auditionnés par les rapporteurs, à l'instar de la Federrec, de la Fnade et du Snefid soulignent que « *la composition de la Cifrep (où les acteurs sont représentés de manière égale mais non équitable) entraîne de facto un vote des ministères sur les textes qu'ils ont rédigés et proposés* » (2). Le Snefid signale des situations dans lesquelles « *les conclusions pourtant partagées par la majorité des autres parties prenantes ne passent pas en raison des votes des représentants de l'État* » (3). Ce constat est toutefois nuancé par le président de la Cifrep, qui indiquait lors de son audition : « *un de mes motifs de satisfaction* [est que la Cifrep] *est écoutée par les éco-organismes et plus encore par l'État, à condition qu'il y ait une certaine majorité* ». Intercommunalités de France partage ce constat d'une position délicate des représentants des ministères au sein de l'instance, et estime que des « *avis motivés seraient tout aussi éclairants* », plutôt qu'un vote sur les propositions élaborées par les ministères (4).

Enfin les éco-organismes, qui ne bénéficient pas d'un pouvoir décisionnaire au sein de la Cifrep, ont également fait part de leurs objections. L'article D. 541-6-1 du code de l'environnement dispose en effet que le président de la Cifrep « *peut convier des représentants des éco-organismes ou d'autres personnalités qualifiées*

*(1) Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), réponse au questionnaire des rapporteurs, mars 2026.*

*(2) Federrec, Fnade et Snefid, réponse au questionnaire des rapporteurs, mars 2026.*

*(3) Snefid, réponse au questionnaire des rapporteurs, mars 2026.*

*(4) Intercommunalités de France, réponse au questionnaire des rapporteurs, mars 2026.*

*ou experts à participer aux travaux de la commission* » [1], mais qu'aucun de ses membres « *ne peut être salarié ou membre de la direction d'un éco-organisme agréé ou de l'entreprise qui a mis en place un système individuel agréé, ou d'un organisme ou entreprise candidate à un tel agrément en application du II de l'article L. 541-10* » [2]. De même, tout membre qui serait administrateur d'un éco-organisme ne peut participer aux discussions concernant la filière qui s'y rattache. Plusieurs éco-organismes, tels que Refashion et Ecologic, regrettent toutefois que la Cifrep soit trop « *politique* » et souhaitent être davantage associés aux discussions techniques sur les filières.

### *b. Pour jouer pleinement son rôle, les méthodes de travail de la Cifrep doivent être révisées*

L'inefficacité de la Cifrep, qu'elle soit d'ordre structurel ou organisationnel, provoque un sentiment d'impréparation chez les parties prenantes et amène même certains acteurs comme le Snefid ou le Medef à qualifier la Cifrep de « *chambre d'enregistrement* ». Cela favorise le désengagement et nuit alors à la sincérité des échanges et avis de la Cifrep, en particulier à sa capacité à développer une vision industrielle de l'économie circulaire et à créer des synergies entre les filières. Elipso le souligne : « *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* » [3]. Par ailleurs, le manque d'informations, leur défaut d'harmonisation et leur transmission tardive restreignent le suivi des performances des éco-organismes, renforçant les accusations de manque de transparence.

Compte tenu des difficultés pointées par les parties prenantes auditionnées par les rapporteurs, mais également du rôle essentiel de la Cifrep dans la gouvernance des filières, **les rapporteurs préconisent une meilleure organisation des travaux de la Cifrep et un renforcement de la transparence financière des filières par la communication des éléments financiers manquants**. Ainsi, pour donner aux parties prenantes les moyens de formuler des avis éclairés, les rapporteurs soulignent que la structuration des réunions autour d'un ordre du jour détaillé doit s'accompagner de la transmission des dossiers de demande et de renouvellement d'agrément *a minima* deux semaines avant les réunions. En outre, les rapporteurs recommandent un renforcement de la transparence financière des filières REP. Afin de pallier les difficultés d'accès signalées par de nombreuses parties prenantes, les dossiers des procédures de demande et de renouvellement d'agrément doivent comporter, dans le respect du secret des affaires, les principaux éléments financiers nécessaires à l'analyse de la candidature soumise à la Cifrep.

---

*(1) Article D. 541-6-1 (V) du code de l'environnement.*

*(2) Article D. 541-6-1 (XVI) du code de l'environnement.*

*(3) Elipso, réponse au questionnaire des rapporteurs, juillet 2026.*

**Proposition n° 38 :** Pour donner aux parties prenantes les moyens de formuler des avis éclairés lors des réunions de la Cifrep :

– transmettre les dossiers de demande et de renouvellement d'agrément au moins deux semaines avant les réunions de la Cifrep ;

– prévoir la communication des principaux éléments financiers des dossiers de demande et de renouvellement d'agrément nécessaires à l'analyse de ces dossiers, sous réserve du respect du secret des affaires.

### 2. Le rôle des ministères compétents dans le pilotage des filières REP

#### *a. Des effectifs complémentaires répartis entre plusieurs administrations publiques, mais qui demeurent insuffisants*

Les filières REP font l'objet d'un suivi et d'un contrôle de la part de l'Agence de la transition écologique (Ademe), et plus particulièrement par la direction de la supervision des filières REP (DSREP), et de plusieurs services de l'État, répartis entre plusieurs ministères. **Ainsi, près de 57,2 équivalents-temps-plein (ETP) concourent au contrôle des REP au sein de l'Ademe, de la DGPR, de la DGE, de la DGCCRF et du CGEFI**.

Les missions de la DGPR, service du ministère chargé de la transition écologique, sont davantage centrées sur les performances environnementales et les sanctions. Constituée de 12,2 ETP (1), la direction fixe le cadre réglementaire, dont le cahier des charges des filières REP, co-instruit les dossiers de demande d'agrément et délivre ensuite les agréments. Elle suit la mise en œuvre des filières REP et contrôle les éco-organismes et systèmes individuels agréés avec le soutien de l'Ademe. Enfin, la direction est responsable de la mise en œuvre des sanctions applicables aux éco-organismes.

Au sein du ministère chargé de l'économie et des finances, la DGE dispose d'une direction de projets consacrée à l'économie circulaire. 4 ETP (2) sont dédiés au suivi des REP et à la prospective, avec pour missions principales la co-instruction de l'agrément des éco-organismes et le suivi des acteurs économiques et industriels concernés par les REP.

L'Ademe, établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), assure le suivi des filières REP et la mise en place du système de collecte des données. En 2025, 36 ETP (3) de la DSREP, créée par la loi « Agec » (4), se répartissent les missions suivantes : élaboration et suivi des textes réglementaires, contribution à l'instruction des demandes d'agrément des éco-organismes et des

*(1) Rapport d'information n° 11 de Mme Christine Lavarde sur le soutien de l'État à la prévention et la valorisation des déchets ainsi qu'à l'économie circulaire, 8 octobre 2025, p. 94.*

*(2) Direction générale des entreprises, réponse au questionnaire des rapporteurs, mars 2026.*

*(3) Ademe, réponse au questionnaire des rapporteurs, avril 2026.*

*(4) Article 76 de la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire.*

systèmes individuels, collecte, analyse et publication des données transmises par les éco-organismes, coordination de l'Observatoire national du réemploi et de la réutilisation. L'équipe intègre également 12 effectifs hors plafond d'emploi de l'Ademe en 2025 (1). Enfin, la DSREP a été renforcée par un pôle économique afin de mieux analyser les données liées à la performance des éco-organismes. Cette montée en compétences a été saluée, notamment par le Collectif des éco-organismes, mais la création de ce pôle a seulement été permise par une réorientation des moyens, le plafond d'emploi n'ayant pas évolué. Les ressources allouées à d'autres missions ont donc été réduites.

Les censeurs d'État officient au sein du CGEFI et participent aux instances de gouvernance des éco-organismes (conseils d'administration, comités des parties prenantes). Ils sont destinataires des comptes des éco-organismes chaque année et les auditent. Un rapport annuel est transmis à l'autorité administrative, ainsi que des alertes lorsque cela est nécessaire. L'activité de contrôle des REP par les censeurs mobilise 4,5 ETP en 2026 (2).

Enfin, la DGCCRF dispose de 0,5 ETP (3) dont les missions consistent à « *participer au suivi des commissions REP (4) dans lesquelles la DGCCRF dispose d'un siège et d'une voix, traiter les questions concurrentielles et de relations commerciales des éco-organismes / organismes coordonnateurs / DGPR ; analyser les impacts consommateur des cahiers des charges [et] élaborer et piloter les enquêtes conjoncturelles en lien avec les objets REP* » (5).

Concernant l'ensemble des moyens humains, le rapport précité de l'IGF, de l'IGEDD et du CGE souligne une sous-dotation des services de l'État au regard du nombre de filières. Rapportés au nombre de filières appelées à fonctionner, les effectifs de chaque administration publique sont manifestement insuffisants : seulement 0,2 ETP par filière à la DGE, 0,6 à la DGPR, 1,7 à la DSREP et 0,2 au CGefi. L'accroissement des moyens de l'Ademe et des services de l'État a régulièrement été préconisé par divers rapports portant sur les filières REP, à l'instar du rapport d'évaluation de la loi « Agec » de l'Assemblée nationale précité et de l'avis budgétaire du Sénat portant sur la mission Écologie, développement et mobilité durables, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2026 (6).

*(1) Ademe, réponse au questionnaire des rapporteurs, avril 2026.*

*(2) Censeurs d'État, réponse au questionnaire des rapporteurs.*

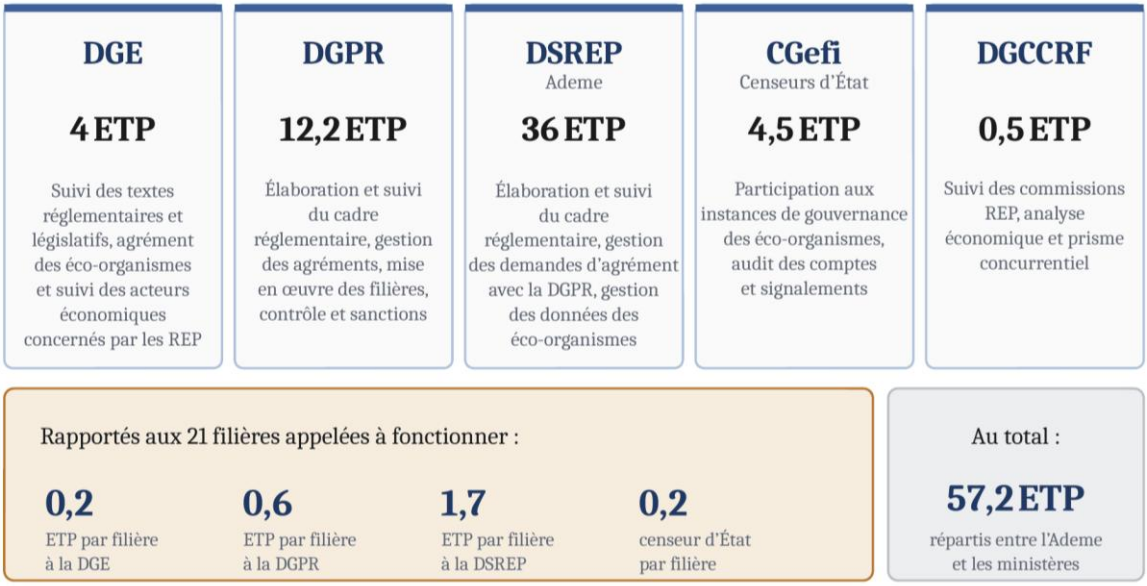
*(3) Rapport d'information n° 11 de Mme Christine Lavarde sur le soutien de l'État à la prévention et la valorisation des déchets ainsi qu'à l'économie circulaire, 8 octobre 2025, p. 94.*

*(4) Cifrep*

*(5) Rapport IGF-IGEDD-CGE précité, juin 2024.*

*(6) Rapport général n° 139 (2025-2026), tome III, annexe 10, volume 1, 24 novembre 2025.*

**EFFECTIFS DÉDIÉS AU PILOTAGE DES FILIÈRES REP**




*Source : mission d'information, d'après le rapport précité de Mme Christine Lavarde (octobre 2025) et les réponses de la direction générale des entreprises, de l'Ademe et des censeurs d'État au questionnaire.*

La présidente Mme Véronique Riotton et le rapporteur M. Stéphane Delautrette recommandaient aussi en 2024 de renforcer les effectifs de la DGPR, actuellement en charge des sanctions comme cela a été exposé précédemment.

**Renforcer les effectifs de la direction générale de la prévention des risques pour tenir compte de la montée en puissance des filières à responsabilité élargie du producteur**

« Pour pouvoir sanctionner et surveiller la bonne application des dispositions de la loi anti-gaspillage pour une économie circulaire par les éco-organismes ou producteurs ayant mis en place un système individuel, il est nécessaire d'assurer la capacité des ministères compétents à cette fin, et de leurs services déconcentrés. Une très grande majorité des acteurs de l'économie circulaire ont interpellé les rapporteurs sur l'insuffisance des effectifs particulièrement au sein de la DGPR. En effet, il n'y a pas eu ou peu de progression du nombre d'effectifs, malgré un doublement du nombre des filières REP. [...] Les rapporteurs appellent ainsi à un renforcement des effectifs au sein de l'ensemble des services des ministères compétents et de leurs services déconcentrés. Ils appellent ainsi à acter le renforcement de ces effectifs lors de la prochaine loi de finances.

« **Proposition n° 59 :** Renforcer les effectifs pour le suivi, le contrôle et la régulation des filières REP au sein des services des ministères compétents (DGPR, DGE et DGCCRF) et de leurs services déconcentrés. »

*Source : Assemblée nationale, rapport d'information n° 2696 précité sur l'évaluation de l'impact de la loi « Agec », mai 2024, pp. 146-147.*

Les rapporteurs ont cherché à vérifier l'application de cette proposition datant de 2024. Les crédits permettant la rémunération des agents de la DGPR sont budgétés sur l'action 16 « Personnels œuvrant pour la politique de la prévention des risques » du programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du

développement et de la mobilité durables ». En 2025, cette action était dotée de 3 315 ETPT [1], contre 3 365 en 2024 [2], soit une baisse de 1 %. Toutefois, **le PLF pour 2026 prévoyait des effectifs en hausse à 3 382 ETPT** [3]. La loi de finances promulguée ne précise pas le détail des plafonds d'emploi par action ; il appartiendra par conséquent aux rapporteurs spéciaux de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire (notamment dans le cadre du prochain exercice du Printemps de l'évaluation), ainsi qu'au rapporteur pour avis de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, de vérifier que la hausse prévue a bien été respectée. À l'heure actuelle, on ne peut que se borner à constater que le plafond d'emplois du ministère de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature, porté intégralement par le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables », est très légèrement inférieur dans la loi de finances (34 194 [4]) à celui prévu dans le PLF (34 243 [5]), sans qu'on sache quelle direction générale a été concernée par cette baisse.

En tout état de cause, il faudra voir :

– si ces effectifs supplémentaires seront confirmés en exécution ;

– et s'ils seront affectés au contrôle des filières REP.

Ce dernier point apparaît peu probable. En effet, la DGPR compte quatre services [6] :

– le service des risques technologiques ;

– le service santé, environnement et économie circulaire ;

– le service des risques naturels ;

– la sous-direction des ressources et de la synthèse.

Le rapporteur pour avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, M. Vincent Descoeur, avait noté que le schéma d'emplois du ministère de l'écologie était dans l'ensemble « *orienté à la baisse* » dans le PLF 2026, quoiqu'il eût été « *décliné de manière à préserver certains effectifs jugés prioritaires* », parmi lesquels était mentionné « *le maintien des effectifs dont les missions comportent des enjeux de sécurité des personnes et des biens, en particulier dans le domaine de la prévention des risques naturels et*

*(1) Rapport annuel de performances 2025 de la mission* Écologie, développement et mobilité durables, *p. 545.*

*(2) Rapport annuel de performances 2024 de la mission* Écologie, développement et mobilité durables, *p. 566.*

*(3) Projet annuel de performances 2026 de la mission* Écologie, développement et mobilité durables, *p. 417.*

*(4) I. de l'article 153, p. 128.*

*(5) P. 328.*

*(6) Article 8 de l'arrêté du 9 juillet 2008 portant organisation de l'administration centrale des ministères chargés de la transition écologique, de la cohésion des territoires et de la mer*.

*anthropiques* », mais pas l'économie circulaire. Les rapporteurs subodorent donc que les effectifs de la DGPR consacrés à l'économie circulaire n'ont pas augmenté en 2026, voire qu'ils ont décru, le rapporteur pour avis évoquant au surplus « *un taux d'effort plus exigeant en administration centrale que dans les effectifs déconcentrés* » (1).

À ce sujet, le ministre assure qu'une « *réflexion est en cours pour augmenter les effectifs assurant le suivi des filières REP au sein de la DGPR* » (2). Il a depuis annoncé, « dans le prochain budget, si le Parlement l'adoptait », que « les effectifs dédiés au contrôle des filières pollueurs-payeurs doubleront pour passer à 30 personnes » (3).

Les acteurs auditionnés ont été nombreux à faire part de leur souhait **d'être davantage accompagnés par les pouvoirs publics en matière d'expertise économique**. Ce constat, partagé par le rapport conjoint des inspections (4) a amené l'Ademe à mettre en place le pôle économique au sein de la DSREP. M. Mathieu Lefèvre, ministre délégué chargé de la transition écologique, a par ailleurs indiqué qu'il était « *envisagé de mettre en place au sein de la DGPR un pôle transverse dédié aux analyses économiques* » qui identifierait les informations manquantes et commanderait des études d'approfondissement à l'Ademe, réaliserait des études d'impact, des analyses d'aide à la décision, tout en assurant « *les liens avec les autres services de l'État disposant de données pouvant être utiles aux travaux (douane, administration fiscale, bases CGDD, INSEE, DGE, DGCCRF, ...)* » (5). Cependant, cela nécessiterait une hausse du plafond d'emploi de la DGPR que les rapporteurs appellent de leurs vœux. Plus généralement, les rapporteurs souhaitent renforcer les moyens humains dédiés aux filières REP dans les services de l'État, et notamment à la DGPR, à la DGE, à la DGCCRF et au CGEFI.

**Proposition n° 39 :** Renforcer le pilotage des filières REP :

– en confortant les moyens humains des administrations de contrôle (DGPR, DGE, DGCCRF, CGEFI) ;

– en améliorant les capacités d'expertise économique des services de l'État afin de mieux apprécier la soutenabilité des trajectoires financières présentées dans les dossiers d'agrément et de contrôler leur évolution pendant toute la durée de l'agrément.

---

*(1) Rapport pour avis n° 2047 tome II de M. Vincent Descoeur sur le projet de loi de finances pour 2026, 29 octobre 2025, pp. 10-11.*

*(2) Ministre délégué chargé de la transition écologique, réponse au questionnaire des rapporteurs, juillet 2026*

*(3) Entretien précité de M. Mathieu Lefèvre à* Ouest-France*, 29 septembre 2026., rapporté par Batiweb (avec l'AFP), « Déchets : le gouvernement souhaite réformer la gouvernance des éco-organismes », et par L'Info Durable (avec l'AFP), « Gestion des déchets : le gouvernement veut "revoir" la gouvernance des éco-organismes », 30 septembre 2026.*

*(4) Rapport IGF-IGEDD-CGE précité, juin 2024.*

*(5) M. Mathieu Lefèvre, ministre délégué chargé de la transition écologique, réponse au questionnaire des rapporteurs, juillet 2026.*

Par ailleurs, comme le soulignait le rapport d'évaluation de la loi « Agec », « *la loi de finances pour 2021 a remis en cause la disposition initiale de la loi « Agec », et oblige désormais l'Ademe à comptabiliser les agents du pôle dans le plafond d'emploi des autorisations des opérateurs de l'État. Selon l'Ademe, cela bride sa réactivité et son adaptabilité pour répondre aux divers besoins liés à la supervision des filières REP* » (1). Les rapporteurs réaffirment la nécessité de sanctuariser les moyens de la DSREP à travers le budget annexe dédié afin de poursuivre le développement de l'économie circulaire, en particulier dans un contexte de tensions géopolitiques qui fait peser une pression supplémentaire sur les matériaux et les ressources.

**Proposition n° 40 :** Effectuer le pilotage des effectifs dédiés au suivi des filières REP au sein de la direction de supervision des filières REP de l'Ademe, dans le cadre du budget annexe dédié et non au travers du plafond d'emploi tel que prévu actuellement dans la loi.

### *b. La nécessité de transformer les cahiers des charges en passant d'une logique de moyens à une logique de résultats*

Publié par arrêté ministériel après avis de la Cifrep, le cahier des charges d'une filière REP définit les obligations qui s'appliquent aux éco-organismes comme aux systèmes individuels. Il est la source de nombreux débats puisque c'est le document qui fixe le cadre des activités des éco-organismes dans la filière : objectifs de collecte, de recyclage et de réemploi, éco-modulations, montant des soutiens aux collectivités... Les cahiers des charges ont donc par définition une grande incidence sur la structuration des activités des éco-organismes et leurs liens avec les autres acteurs comme les collectivités locales ou les entreprises gestionnaires de déchets.

**Or, les cahiers des charges des filières REP sont particulièrement prescriptifs en matière de moyens**, comme l'évoque l'INEC : « *les éco-organismes sont très encadrés par les services de l'État et doivent atteindre des objectifs précis, parfois trop précis, notamment sur les moyens à dédier à ceux-ci* » (2). De son côté, le Collectif des éco-organismes regrettait lors des auditions que « *la loi « Agec » [ait] renforcé les obligations des filières, [sans] renforcement des objectifs de résultats, mais avec un empilement de moyens sans obligations de résultats* ». En effet, de nombreuses filières se sont vu affecter des objectifs de « part des éco-contributions dépensées en communication », comme les filières des batteries, des textiles, linges et chaussures, ou encore des articles de sport et de loisirs. Or, si le choix de ces critères peut dans certaines filières être imputé à la difficulté de mesurer les effets de la REP, ce n'est pas le cas de tous les produits.

---

*(1) Rapport d'information n° 2696 de Mme Véronique Riotton et M. Stéphane Delautrette sur l'évaluation de l'impact de la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, 29 mai 2024, p. 141.*

*(2) Institut national de l'économie circulaire, réponse au questionnaire des rapporteurs, mars 2026.*

La lourdeur a par ailleurs un coût très concret, que la Cour documentait dès 2020 : l'élaboration d'un cahier des charges requiert dix à douze mois entre l'ouverture de la concertation et la publication du texte, délai qui comprime l'instruction de la demande d'agrément et prive les services de l'État de « *toute marge de sécurité en cas de problème* ». Il est « *déjà arrivé à deux reprises que des renouvellements d'agréments interviennent plusieurs mois après la fin de l'agrément précédent, créant des situations de vide juridique dommageables au fonctionnement des filières* » – une situation ayant même conduit, dans la filière des produits chimiques, à la suspension de la collecte. Les acteurs le confirment : la FFB dénonce des délais de prévenance compris « *entre deux semaines et trois mois au mieux* », qui pénalisent les artisans jusque dans la rédaction de leurs devis (1) ; le délai de neuf mois annoncé répond en partie à cette attente (2). La mission d'information recommande que ces mesures, aujourd'hui circonscrites à une filière, soient généralisées à l'ensemble des cahiers des charges lors de leur prochain renouvellement.

Dans le cadre de la refondation de la filière REP du bâtiment, la DGPR a en effet annoncé un volet de « *gouvernance modernisée* » comportant trois mesures de portée générale : un délai maximal entre la signature d'un contrat-type et la mise en place effective des soutiens ; un délai de prévenance de neuf mois pour la publication des barèmes, « *afin d'offrir de la visibilité économique aux entreprises* » ; et la suppression des enveloppes obligatoires dédiées à la communication et à la recherche, « *remplacées par une logique d'obligation de résultats* » (3). Cette mesure est significative : elle marque le passage d'un pilotage par les moyens, qui prescrit à l'éco-organisme comment dépenser, à un pilotage par les résultats, qui lui assigne une performance et lui laisse le choix des voies. Les rapporteurs sont favorables à ce changement de paradigme, à la condition expresse que soit renforcée la responsabilité de l'éco-organisme : contrôle accru, sanctions effectives et montants suffisamment dissuasifs.

**Proposition n° 41 :** Réformer les cahiers des charges pour remplacer les objectifs de moyens, notamment en matière de communication, et de réemploi dans les filières concernées, par des objectifs de résultats.

### *c. La demande d'agrément, élément-clé du suivi et de la régulation des filières REP*

#### i. L'insuffisance de la phase de pré-instruction mise en lumière par les décalages fréquents entre les trajectoires économiques prévues et réalisées

La crise de la filière REP PMCB a montré que la concurrence entre les éco-organismes pouvait résulter en un nivellement vers le bas des barèmes des éco-contributions, et *in fine* en une inadéquation entre ces montants et les trajectoires prévisionnelles permettant de respecter les objectifs du cahier des

*(1) Fédération française du bâtiment, réponse au questionnaire des rapporteurs.*

*(2) Rapport précité de la Cour des comptes (février 2020) – Un délai de prévenance de neuf mois pour la révision des barèmes est évoqué par le Collectif des éco-organismes et par la FFB dans leurs réponses au questionnaire des rapporteurs.*

*(3) DGPR, réponse au questionnaire des rapporteurs, mars 2026.*

charges. Mais le problème est plus large : le Collectif des éco-organismes estime que les erreurs d'hypothèses sont « *systématiques* » et liées au manque de concertation entre les candidats à l'agrément et les administrations publiques. Cela concerne également, selon Citeo, les objectifs des cahiers des charges « *principalement définis par les pouvoirs publics, sans prise en compte adéquate des réalités techniques et économiques de la production* » (1). Or, ce différentiel pose non seulement des difficultés en matière d'atteinte des objectifs et de fiabilité des relations économiques avec les autres acteurs du secteur, mais également de consentement au paiement de l'éco-contribution par les producteurs. En effet, les montants perçus doivent reposer sur une évaluation fiable des coûts de collecte et de tri, et les producteurs sont en droit d'attendre les performances annoncées. Comme le souligne le Collectif des éco-organismes, le consentement à payer des metteurs en marché est « *étroitement lié à la performance environnementale et économique mesurée et suivie par les filières REP* » (2).

**Le cadre réglementaire des demandes d'agrément des éco-organismes**

L'article R. 541-86 du code de l'environnement prévoit que tout éco-organisme qui sollicite un agrément en application du II de l'article L. 541-10 adresse à l'autorité administrative un dossier de demande. Celui-ci doit préciser les contributions financières projetées et leurs perspectives d'évolution pendant la durée de l'agrément (3). Sont également demandées une estimation des effets et performances attendus des mesures présentées par l'éco-organisme candidat à l'agrément pour atteindre les objectifs fixés par le cahier des charges, ainsi qu'une explication des hypothèses relatives à ces estimations et une justification de leur caractère suffisant. Enfin, l'article prévoit la transmission par l'organisme candidat à l'agrément d'une estimation des quantités de déchets issus des produits pour lesquels l'éco-organisme sollicite un agrément et un document exposant sa stratégie de gestion ainsi que les méthodes de calcul des performances.

La DGPR et la DGE doivent se prononcer sur la demande d'agrément dans un délai de 6 mois, au-delà duquel la demande est réputée validée en l'absence de réponse (4).

L'éco-organisme agréé doit par la suite informer l'autorité administrative de tout projet susceptible de modifier les éléments du dossier d'agrément (5), notamment sur :

– la gouvernance ;

– les capacités techniques ;

– les moyens financiers ou organisationnels ;

– les mesures prévues pour répondre aux objectifs et exigences du cahier des charges : contributions financières, procédures de passation des marchés de prévention et de gestion des déchets, projets de contrats types, ou dispositif financier en cas de défaillance de l'éco-organisme.

*(1) Citeo, réponse au questionnaire des rapporteurs, mai 2026.*

*(2) Collectif des éco-organismes, réponse au questionnaire des rapporteurs, avril 2026.*

*(3) Article R. 541-86 du code de l'environnement.*

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

*(5) Article R. 541-89 du code de l'environnement.*

Le premier axe de réponse proposé par les rapporteurs est d'accroître les capacités des services instructeurs à analyser les hypothèses retenues par les candidats, en particulier les données économiques par le biais d'études dédiées avec une méthodologie explicite. Il serait également pertinent de renforcer les échanges entre candidats à l'agrément et service instructeur lors de la période de pré-instruction des demandes.

**Proposition n° 42 :** Renforcer les échanges entre les candidats à l'agrément et l'autorité administrative, notamment par la mise en place d'une réunion de cadrage avec chaque éco-organisme, lors de la période de pré-instruction des demandes.

Un dernier axe serait la structuration des demandes d'agrément sur le modèle des marchés publics. Cette évolution nécessiterait de définir en amont des critères d'attribution précis, objectifs et hiérarchisés, portant notamment sur les capacités techniques, financières et organisationnelles des candidats, ainsi que sur leur aptitude à atteindre les objectifs de performance fixés par le cahier des charges. Une telle approche renforcerait la transparence, la prévisibilité et l'équité de la procédure d'agrément.

Dans cette logique, il pourrait également être envisagé de limiter le nombre d'éco-organismes agréés sur une même filière lorsque cela est justifié par des considérations d'efficacité économique et opérationnelle. Les candidats seraient alors mis en concurrence sur la base de leurs propositions, les meilleurs dossiers au regard des critères définis étant retenus. Ce mécanisme permettrait d'inciter les candidats à proposer des niveaux de service et de performance plus élevés, tout en garantissant que les éco-organismes agréés disposent effectivement des moyens humains, techniques et financiers nécessaires pour remplir leurs missions.

**Proposition n° 43 :** Structurer les demandes d'agrément sur le modèle des marchés publics, afin de rendre plus transparents les critères qui doivent être remplis par le candidat à l'agrément et s'assurer que les éco-organismes disposent des moyens de mise en œuvre de leurs obligations.

ii. La durée de l'agrément limite la construction de stratégies industrielles

**La durée actuelle des agréments est de six ans, ce qui d'après plusieurs éco-organismes limite la capacité des éco-organismes à contractualiser avec les opérateurs pour des projets d'échelle industrielle**, la temporalité de ces projets étant plutôt entre 10 et 15 ans. Cela amène même selon Ecosystem à un « *déclassement de certaines filières par rapport à leurs voisins européens* » (1). Ces difficultés sont identifiées par de nombreux acteurs auditionnés par la mission, à l'instar du Medef qui recommande d'« *allonger les durées d'agrément* » (2) pour favoriser les investissements. Le rapport des inspections précité (3) préconise ainsi

*(1) Ecosystem, réponse au questionnaire des rapporteurs, mai 2026.*

*(2) Medef, réponse au questionnaire des rapporteurs, avril 2026.*

*(3) Rapport IGF-IGEDD-CGE précité, juin 2024.*

des agréments sans limite temporelle accompagnés d'un suivi de la performance plus étroit et régulier. Maître Stéphan Denoyes estime que la garantie pour l'État réside en premier lieu dans la qualité du contrôle et qu'à terme, « *la seule évolution cohérente est la sortie du modèle concurrentiel : un éco-organisme par filière, un agrément sans durée déterminée et un pilotage par les résultats* » (1).

Les rapporteurs recommandent donc un allongement de la durée actuelle des agréments, qui pourra être précisée au niveau réglementaire en fonction des spécificités de chacune des filières REP. Cet allongement de la durée des agréments peut être accompagné d'une clause de revoyure annuelle afin que les éco-organismes puissent rendre des comptes aux services de l'État et présenter des mesures correctrices en cas de non atteinte des objectifs du cahier des charges. Toutefois, cette recommandation ne peut être envisagée que si les autres recommandations relatives à l'agrément, notamment le renforcement de la concertation pré-instruction, et un suivi annuel adéquat sont également mises en œuvre.

**Proposition n° 44 :** Allonger la durée des agréments, définie au niveau réglementaire, avec une clause de revoyure annuelle.

iii. Un renforcement attendu du contrôle et du suivi intermédiaire de l'atteinte des objectifs

Entre deux agréments, l'État ne dispose d'aucun rendez-vous régulier et contradictoire pour demander des comptes : le contrôle s'exerce, pour l'essentiel, sur la mise en demeure, c'est-à-dire lorsque le manquement est déjà constaté. Il en résulte un paradoxe : **l'administration paraît à la fois trop absente – faute de suivi continu – et trop brutale – faute d'autre instrument que la sanction**. Le Collectif des éco-organismes demande ainsi que « *l'État déploie enfin un pilotage industriel des trajectoires pluriannuelles, une instance de suivi, de règlement des différends, permettant de prévenir les écarts à la cible, lever les obstacles, plutôt que d'alourdir la sanction sans réformer le cadre des agréments* » (2). Le renforcement du suivi et du dialogue par les services de l'État est donc nécessaire, et ce, plus encore dans le cadre d'un allongement de la durée d'agrément. Les rapporteurs estiment qu'un suivi annuel de l'exécution des agréments, conduit par l'État avec l'appui de l'Ademe et ouvert au contradictoire, permettrait de corriger les écarts à la cible avant qu'ils ne deviennent des manquements, et rendrait du même coup la sanction plus rare mais plus crédible. Ce suivi est le complément indispensable du pilotage par la performance évoquée plus haut : une obligation de résultat ne saurait seulement être vérifiée au terme de l'agrément.

*(1) Maître Stephan Denoyes, réponse au questionnaire des rapporteurs, avril 2026.*

*(2) Collectif des éco-organismes, réponse au questionnaire des rapporteurs, avril 2026.*

**Proposition n° 45 :** Instituer un suivi annuel et contradictoire de l'exécution des agréments, conduit par l'État avec l'appui de l'Ademe, permettant d'examiner chaque année la trajectoire de l'éco-organisme au regard de ses objectifs et de corriger les écarts constatés avant l'engagement d'une procédure de sanction, sans préjudice de la sanction de la non-atteinte des objectifs, prononcée sans plan d'action préalable (proposition n° 26).

### 3. Vers un rééquilibrage de la gouvernance administrative des filières pour un meilleur pilotage et une vision industrielle

#### *a. Orienter les instances inter-filières REP vers une vision de long-terme*

Les filières REP sont un pilier de la stratégie française de gestion des déchets, et leur rôle s'est vu renforcé par la loi « Agec ». **Dans un contexte de tension croissante sur les ressources, l'économie circulaire peut devenir un atout pour la souveraineté de la France, à condition de s'industrialiser.** C'est justement le sens de plusieurs propositions précitées, à l'instar de l'allongement de la durée des agréments, destiné à faciliter les investissements dans l'outil industriel et à donner davantage de visibilité aux acteurs du secteur. En parallèle, l'accroissement des moyens de l'État et de l'Ademe dédiés au pilotage des filières REP doit permettre d'étayer les études de préfiguration des cahiers des charges et de renforcer le suivi des éco-organismes tout au long de leur agrément.

Ainsi, en complément des leviers proposés, les rapporteurs recommandent une évolution de l'ordre du jour de certaines réunions de la Cifrep, qui seraient animées par la DGE et dédiées à l'identification de synergies dans l'optique de construire une stratégie industrielle pour les filières. Comme le souligne la DGE dans les réponses au questionnaire, cet espace doit permettre à l'État d'échanger avec les acteurs du terrain autour d'enjeux identifiés comme prioritaires : « *état des lieux du maillage des points de collecte et de valorisation et de traitement au niveau local et international, investissements nécessaires pour développer les capacités de la filière, industrie du réemploi, maturité des solutions technologiques de recyclage, localisation des exutoires existants et fuite éventuelle de matière,* etc. » (1).

Une proposition est formulée en ce sens *infra,* dans la partie finale, consacrée à la dimension industrielle et prospective des éco-organismes (*cf.* IV. C. 3)

#### *b. Rééquilibrer la place et le poids des différents ministères dans le pilotage des filières REP*

Enfin, d'autres acteurs publics concourant à la stratégie française en matière d'économie circulaire doivent pouvoir trouver leur place dans cet écosystème et être davantage associés aux échanges. Les travaux du **Secrétariat général à la planification écologique, qui se distingue par son approche fondée sur les limites physiques et les ressources**, sont à cet égard précieux et doivent être

*(1) Direction générale des entreprises, réponse au questionnaire des rapporteurs, mars 2026.*

poursuivis. Pour Ecosystem, « *une planification de ressources et de circularité doit exister et donner un cap au long cours* » (1), ce qui peut relever des compétences du SGPE. La feuille de route économie circulaire du SGPE (2), validée par le Conseil national de l'économie circulaire en 2023, ainsi que le document de travail « Économie circulaire : point sur l'avancée des travaux » de juillet 2024 (3), sont riches de propositions structurantes qui doivent guider l'action publique et les échanges des acteurs de la REP.

En outre, bien que le constat des complémentarités et synergies entre les pouvoirs publics soit partagé par les acteurs publics comme les acteurs du secteur des déchets, le ministre soulève la nécessité de « *faciliter le partage de donnée entre administrations, notamment celles issues des douanes, de l'administration fiscale, etc. pour faciliter l'identification des non contributeurs* » (4).

## IV. LES ÉCO-ORGANISMES DOIVENT ROMPRE AVEC UNE LOGIQUE DE SIMPLE GESTION POUR DEVENIR LES INSTRUMENTS D'UNE POLITIQUE INDUSTRIELLE DE SOUVERAINETÉ

Bien au-delà de leur mission première de gestion des déchets, **les éco-organismes peuvent devenir les instruments d'une véritable politique industrielle**, au service de la souveraineté économique de la France et de la réindustrialisation de ses territoires.

Ce changement de regard traverse l'ensemble des travaux récents consacrés à l'économie circulaire. Le rapport d'information du Sénat sur l'application de la loi « Agec » fait de l'autonomie stratégique le « *nouvel enjeu primordial de l'économie circulaire* » et souligne que la crise énergétique liée à la guerre en Ukraine a mis en lumière la nécessité, pour cette politique, de « *prendre une nouvelle envergure au service d'une ambition renouvelée pour notre économie et notre souveraineté industrielle* » (5). Les rapporteurs du Sénat constatent en effet que l'économie circulaire demeure, en 2025, l'un des rares volets du Pacte vert pour l'Europe pour lequel une dynamique persiste. Cette conviction est également au cœur de l'action gouvernementale : lors de son déplacement en Meurthe-et-Moselle, le 5 janvier 2026, consacré à « *l'innovation, la souveraineté industrielle et l'économie circulaire* », le ministre délégué chargé de la transition écologique, M. Mathieu Lefèvre, a présenté la valorisation des gisements secondaires comme

---

*(1) Ecosystem, réponse au questionnaire des rapporteurs, mai 2026.*

*(2) Secrétariat général à la planification écologique, « Mieux produire, mieux consommer. La planification écologique pour l'économie circulaire », juillet 2023.*

*(3) Secrétariat général à la planification écologique « Mieux produire, mieux consommer. Économie circulaire. Point sur l'avancée des travaux », juillet 2024.*

*(4) M. Mathieu Lefèvre, ministre chargé de la transition écologique, réponse au questionnaire des rapporteurs, juillet 2026*

*(5) Sénat, rapport d'information n° 786 précité sur l'application de la loi « Agec », juin 2025.*

un levier de renforcement de l'indépendance de la France en matières premières stratégiques [(1)].

Cette ambition ne peut se déployer que si les instruments financiers des filières REP – au premier rang desquels les éco-contributions – sont mobilisés de manière plus efficace (A). Elle suppose de construire une véritable vision stratégique, inscrivant les éco-organismes dans une politique nationale de souveraineté industrielle, dont les crises récentes de certaines filières révèlent à la fois les fragilités et les opportunités (B). Elle appelle enfin à faire de l'économie circulaire un levier de réindustrialisation des territoires, en sécurisant les débouchés des matières premières recyclées et en réduisant la dépendance de la France aux importations de matières premières (C).

## A. FAIRE DES ÉCO-CONTRIBUTIONS UN VÉRITABLE LEVIER DE L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE

Au-delà de leur rôle financier (présenté dans le II), les éco-contributions sont un instrument d'orientation des comportements des producteurs et des consommateurs. Encore faut-il que cette fonction incitative soit pleinement exploitée. Or les leviers créés ou renforcés par la loi « Agec » du 10 février 2020 – prévention de la production de déchets, fonds réemploi et réparation, éco-modulation – demeurent, chacun à leur manière, en deçà de leur potentiel (1). Les éco-organismes disposent en outre de moyens encore insuffisamment mobilisés pour promouvoir une consommation responsable et structurer des stratégies inter-filières (2).

### 1. Mobiliser les éco-contributions au service de la hiérarchie des modes de traitement

#### *a. Donner à la prévention, parent pauvre des filières, une trajectoire opposable*

Au sommet de la hiérarchie des modes de traitement se tient la prévention de la production de déchets, telle que l'établit l'article 4 de la directive-cadre déchets de 2008, transposée en droit français à l'article L. 541-1 du code de l'environnement.

**Or le constat, unanimement partagé par les travaux parlementaires et d'inspection récents, est que la prévention demeure le « *parent pauvre* » de l'économie circulaire.** Le rapport de la mission d'évaluation de la loi « Agec » de l'Assemblée nationale regrettait ainsi que la mise en œuvre de la loi se soit trop focalisée sur la collecte, le tri et le recyclage, au détriment d'une approche globale de l'économie circulaire, et que la prévention de la production de déchets,

*(1) Communiqué du ministère de la transition écologique, « Déplacement de M. Mathieu Lefèvre en Meurthe-et-Moselle », 5 janvier 2026, consacré à « l'innovation, la souveraineté industrielle et l'économie circulaire ». Le ministre y annonce la mise en consultation d'un projet de décret facilitant la valorisation des substances minières contenues dans les terrils et haldes, gisements secondaires stratégiques.*

l'écoconception et le réemploi restent insuffisamment développés [1]. Ce même rapport proposait d'intégrer, dans les cahiers des charges des éco-organismes et des systèmes individuels, des objectifs globaux de réduction de la production de déchets, assortis d'une trajectoire de court, moyen et long terme, ainsi que des pénalités liées aux quantités de produits mis sur le marché.

Cette proposition suscite cependant des positions contrastées parmi les acteurs auditionnés. Le Collectif des éco-organismes exprime une réserve de principe, en distinguant deux finalités qu'il juge nécessaire de ne pas confondre : « *la finalité est-elle de réduire les déchets ou de réduire la production et la consommation des produits ? Pour réduire les quantités de déchets (ou l'utilisation de certaines substances dangereuses), l'éco-conception a fait ses preuves et doit se poursuivre en mobilisant les filières REP. Pour ce qui est de la réduction de la production et de la consommation des produits, la REP n'est probablement pas l'outil adéquat* » [2]. Le Collectif souligne en outre que, pour certaines filières, la logique de réduction ne peut trouver à s'appliquer : lorsque les produits « *sont utilisés par des personnes pour surveiller ou soigner une pathologie, parfois chronique comme le diabète, le principe de réduction des quantités de produits mis sur le marché ne peut s'appliquer* ».

Le réseau Réduire + met en évidence une limite plus profonde, qui tient à l'économie même du dispositif : « *aujourd'hui, la collecte en mélange et l'élimination des déchets est plus intéressante économiquement que la mise en place de filières de tri, aussi bien pour un éco-organisme que pour la collectivité* » [3]. Le raisonnement vaut a fortiori pour la prévention : un déchet qui n'est pas produit ne génère ni tonnage collecté, ni recette matière, ni activité soutenue – de sorte que le premier échelon de la hiérarchie est aussi **le seul dont la réussite ne procure aucun bénéfice économique direct** aux acteurs chargés de la mettre en œuvre. Tant que les incitations financières ne récompensent pas la réduction à la source, elles demeureront en contradiction avec les objectifs affichés.

Interrogée sur cette proposition, l'Ademe reconnaît tout d'abord que « *cet aspect "prévention" est quasiment absent des programmes d'actions des éco-organismes et des systèmes individuels* ». Selon l'agence, fixer aux éco-organismes des objectifs de prévention, et donc sanctionnables, « *peut apparaître compliqué* » dès lors qu'ils ne maîtrisent pas les décisions de mise sur le marché de leurs adhérents. En revanche, « *il peut leur être imposé de proposer des trajectoires de réduction à court, moyen et long terme* », et ils peuvent « *déployer des modulations pour accompagner ces trajectoires* » [4].

---

*(1) Assemblée nationale, rapport précité d'évaluation de l'impact de la loi « Agec », mai 2024.*

*(2) Collectif des éco-organismes, réponse au questionnaire des rapporteurs.*

*(3) Réseau Réduire+, réponse au questionnaire des rapporteurs.*

*(4) Ademe, réponse au questionnaire des rapporteurs, avril 2026.*

L'agence avance enfin une piste plus structurante, qui déborde le cadre des seules filières REP : « *envisager des certificats "matières" ou "produits" sur le modèle des certificats d'économie d'énergie, de façon à inciter les principaux metteurs en marché à réduire les quantités qu'ils mettent sur le marché* » (1). Un tel dispositif agirait là où l'éco-contribution reste sans prise : non sur la conception du produit, mais sur le volume mis en marché – c'est-à-dire sur la production elle-même. **La mission d'information juge la piste digne d'expertise**, tout en relevant qu'elle supposerait un véhicule législatif propre et une articulation soigneuse avec les instruments existants. Les rapporteurs relèvent en outre que le précédent des certificats d'économie d'énergie invite à la prudence : ce dispositif s'est révélé lourd à administrer, exigeant en moyens de contrôle et exposé à la fraude. Sa transposition au champ des matières, où les gisements sont plus hétérogènes et les obligés plus nombreux, ne saurait être présumée praticable. C'est à ce titre que la mission recommande une expertise préalable, et non l'adoption d'un dispositif.

L'expérience du principal éco-organisme des emballages ménagers apporte à ce diagnostic deux nuances utiles. La première tient à ce que des objectifs de prévention figurent déjà dans certains cahiers des charges : celui de la filière des emballages ménagers assigne à Citeo une réduction de 15 % de la production de déchets en 2030 par rapport à 2010, de 50 % des bouteilles de boisson en plastique à usage unique en 2030 par rapport à 2018, et de 20 % des emballages ménagers en plastique à usage unique en 2025 par rapport à 2018 (2). Leur existence n'a pas produit tous les effets attendus : l'éco-organisme constate, sur les bouteilles, une baisse qui « *ne s'inscrit pas dans la trajectoire permettant d'atteindre l'objectif de la loi « Agec »* ». Le constat conforte l'analyse de l'Ademe : la difficulté **ne tient pas à l'absence d'objectifs, mais à celle des moyens de les tenir**.

La seconde nuance porte sur l'obstacle qui bride l'action. Citeo relève que les démarches individuelles de réduction représentent « *parfois un risque commercial important* » pour le producteur qui s'y engage seul, et que la réduction « *doit relever d'une dynamique collective, souvent à l'échelle d'un secteur, afin d'éviter qu'une mauvaise pratique environnementale ne constitue un avantage concurrentiel* ». L'éco-organisme anime à cette fin six groupes de travail sectoriels – eaux, viande et traiteur frais, produits laitiers, hygiène-cosmétique, vente à distance, lots et regroupements – destinés à « *faire basculer des rayons entiers* » vers des pratiques plus vertueuses. Mais il signale un frein juridique : « *en l'absence de cadre réglementaire incitatif, des craintes sur le risque d'entente ou de pratique anti-concurrentielle existent et peuvent freiner l'engagement des metteurs en marché* » (3). La prévention suppose ainsi une action coordonnée que le

---

*(1) Ademe, réponse au questionnaire des rapporteurs, avril 2026. Les certificats d'économie d'énergie (CEE), créés par la loi du 13 juillet 2005, obligent les fournisseurs d'énergie à réaliser ou à financer des économies d'énergie, sous peine de pénalité.*

*(2) Citeo, réponse au questionnaire des rapporteurs, mai 2026. Ces objectifs figurent au paragraphe 3 du cahier des charges de la filière des emballages ménagers.*

*(3)* Ibid. *L'éco-organisme indique conduire ces travaux dans le cadre de plans d'activation dits « 3R » (réduction, réemploi, recyclage).*

droit de la concurrence peut décourager, faute d'un cadre qui la sécurise – considération qui plaide, aux yeux des rapporteurs, pour que les trajectoires de réduction soient fixées par le cahier des charges plutôt que laissées à l'initiative de chacun. La fixation des trajectoires par le cahier des charges ne lèvera toutefois pas, à elle seule, l'incertitude qui pèse sur les accords que les producteurs concluraient entre eux pour les atteindre, lesquels demeurent soumis au droit des ententes, national comme européen. Une doctrine claire de l'Autorité de la concurrence, que les commissions parlementaires peuvent consulter « *sur toute question concernant la concurrence* » (article L. 462-1 du code de commerce), y pourvoirait utilement.

La filière des mégots offre, à cet égard, un cas limite instructif. Son éco-organisme, Alcome, soutient que le modèle de financement en vigueur détourne les moyens de la prévention : le soutien au nettoiement, versé aux communes sous forme de forfait par habitant, représente plus de 80 % de ses charges alors qu'il serait « *sans impact direct démontré sur la diminution du nombre de mégots mal jetés* ». L'éco-organisme y voit même un effet contre-productif, le nettoiement « *atténuant la perception des impacts environnementaux et économiques liés à l'abandon des mégots puisqu'ils seront nettoyés* ». Il en tire une formule qui résume l'enjeu de la prévention : « *une filière REP mégots qui évite que des mégots soient jetés au sol est forcément plus efficace qu'une REP qui permet que des mégots mal jetés par terre soient rapidement nettoyés* » (1). Alcome propose en conséquence de conditionner et de moduler les soutiens aux communes selon les actions de sensibilisation effectivement déployées et selon leur efficacité, mesurée par l'évolution des points de salissure.

Cette thèse est toutefois vivement contestée. La fédération d'associations Contre-feu objecte que les campagnes de l'éco-organisme se concentrent sur le geste – bien jeter son mégot – « *sans jamais encourager l'arrêt du tabac* », alors que « *le moyen le plus efficace de lutter contre les déchets liés au tabagisme demeure la réduction de la prévalence tabagique* ». Elle relève en outre la difficulté d'imputer à l'action de la filière une baisse des mégots qui pourrait tenir au recul, massif depuis plusieurs années, de la consommation de tabac (2). Le différend illustre une ambiguïté propre à la prévention : agir sur le geste du consommateur ou sur le volume mis en marché ne relève pas de la même politique – et l'éco-organisme, financé par les producteurs, ne saurait porter seul la seconde. Il confirme, en creux, la portée de la distinction posée par le Collectif des éco-organismes entre réduction des déchets et réduction de la production, et l'intérêt d'instruments – tels les certificats évoqués par l'Ademe – qui agissent sur les quantités mises sur le marché.

---

*(1) Alcome, note de conviction du 12 juin 2026. L'éco-organisme fait état d'expérimentations de terrain concluantes : jusqu'à 75 % de baisse des mégots au sol dans les communes pilotes, et une amélioration des points de salissure dans 56 à 81 % des cas lorsque plusieurs leviers de sensibilisation sont combinés.*

*(2) Contre-feu, alliance contre l'industrie du tabac, réponse au questionnaire des rapporteurs.*

**Proposition n ° 47 :** Imposer aux éco-organismes et aux systèmes individuels, dans leur cahier des charges, une trajectoire de réduction de la production de déchets à court, moyen et long terme, assortie d'indicateurs de suivi, et mobiliser les éco-modulations pour l'accompagner – en retenant, plutôt qu'un objectif de résultat difficilement opposable à des organismes qui ne maîtrisent pas les décisions de mise sur le marché, une obligation de trajectoire et de moyens. Sécuriser, à cette occasion, les démarches sectorielles de réduction au regard du droit de la concurrence, afin que la crainte d'une entente ne dissuade pas les metteurs en marché d'agir collectivement (1).

### *b. Les fonds dédiés « à la réparation » et « au réemploi et à la réutilisation » : deux instruments dont les obligations restent mal honorées*

La loi « Agec » a doté les filières REP de deux instruments financiers orientant les éco-contributions vers le haut de la hiérarchie des modes de traitement : le fonds dédié au financement du réemploi et de la réutilisation (premier alinéa de l'article L. 541-10-5 du code de l'environnement) et le fonds dédié au financement de la réparation (deuxième alinéa de l'article L. 541-10-4 du même code) (2). Leur institution marque une inflexion de principe : pour la première fois, une fraction des éco-contributions se trouve orientée, de manière obligatoire, vers le réemploi et la réparation, non plus vers le seul recyclage. Ils répondent à un constat partagé, le réemploi demeurant très marginal. Selon l'Observatoire du réemploi, environ 90 000 tonnes ont été réemployées ou réutilisées en 2023 dans six filières hors emballages, **soit 3 % des 2,7 millions de tonnes collectées** (3), un niveau proche des 2,3 % du gisement relevés par le rapport précité des inspections pour 2021 (4). Le premier fonds, réservé aux structures de l'ESS, doit être abondé à hauteur d'au moins 5 % des contributions ; le second finance le « *bonus réparation* » et doit représenter au moins 10 % des coûts estimés de réparation. Quatre ans après leur création, ces fonds restent des instruments en construction, dont la montée en puissance se heurte à des difficultés de calibrage, de gouvernance et de dimensionnement.

i. Le fonds « réparation »

**Le fonds réparation constitue un outil d'amorçage dont la trajectoire fait débat.** Son bilan est, de l'avis des éco-organismes eux-mêmes, positif dans son principe mais limité dans son ampleur. Pour la filière des textiles, linge de maison

---

*(1) Cette proposition reprend l'orientation du rapport d'évaluation de la loi « Agec » de l'Assemblée nationale, dans la forme que l'Ademe estime praticable : une obligation de proposer une trajectoire, accompagnée de modulations, plutôt qu'un objectif de prévention directement sanctionnable.*

*(2) Le réemploi, la réutilisation et la réparation contribuent à la prévention des déchets : il s'agit de prolonger la durée de vie des produits. Réemploi et réutilisation, confondus dans le langage courant, se distinguent dans la réglementation française par le passage, ou non, du bien en fin de vie par le statut de déchet. Ainsi, le réemploi concerne les biens qui n'ont pas acquis le statut de déchet, pour un usage identique. La réutilisation intervient après passage au statut de déchet et nécessite donc un travail de remise en état des biens.*

*(3) Observatoire du réemploi et de la réutilisation, deuxième bilan annuel, publié en septembre 2025 ; chiffres relatifs à l'année 2023, portant sur six filières REP hors emballages.*

*(4) Rapport IGF-IGEDD-CGE précité, juin 2024. La part de 2,3 % se rapporte à l'année 2021 ; elle n'est pas strictement comparable au chiffre de l'Observatoire (périmètre et méthode différents), mais l'une et l'autre confirment le caractère marginal du réemploi.*

et chaussures (TLC), Refashion indique que « *plus de 1,5 million de réparations ont été réalisées avec Bonus à fin 2025* » et qu'« *un premier réseau de plus de 1 500 réparateurs labellisés a pu être structuré* ». L'éco-organisme reconnaît toutefois que « *son impact reste encore limité à l'échelle du marché* » : les réparations réalisées avec Bonus représentent environ 3 % des réparations professionnelles et l'effet global sur le volume national de réparations est estimé à environ + 0,5 % (1). Refashion en conclut que « *le Bonus constitue avant tout un outil d'amorçage, de visibilité et d'incitation, mais qu'il ne peut, à lui seul, transformer structurellement la filière* », les principales limites tenant moins au dispositif lui-même qu'à des fragilités structurelles – manque de réparateurs, déficit d'attractivité des métiers et insuffisance des formations.

Le débat le plus vif porte sur la trajectoire de montée en charge du fonds réparation. Dans la filière des EEE, les deux éco-organismes contestent le calibrage du cahier des charges. Ecosystem soutient que « *l'étude de préfiguration initiale pilotée par l'Ademe surévalue le chiffre d'affaires de la réparation de 25 à 30 %* » – le marché serait de 734 millions d'euros et non de l'ordre du milliard – et que la montée en charge « *suit une trajectoire arbitraire qui ne correspond pas à une réalité opérationnelle* » (2). Selon l'étude d'impact conduite avec l'Ademe, les réparations additionnelles générées seraient comprises entre + 2 et + 4 % selon les catégories (3). L'éco-organisme en tire une conclusion critique : le fonds « *finance massivement des réparations qui auraient [été] faites même sans l'existence du bonus* », de sorte qu'« *au vu des montants engagés, il est indispensable d'en ajuster l'efficience* » (4). Cette critique entend souligner un effet d'aubaine – la subvention venant financer un acte que le consommateur aurait accompli de toute façon. Les résultats définitifs de l'étude de filière, transmis depuis, confirment ce diagnostic : le marché de la réparation hors garantie est ramené à 732 millions d'euros, la trajectoire de 10 % de ce marché représentant 73 millions d'euros par an au rythme de croisière attendu en 2027 ; le fonds ne finance « *des réparations incrémentales [que] de manière marginale (3 à 4 %)* », ce dont l'éco-organisme déduit que « *les modalités de dépenses du fonds doivent être ajustées* » (5).

L'autre principal éco-organisme de la filière fournit un point de comparaison utile. Ecologic indique avoir versé 20 millions d'euros au titre de ses fonds réparation en 2025, toutes filières confondues, et prévoir 45 millions en 2026, ainsi que 12 millions au titre du fonds réemploi et réutilisation en 2025, avec 20 millions prévus en 2026. Il reconnaît un écart marqué entre prévision et exécution, la dépense du fonds réparation ne s'étant élevée, selon sa réponse au questionnaire général des rapporteurs, qu'à 21 millions d'euros pour un budget de 61 millions d'euros, un budget qu'il qualifie lui-même de « *velléitaire* » et « *heurté à la réalité du terrain* », tout en soulignant qu'« *il n'y a pas d'opposition de principe*

---

*(1) Refashion, réponse au questionnaire des rapporteurs, juillet 2026.*

*(2) Ecosystem, réponse au questionnaire des rapporteurs, juillet 2026.*

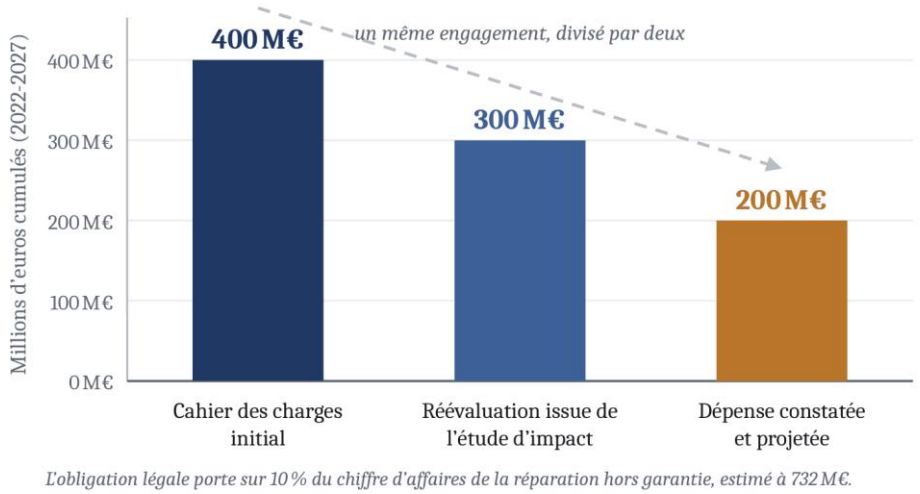
*(3)* Ibid.

*(4)* Ibid.

*(5)* Ibid. *L'étude de filière a été conduite en lien avec l'Ademe, conformément au cahier des charges.*

*du conseil d'administration à dépenser les soutiens réparation* » [1]. Les deux éco-organismes de la filière convergent ainsi vers un même constat : l'écart ne tient pas à une réticence à dépenser, mais au calibrage initial de la trajectoire.

**FONDS RÉPARATION DES ÉQUIPEMENTS ÉLECTRIQUES :**
**TROIS ESTIMATIONS SUCCESSIVES D'UN MÊME ENGAGEMENT**




*Source : mission, d'après les réponses d'Ecosystem au questionnaire (montants arrondis).*

**La filière textile offre un contrepoint utile.** Refashion, à la différence de ses homologues des équipements électriques, ne conteste pas le calibrage : les montants alloués au fonds réparation « *s'inscrivent dans la trajectoire définie par le cahier des charges* » [2]. L'écart avec la filière des EEE tient notamment à la nature des gestes soutenus : la retouche d'un vêtement, peu coûteuse et rapide, se prête mieux à un dispositif de masse que la réparation d'un appareil, dont le coût peut approcher celui du remplacement.

Une étude conduite en 2025 pour Refashion auprès de 3 028 consommateurs conclut elle aussi à l'existence d'un effet d'aubaine, même si la base des bénéficiaires interrogés – soixante-deux personnes – demeure bien trop étroite pour en établir l'ampleur avec certitude [3]. Il est certes fort probable que le bonus mis en place finance en partie des réparations qui auraient eu lieu sans lui. Pour la mission d'information, **cet inconvénient partiel ne le disqualifie pas** : le bonus permet de structurer une offre, de former des professionnels, d'installer un réflexe.

Les éco-organismes invitent à cet égard à un recentrage, Ecosystem estimant notamment qu'il « *convient de revoir les modalités de soutien à la réparation, notamment en travaillant sur le soutien à l'offre et le ciblage des*

*(1) Ecologic, réponse au questionnaire des rapporteurs, juin 2026.*

*(2) Refashion, réponses au questionnaire des rapporteurs, juillet 2026.*

*(3) Refashion, étude d'impact du fonds réparation, phase quantitative réalisée du 20 février au 24 mars 2025 auprès de 625 structures de réparation et de 3 028 consommateurs.*

*réparations qui ne se font pas* » (1). Il s'agit, à des fins d'efficience, d'orienter prioritairement le bonus vers les gestes qui n'auraient pas été accomplis – les réparations coûteuses, celles qui se heurtent au seuil de renoncement – plutôt que vers celles qui le seraient de toute façon.

Ces divergences d'appréciation trahissent une difficulté de fond : faute de données consolidées et partagées sur le marché réel de la réparation, la fixation des trajectoires financières demeure incertaine et entretient une tension permanente entre les éco-organismes, soucieux de maîtriser la dépense, et les bénéficiaires du fonds, qui s'appuient sur l'écart entre trajectoire théorique et dépense réelle pour demander davantage de soutiens. La recommandation d'Ecologic, « *lorsque les enjeux financiers sont importants, de prévoir des points d'étapes réguliers pour établir un état des lieux et, si nécessaire, pour ajuster les objectifs des cahiers des charges des éco-organismes* » (2), rejoint sur ce point les préconisations générales des rapports d'inspection en faveur d'un pilotage par la donnée.

L'ampleur de l'effet incitatif fait au demeurant l'objet d'un désaccord. Alors que l'éco-organisme financeur se prévaut de l'étude conduite avec l'Ademe pour évaluer les réparations additionnelles à deux à quatre points, et en déduire que le fonds est surcalibré, le collectif des réparateurs de gros électroménager soutient que le dispositif a permis au minimum 10 % de réparations supplémentaires en 2024 – soit l'objectif même du cahier des charges – et souligne que ce résultat a été atteint alors qu'une faible part seulement des fonds avait été décaissée (3). La mission d'information ne dispose pas des éléments méthodologiques permettant de départager ces estimations. Elle relève en revanche un point d'accord, plus instructif que leur écart : les réparations ont davantage progressé pour les appareils dont le bonus a été relevé que pour ceux dont le montant est demeuré stable. La corrélation entre le niveau du soutien et le recours à la réparation n'est donc pas contestée ; seule son ampleur fait débat.

L'évaluation indépendante conduite par une association de consommateurs éclaire utilement ce point. Dans son bilan publié en février 2026, l'association Consommation, logement et cadre de vie relève que le bonus moyen s'établit à 33 euros pour une facture moyenne de 145 euros, soit un taux de prise en charge de 23 %, et que, pour 39 équipements sur 72, le bonus couvre moins du cinquième du coût de la réparation (4). Ce seuil de 20 %, évoqué lors du lancement du fonds mais jamais formalisé dans la réglementation, laisse subsister un reste à charge que l'association juge « *encore dissuasif* » pour les équipements de faible ou moyenne valeur, « *en concurrence directe avec l'achat de produits neufs d'entrée de gamme* ». La mission d'information en tire la conséquence qu'**un relèvement ciblé**

---

*(1) Ecosystem, réponse au questionnaire des rapporteurs, juillet 2026.*

*(2) Ecologic, réponse au questionnaire des rapporteurs, juin 2026.*

*(3) Collectif des réparateurs de gros électroménager, contribution écrite aux travaux de la mission d'information, relative à l'étude d'impact du bonus réparation.*

*(4) CLCV, Bilan de l'observatoire du fonds réparation des équipements électriques et électroniques, publié en février 2026, établi à partir des données d'Ecosystem et d'Ecologic.*

**des bonus, sur les segments où la réparation demeure économiquement perdante**, constitue un levier utile pour donner au fonds sa pleine portée.

**À ces difficultés de calibrage s'ajoute l'écueil de la complexité administrative du dispositif.** L'Union des entreprises de proximité, qui représente les artisans réparateurs, décrit un mécanisme dont l'accès se heurte à une accumulation de formalités : les demandes de financement « *nécessitent souvent des justificatifs détaillés (origine du produit, facture, rapport de réparation, preuve d'éco-contribution payée par le client), ce qui alourdit la charge administrative pour les petites structures* ». S'y ajoutent des délais de versement parfois longs, sources de tensions de trésorerie, et un accès aux fonds que les éco-organismes orienteraient parfois en priorité vers « *les grands réseaux ou les projets structurés, laissant peu de marge pour les artisans indépendants* » (1). La mission estime que la simplification des procédures d'accès au bonus – dématérialisation, réduction du nombre de justificatifs exigés, encadrement des délais de versement – conditionne l'efficacité du fonds autant que son montant.

L'Ademe porte cependant sur le dispositif une appréciation sensiblement plus favorable. L'agence voit dans les bonus réparation « *une vraie mesure grand public, facilement accessible et compréhensible, constituant ainsi une vraie aide financière à l'allongement de la durée d'usage des produits* », et estime que le dispositif « *mérite toutefois d'être déployé de façon plus importante* » et de gagner encore en publicité « *auprès du grand public* » (2). Loin de plaider pour une pause, elle en recommande l'amplification, tout en proposant trois ajustements : une mutualisation obligatoire du fonds réparation au sein d'une même filière, afin d'en améliorer la lisibilité pour le consommateur ; un renforcement du réseau des réparateurs labellisés ; une communication plus soutenue auprès du public.

Ainsi calibré et ainsi administré, **le fonds réparation souffre moins d'un défaut de principe que d'un problème d'ajustement** : son montant demeure inférieur au seuil de déclenchement de la décision de réparer pour une large part des équipements, et ses modalités d'accès en découragent les acteurs les plus modestes. Le fonds réemploi et réutilisation, qui procède d'une logique différente, appelle un diagnostic distinct.

ii. Le fonds « réemploi et réutilisation »

**Le fonds réemploi et réutilisation obéit à une économie différente**. Institué par l'article L. 541-10-5 du code de l'environnement, il n'est pas destiné au consommateur mais aux structures de l'économie sociale et solidaire, auxquelles les éco-organismes de six filières doivent consacrer un plancher de 5 % du montant des éco-contributions perçues. Alors que le fonds réparation solvabilise un geste, celui-ci finance un secteur : il ne s'apprécie donc pas au regard d'un taux de prise en charge, mais selon les moyens effectivement transférés aux acteurs du réemploi.

---

*(1) Union des entreprises de proximité (U2P), réponse au questionnaire des rapporteurs.*

*(2) Ademe, réponse au questionnaire des rapporteurs, avril 2026.*

À cette aune, les critiques de ses bénéficiaires sont convergentes et portent sur quatre points : le niveau de la dotation, la destination des sommes, la gouvernance du dispositif et l'accès effectif des structures de l'économie sociale et solidaire, tant aux financements qu'au gisement.

**En premier lieu**, son niveau de dotation est jugé insuffisant. L'Union pour le réemploi solidaire – qui fédère plus de 2 500 structures et 40 000 emplois – souligne que « *les montants versés par les éco-organismes aux structures de l'ESS […] ne représentent qu'entre 2 % et 9 % maximum de leur chiffre d'affaires* », preuve « *que le modèle économique du réemploi ne s'appuie pas sur les soutiens des éco-organismes* »(1). Son diagnostic est plus radical encore : le seuil minimum de 5 % serait « *même contre-productif* », les éco-organismes le traitant comme un plafond – ainsi d'Ecosystem, qui a choisi « *de façon unilatérale, de baisser les soutiens au réemploi à partir de 2026 sous prétexte de dépasser les 5 % d'éco-contributions dédiés* » (2). Elle juge en conséquence « essentiel d'augmenter cette part à au moins 10 % des éco-contributions », demande que formule également le réseau Envie, et relève par ailleurs que, « *pour trois filières sur les six concernées […], les montants versés aux organisations de l'ESS n'ont pas permis d'atteindre le minimum de 5 %* » plusieurs années consécutives (3). **Le cas de la filière des éléments d'ameublement l'illustre avec netteté.** Le fonds réemploi et réutilisation n'y a pas été institué en 2023, et l'éco-organisme Ecomaison n'a dépensé que 3,7 puis 3,8 % des éco-contributions en 2024 et 2025, en deçà du plancher. Au total, quelque 17 millions d'euros n'auront pas été orientés vers les structures du réemploi solidaire (4). L'effectivité du plancher dépend enfin du sort réservé aux montants non dépensés. Les pratiques diffèrent : Citeo indique reporter sur l'exercice suivant les fonds désengagés, l'objectif de 5 % s'appréciant sur la durée de l'agrément ; la mission d'information n'a pu établir que ce report soit systématique dans l'ensemble des filières. La loi prévoit certes que, lorsque les objectifs de réemploi ne sont pas atteints, les engagements proposés par l'éco-organisme comprennent « *une augmentation de la dotation du fonds à proportion des objectifs non atteints* » (article L. 541-10-5 du code de l'environnement) ; mais, selon l'Union pour le réemploi solidaire, « *cette disposition n'a jamais été appliquée* » (5). En pratique, la sous-exécution n'emporte donc aucune conséquence. Les rapporteurs proposent de trancher ce point dans le sens le plus contraignant : les sommes non dépensées au terme de l'exercice – ou, pour les engagements pluriannuels, au terme d'un délai de report bref et encadré – seraient directement prélevées et affectées au fonds économie circulaire de l'Ademe, qui les consacrerait au réemploi et à la réparation – ressource d'autant moins négligeable que le projet de loi de finances pour 2027 prévoit une baisse de 350 millions d'euros des autorisations d'engagement de

*(1) Union pour le réemploi solidaire, réponse au questionnaire des rapporteurs.*

*(2)* Ibid.

*(3)* Ibid.

*(4) Union pour le réemploi solidaire, réponse au questionnaire des rapporteurs.*

*(5) Union pour le réemploi solidaire, réponse au questionnaire des rapporteurs (question 4.c).*

l'agence, portant pour l'essentiel sur le fonds chaleur [1] ; le fonds économie circulaire lui-même ne serait plus doté que de 45 millions d'euros en 2027 selon le projet annuel de performances de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » (*cf.* II. D). Le mécanisme transpose celui que la DGE propose pour les enveloppes à la performance (*cf. infra*, proposition n° 51) ; il vaut, pour les mêmes raisons, pour le fonds réparation, dont la dépense est restée, en 2025, très inférieure à la trajectoire du cahier des charges dans la filière des équipements électriques et électroniques (*cf. supra*), étant entendu que la trajectoire de dépense de ce fonds devra avoir fait l'objet de l'évaluation partagée prévue par la proposition n° 48. Une obligation dont l'inexécution ne coûte rien n'est qu'une faculté : en donnant un prix à la sous-exécution, le prélèvement ferait du plancher un véritable plancher. Les rapporteurs n'ignorent pas que le Gouvernement entend désormais piloter les éco-organismes par leurs recettes plutôt que par leurs dépenses [2] ; mais tant que le législateur assigne à ces fonds des planchers, il lui revient d'en garantir l'effectivité. Un tel prélèvement, qui s'analyse comme une imposition affectée, devra être institué en loi de finances et expertisé au regard du risque de requalification des éco-contributions relevé plus haut (*cf.* III. A).

Le témoignage de l'association Rejoué, qui a inspiré la création de la filière REP des jouets, illustre concrètement cette insuffisance : l'association indique ne percevoir qu'environ 40 000 euros par an au titre du fonds, soit 2 % de son budget annuel [3]. Elle observe que la filière reste focalisée sur la gestion des volumes collectés plutôt que sur les volumes effectivement réemployés, citant l'exemple de collectes de jouets cassés ou abîmés dont les acteurs de l'ESS ne peuvent rien faire [4]. Ce constat rejoint celui de l'Union pour le réemploi solidaire et conforte le diagnostic d'un fonds réemploi et réutilisation encore insuffisamment calibré pour soutenir le modèle économique des structures de l'ESS.

**En deuxième lieu**, la destination des sommes fait débat. Les collectivités territoriales estiment n'en percevoir qu'une part marginale. Le réseau Réduire+, qui regroupe soixante-dix collectivités représentant environ vingt-cinq millions d'habitants, formule un constat sévère sur l'effet paradoxal de la création de ces fonds : « *alors que la responsabilité des metteurs en marché en termes de réduction s'est trouvée confortée par la loi « Agec » avec la création des fonds réemploi et réutilisation et réparation au sein des REP, les financements se sont taris pour les collectivités au lieu d'augmenter* » [5]. Le réseau relève que, dans le cas du fonds réemploi de Citeo, « *les collectivités n'ont pu bénéficier que de 4,8 millions d'euros sur les 175 millions dépensés depuis 2023, soit moins de 3 %* », et en conclut que « *les politiques locales de réduction des déchets sont aujourd'hui très*

---

*(1) Localtis (Banque des Territoires), « PLF 2027 : Monique Barbut met en avant le budget "globalement stable" de son ministère », 1er octobre 2026.*

*(2) Entretien précité de M. Mathieu Lefèvre à* Ouest-France *et propos tenus aux Assises nationales des déchets et de l'économie circulaire, rapportés par Batiweb (avec l'AFP), 30 septembre 2026.*

*(3) Réseau Rejouons Solidaire et association Rejoué, réponse au questionnaire des rapporteurs.*

*(4)* Ibid.

*(5) Réseau Réduire+, réponse au questionnaire des rapporteurs.*

*majoritairement financées par les collectivités locales et la participation des REP à ces politiques demeure infime* ».

Citeo apporte à ce constat une double nuance, dont la première tient à la construction même du chiffre. L'éco-organisme explique gérer son enveloppe réemploi de manière pluriannuelle, selon une logique qu'il rapproche de celle des finances publiques : les projets qu'il soutient s'inscrivent dans la durée, « *un montant engagé en 2023 [pouvant] être versé sur un, deux voire trois ans* », de sorte que la distinction entre autorisations d'engagement et crédits de paiement commande la lecture des montants annuels. Sur les exercices 2023 à 2025, correspondant aux premières années de l'agrément en cours, Citeo indique avoir engagé 5,2 % de son chiffre d'affaires au réemploi, les montants effectivement consommés représentant 4,2 % (1). L'éco-organisme reconnaît en outre une erreur méthodologique dans sa déclaration à l'Ademe : comme l'agence le relève elle-même, les données transmises correspondaient aux montants dépensés en 2024 alors que la donnée demandée portait sur les montants engagés – erreur qu'il indique rectifier auprès des pouvoirs publics (2).

L'autre nuance porte sur la trajectoire. Les soutiens aux opérations de collecte progressent : Citeo indique avoir comptabilisé plus de 215 millions d'unités à soutenir en 2024 et plus de 254 millions en 2025, pour un versement d'environ 7 millions d'euros au titre de ces deux exercices. L'éco-organisme mobilise par ailleurs son enveloppe au travers d'un appel à projets « *Encore plus de Réemploi* » actif depuis 2023, d'appels à projets consacrés aux centres de lavage alimentaire (2024 et 2026) et du dispositif mutualisé ReUse, lancé en juin 2025 dans quatre régions ; il rappelle enfin que les emballages réemployables bénéficient d'une prime de 100 % qui les exonère en pratique d'éco-contribution (3). Ces éléments ne contredisent pas le constat du réseau Réduire+, la part revenant directement aux collectivités demeurant faible, mais ils en déplacent la portée : le débat porte moins sur un désengagement que sur la destination des fonds, une part substantielle allant aux infrastructures et aux dispositifs mutualisés plutôt qu'aux politiques locales de prévention.

---

*(1) Citeo, réponse au questionnaire des rapporteurs, mai 2026. L'éco-organisme précise que les fonds désengagés – abandon de projet, dépenses inférieures aux prévisions, décalage de calendrier – sont reportés sur l'exercice suivant, l'objectif étant que 5 % au moins des éco-contributions soient consacrées au réemploi sur la durée de l'agrément.*

*(2)* Ibid. *Le chiffre de 2,16 % pour 2024, avancé par Zero Waste France, est tiré du rapport de l'Ademe, lequel signale que les montants déclarés par Adelphe et Citeo correspondaient aux dépenses effectives et non aux engagements.*

*(3)* Ibid.

**Faire passer le réemploi à l'échelle :**
**la boucle mutualisée « ReUse » de Citeo**

Le principal obstacle au réemploi des emballages tient à sa compétitivité, tant que la boucle (collecte, lavage, reconditionnement) demeure fragmentée. Lancée en mai 2023, la démarche « *ReUse* » de Citeo, expérimentée dans quatre régions, vise « *une boucle de réemploi mutualisée […] compétitive pour les acteurs économiques et attractive pour les citoyens* » par la standardisation, un fournisseur unique et des financements mutualisés (1).

Citeo vise, *a minima*, « *55 millions d'emballages réemployables dont 50 % réemployés* » sous « *2 à 5 ans* », tout en reconnaissant que « *les résultats ne s'inscrivent toujours pas dans la trajectoire des objectifs réglementaires* ». L'initiative illustre la voie – mutualisation, standardisation, massification – du changement d'échelle, encore expérimentale.

**En troisième lieu**, la gouvernance de ces fonds, confiée aux éco-organismes eux-mêmes contrôlés par les producteurs, est parfois perçue comme porteuse d'un conflit d'intérêts. La fédération Envie estime que « *la prise de décision quant aux politiques de réemploi doit être multipartite (État, collectivités, associations environnementales, législateur, éventuellement opérateurs, metteurs en marché en minorité) et ne peut plus être laissée à la seule appréciation des metteurs en marché* ». Elle déplore l'absence de garantie de long terme, le fonds réemploi et réutilisation étant « *renégocié tous les ans selon le bon-vouloir des éco-organismes* ». Ce constat rejoint celui du rapport du Sénat sur l'application de la loi « Agec », qui souligne que « *les difficultés tiennent pour beaucoup à leur gouvernance : ces fonds sont aujourd'hui pilotés par les éco-organismes, eux-mêmes contrôlés par les producteurs, ce qui crée un conflit d'intérêts évident* » (2). Les sénateurs proposent, pour y remédier, de confier la gestion de ces fonds aux régions (3).

Ce diagnostic a conduit l'IGF, l'IGEDD et le CGE à formuler une recommandation forte **:** « *confier à l'Ademe la mise en œuvre des fonds de réemploi/réutilisation et de réparation, en lieu et place des éco-organismes, leur gouvernance entrant en conflit d'intérêts avec ces missions* » (4). L'argument est cohérent : si les éco-organismes sont gouvernés par ceux dont les fonds doivent précisément infléchir les pratiques – les metteurs en marché –, leur confier la clef du réemploi revient à faire dépendre l'ambition de ceux qu'elle contrarie. Plusieurs associations, dont Zero Waste France, ont repris cette proposition à leur compte.

---

*(1) Citeo, Économie circulaire 2030, édition mai 2025, section « Expérimentation inédite dans quatre régions de France ». Les emballages standardisés sont désignés sous l'appellation « R-cœur » ; la campagne d'accompagnement des consommateurs est intitulée « Réemployons encore & encore ».*

*(2) Sénat, rapport d'information n ° 786 précité sur l'application de la loi « Agec ».*

*(3)* Ibid. *Les rapporteurs du Sénat proposent de confier aux régions la gestion de ces fonds afin de « renforcer leur efficacité, mieux les ancrer dans les territoires, et prévenir les blocages liés aux intérêts financiers des filières ».*

*(4) Rapport IGF-IGEDD-CGE précité.*

**Transférer ces fonds à un tiers reviendrait toutefois à dissocier le financement de la responsabilité**, au rebours du principe « pollueur-payeur » dont procède l'ensemble du dispositif : les producteurs continueraient de payer, sans plus disposer d'aucun levier sur l'emploi de leurs contributions, ce qui affaiblirait l'incitation à l'écoconception que la responsabilité élargie a précisément pour objet de créer. La mission d'information estime en revanche que le conflit d'intérêts, dès lors qu'il est établi, appelle des garde-fous proportionnés : l'ouverture des jurys d'appels à projets aux parties prenantes – représentants des collectivités, des associations et des acteurs du réemploi – et non aux seuls représentants de l'éco-organisme ; la fixation, dans le cahier des charges, d'une trajectoire pluriannuelle des montants affectés au fonds sur la durée de l'agrément, de manière que le niveau du soutien cesse d'être renégocié chaque année ; enfin la publication des critères d'éligibilité, de la liste des bénéficiaires et des montants attribués. Le prélèvement des sommes non dépensées proposé plus haut ne contrevient pas au principe « pollueur-payeur » : il ne retire pas aux éco-organismes la gestion des fonds, mais attache à leur sous-exécution une conséquence financière.

**En quatrième lieu**, les conditions d'accès au fonds pénalisent les structures les plus petites. L'Ademe relève que l'absence d'obligation de mutualisation contraint celles-ci à « *multiplier les contractualisations et les reporting afin de bénéficier des soutiens* », ce qui « *peut décourager les petites structures* » [(1)]. La mission d'information estime que cette fragmentation administrative, qui pèse proportionnellement plus lourd sur les acteurs de petite taille – ceux-là mêmes que le fonds a pour objet de soutenir –, appelle une mutualisation obligatoire des modalités d'accès au sein de chaque filière, sur le modèle de ce que l'agence préconise pour le fonds réparation.

À cette difficulté d'accès aux financements s'ajoute une difficulté d'accès au gisement. Les acteurs de l'ESS alertent sur un phénomène d'« *écrémage* » du gisement qui menace leur modèle économique. La fédération Envie décrit un « *déséquilibre du gisement par l'écrémage par certains metteurs en marché, qui déstabilise les modèles économiques des opérateurs traitant la très grande majorité du flux en les privant d'appareils à valeur ajoutée convenable* ». Elle signale l'absence de garantie de fléchage du gisement vers les opérateurs non lucratifs et le fait que « *les distributeurs se considèrent comme propriétaires* » des produits repris dans le cadre du « *un pour un* », dans un contexte où la loi demeure ambiguë sur la propriété ou la détention du gisement. Envie relève enfin un risque de contournement de la destination sociale du fonds par des « *"faux-nez" ESS d'entreprises privées (parfois de metteurs en marché actionnaires d'éco-organismes) qui touchent du fonds réemploi et réutilisation alors que, lucratifs, ils se financent massivement sur le marché par ailleurs* ». Ce risque justifie, pour les acteurs de l'ESS comme pour les sénateurs, que les fonds réemploi

*(1) Ademe, réponse au questionnaire des rapporteurs, avril 2026, relative aux difficultés d'accès des structures de l'ESS aux fonds réemploi : « L'absence d'obligation de mutualisation des fonds au sein d'une filière et même entre filières nécessite pour les structures de réemploi de multiplier les contractualisations et les reporting afin de bénéficier des soutiens, ce qui peut décourager les petites structures ».*

restent « *fléchés exclusivement vers les organisations de l'ESS* » (1) et qu'un accès prioritaire aux gisements de déchets réutilisables leur soit garanti (2).

Les organisations patronales défendent, sur ces deux fonds, une position inverse de celle de l'ESS et des sénateurs. Le Medef est « *opposé à une proposition qui consisterait à ce que les fonds réparation et réemploi ne soient plus gérés par les éco-organismes* », citant l'exemple du label Qualirépar, où la labellisation « *est opérée par un organisme tiers indépendant* ». Sur le périmètre, il rapporte qu'« *une extension de l'utilisation des fonds réemploi et réutilisation à des acteurs hors ESS est (...) demandée par plusieurs metteurs en marché* », tout en concédant qu'« *un effort de transparence sur l'affectation des fonds est probablement nécessaire* » et en plaidant pour la stabilité de ces dispositifs encore récents (3). Ces positions délimitent le champ du débat que le législateur aura à trancher.

**Proposition n° 47 :** Porter à 10 % des éco-contributions (au lieu de 5 %) le plancher du fonds réemploi et réutilisation, et assortir cette obligation d'une conséquence effective en cas de sous-exécution : le prélèvement direct des sommes non dépensées et leur affectation au fonds économie circulaire de l'Ademe, qui les consacrerait au réemploi et à la réparation.

**Proposition n° 48 :** Corriger sans attendre le ciblage et l'architecture des fonds réparation et réemploi, dont le déploiement doit se poursuivre :

– mutualiser obligatoirement, au sein de chaque filière, le fonds réparation et les modalités d'accès au fonds réemploi et réutilisation ;

– cibler les soutiens sur les réparations qui ne se font pas – gestes coûteux, produits proches du seuil de renoncement – et sur l'offre : formation, labellisation, maillage territorial ;

– simplifier l'accès au bonus : dématérialisation, réduction du nombre de justificatifs, encadrement des délais de versement.

Assortir les prochaines révisions des cahiers des charges d'une évaluation partagée de la part des opérations effectivement additionnelles, afin d'éclairer le calibrage des trajectoires sans en suspendre la montée en charge.

*(1) Union pour le réemploi solidaire, réponse au questionnaire des rapporteurs. Elle plaide pour que les fonds soient fléchés exclusivement vers les organisations de l'économie sociale et solidaire, et non vers des acteurs lucratifs financés par ailleurs sur le marché.*

*(2) Le « un pour un » désigne l'obligation de reprise, par le distributeur, d'un produit usagé lors de l'achat d'un produit équivalent – Rapport du Sénat n ° 786 sur l'application de la loi « Agec » ; les rapporteurs du Sénat plaident pour « une meilleure reconnaissance des acteurs de l'économie sociale et solidaire, en leur garantissant un accès prioritaire aux gisements de déchets réutilisables ».*

*(3) Medef, réponse au questionnaire des rapporteurs (fonds réparation et réemploi). Le Medef s'y déclare opposé à ce que ces fonds ne soient plus gérés par les éco-organismes (citant l'exemple du fonds Qualirépar, dont la labellisation est opérée par un organisme tiers indépendant), tout en concédant qu'un effort de transparence sur l'affectation des fonds est nécessaire et en plaidant pour la stabilité de ces dispositifs récents.*

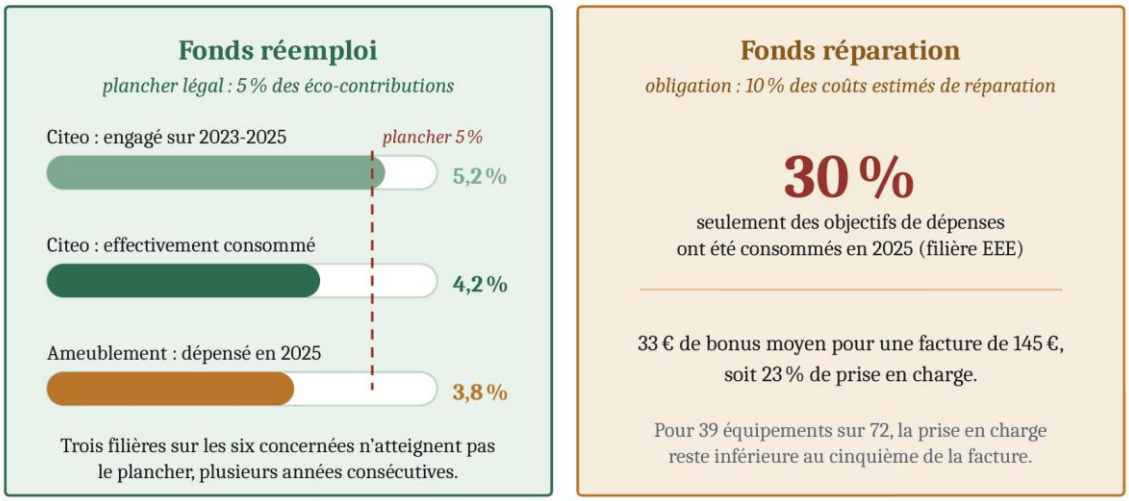
**Proposition n° 49 :** Imposer une transparence complète sur l'utilisation des fonds « réemploi » et « réparation » :

– rendre public le détail de l'utilisation des sommes dédiées au fonds réemploi, en distinguant la part consacrée à des démarches internes à l'éco-organisme, ainsi que la liste des bénéficiaires et les montants qui leur sont attribués ;

– rendre publics, pour les fonds réemploi et réutilisation et réparation, les montants réellement dépensés, et non les seuls montants engagés en début d'exercice ;

– prévoir que les montants non consommés du fonds réparation, au terme de l'exercice ou d'un bref délai de report encadré pour les engagements pluriannuels, soient, comme ceux du fonds réemploi et réutilisation (proposition n° 47), directement prélevés et affectés au fonds économie circulaire de l'Ademe.

**LES FONDS « RÉEMPLOI » ET « RÉUTILISATION ET RÉPARATION » : DES OBLIGATIONS INÉGALEMENT HONORÉES**




Sources : réponses aux questionnaires des rapporteurs et bilan 2025 de l'Observatoire du fonds réparation des EEE (CLCV).

Articles L. 541-10-5 (fonds réemploi) et L. 541-10-4 et R. 541-147 (fonds réparation) du code de l'environnement.

| Obligation | Fondement | Exécution constatée |
|---|---|---|
| Fonds réemploi : constitution d'un fonds d'au moins 5 % des éco-contributions | Article L. 541-10-5 du code de l'environnement | Trois filières sur les six concernées n'atteignent pas le plancher, plusieurs années consécutives |
| Fonds réemploi et réutilisation : financement effectivement consommé | Corollaire des mêmes dispositions : le fonds n'a d'effet qu'une fois décaissé | – Citeo (enveloppe réemploi des emballages, article L. 541-10-18 du même code) : 5,2 % du chiffre d'affaires engagés sur 2023-2025, 4,2 % effectivement consommés.<br>– Ecomaison (éléments d'ameublement) : 3,7 % puis 3,8 % des éco-contributions dépensés en 2024 et 2025 (1). |
| Fonds réparation : au moins 10 % des coûts estimés de réparation | Art. L. 541-10-4 et R. 541-147 du même code | En 2025, 30 % seulement des objectifs de dépenses ont été consommés selon la CLCV (filière EEE) |
| Fonds réparation : réduire le reste à charge du consommateur | Loi « Agec », article 62 | Bonus moyen de 33 euros pour une facture de 145 euros, soit 23 % de prise en charge ; pour 39 équipements sur 72, moins d'un cinquième |

*Sources : réponses aux questionnaires des rapporteurs et bilan, publié en février 2026, de l'Observatoire du fonds réparation des EEE (CLCV).*

### *c. Les éco-modulations : un levier aujourd'hui trop faible pour être dissuasif*

L'éco-modulation se présente, en théorie, comme l'instrument le plus directement incitatif pour agir en amont, sur la conception même des produits. Prévue à l'article L. 541-10-3 du code de l'environnement, elle module l'éco-contribution selon des critères de performance environnementale (matière utilisée, incorporation de recyclé, durabilité, réparabilité), sous forme de prime ou

*(1) Cet écart à l'objectif représente, selon l'Union pour le réemploi solidaire, près de 17 millions d'euros qui n'auront pas été orientés vers les structures du réemploi solidaire. Ce montant inclut l'année 2023, au cours de laquelle le fonds n'avait pas été institué.*

de pénalité. Depuis la loi « Agec », primes et pénalités peuvent excéder le montant de la contribution, ce qui accroît en principe leur puissance incitative. Dans les faits, ce levier demeure inégalement déployé et son efficacité fait débat.

**L'Ademe en fait, pour sa part, l'instrument majeur de la loi « Agec ».** Le mécanisme constitue selon elle « *probablement l'outil le plus puissant et le plus innovant* » du texte : il couvre l'ensemble du cycle de vie du produit, se révèle « *agile et adaptable rapidement, facilement lisible et prévisible par les metteurs en marché* », et dispose d'« *une amplitude financière sans plafond* » qui le rend tour à tour dissuasif ou incitatif – encourageant les meilleures pratiques à leur émergence, devenant neutre lorsqu'elles se banalisent, et permettant « *de faire sortir du marché les derniers réfractaires* » (1). Cependant ce levier demeure « *encore trop peu utilisé par les éco-organismes* » : l'agence a publié à cette fin un guide de mise en œuvre destiné à en encourager le déploiement. La mission d'information souscrit à ce diagnostic et encourage à généraliser et à approfondir l'usage de ce mécanisme.

**Le déploiement des éco-modulations demeure inégal et partiel.** Le rapport précité de la commission des finances du Sénat (octobre 2025) dresse un constat précis de l'état de mise en œuvre : **«** *bien que l'éco-modulation soit en principe obligatoire,* ***seules 15 filières REP sur 22 l'ont mise en place*** » (2). Le rapport souligne en outre que, selon les inspections générales, « *au 1er juillet 2023, seules trois filières avaient mis en place des modulations formulées en tant que primes ou pénalités en valeur absolue* », la majorité des filières se limitant à une modulation exprimée en pourcentage de l'éco-contribution, allant de son exonération à son doublement. Le rapport relève enfin une limite juridique importante : « *il est impossible en l'état actuel du droit d'imposer une modulation aux filières REP qui ne la pratiquent pas* » – appréciation que les rapporteurs ne partagent pas, l'article L. 541-10-3 du code de l'environnement permettant au ministre chargé de l'environnement de fixer les modulations par arrêté, après avis de la commission inter-filières. Ce déploiement partiel réduit d'autant la portée du levier à l'échelle de l'ensemble des filières.

**L'effet incitatif des modulations est réel, mais ciblé.** Là où elles sont mises en œuvre de manière ambitieuse, elles peuvent orienter significativement la conception des produits. La DGPR cite l'exemple des primes fondées sur l'indice de réparabilité dans la filière EEE, « *de l'ordre de 10 à 20 euros selon les équipements* », en vigueur depuis le 1er janvier 2025 ; ces primes sont « *sélectives* », puisqu'elles visent à cibler 2 %, puis 5 % des produits mis sur le marché, et représentent 6,9 millions d'euros sur 350 millions de contributions perçues, soit 2 % des contributions (3). La DGPR cite également l'arrêté du 5 septembre 2025, concernant huit filières REP, qui module les contributions pour compenser l'écart

---

*(1) Ademe, réponse au questionnaire des rapporteurs, avril 2026. L'agence a publié un guide de mise en œuvre des éco-modulations afin d'en encourager le déploiement par les éco-organismes.*

*(2) Sénat, rapport d'information n° 11 (2025-2026) précité de Mme Christine Lavarde, section « Le mécanisme des éco-modulations présente des limites intrinsèques ».*

*(3) DGPR, réponse au questionnaire des rapporteurs. L'indice de réparabilité concerné a été remplacé, pour certains équipements, par l'indice de durabilité à compter du 1er janvier 2025.*

de coût entre plastique vierge et plastique recyclé et favoriser ainsi l'incorporation de matières recyclées [1] – dispositif dont la portée industrielle est examinée plus loin dans le présent rapport.

**Plusieurs limites structurelles du dispositif sont toutefois reconnues.** La première tient à ce que la modulation n'agit que sur la conception, et non sur les volumes : le Collectif des éco-organismes rappelle qu'« *il apparaît nécessaire que tous les produits d'une filière contribuent à celle-ci, indépendamment de leur niveau d'éco-conception* », car « *même les produits conçus de manière optimale génèrent des coûts de gestion en fin de vie* ». La deuxième limite tient à l'hétérogénéité des marges de progression selon les filières : « *certains produits très normés offrent peu de marges de progression en éco-conception, tandis que d'autres présentent davantage de possibilités d'amélioration* ». La troisième limite, plus fondamentale, tient au décalage temporel entre la mise sur le marché d'un produit éco-conçu et le moment où il est pris en charge comme déchet, décalage qui rend les modulations « *généralement décorrélées des coûts de gestion des déchets en aval* » et complique la fixation d'un signal-prix pertinent.

Un instrument voisin demeure en outre inexploité : les plans quinquennaux d'écoconception que les producteurs sont tenus d'élaborer. L'Ademe indique n'avoir « *aucune information sur le respect de cette procédure* », l'obligation d'établir ces plans n'étant assortie d'aucune obligation de les transmettre à l'État, et juge la démarche « *d'une utilité limitée car le contenu du [plan] n'est pas cadré* », ce qui interdit toute comparaison entre documents. Elle se déclare prête à en cadrer l'exercice : définir une trame réglementaire, préciser ce que doit contenir la synthèse triennale publiée par les éco-organismes – laquelle devrait « *éclairer les parties prenantes sur les ambitions des metteurs en marché en termes de prévention et d'écoconception* » et faire le lien avec les modulations, la réparation et le réemploi –, et faire déclarer dans Syderep, pour chaque metteur en marché, la seule information de la réalisation ou non du plan [2]. La mission souscrit à cette proposition, qui donnerait consistance à une obligation aujourd'hui formelle.

La question de l'effet d'aubaine se pose enfin. La possibilité, ouverte par la loi « Agec », que le montant de la prime excède celui de l'éco-contribution soulève, pour certains, un risque d'aubaine. Le Collectif des éco-organismes indique qu'il « *ne soutient pas l'attribution de primes équivalentes, voire supérieures, au montant de l'écocontribution du produit concerné* », une contribution nulle ou négative étant selon lui « *une source de fraudes* ». Pour prévenir ce risque, le rapport du Sénat précité sur l'application de la loi « Agec » recommande d'interdire les « *éco-contributions négatives* » et de prévoir explicitement que « *le montant des primes perçues par les producteurs ne peut excéder celui des contributions*

*(1)* Ibid. *L'arrêté du 5 septembre 2025 fixe les modulations applicables aux contributions financières versées par les producteurs lorsqu'ils incorporent des matières plastiques recyclées ; il couvre huit filières REP.*

*(2) Syderep est le système d'information de l'Ademe centralisant les données déclaratives des filières REP.*

*versées* » [(1)] : une généralisation de primes supérieures aux contributions ne serait pas soutenable si une majorité de producteurs adoptaient des modes de production vertueux [(2)].

L'Ademe conteste toutefois le principe même de cette analyse. L'agence considère qu'« *il n'y a pas d'effet d'aubaine possible* », mais « *une reconnaissance de la prise de risque fait[e] par un industriel lorsqu'il engage une démarche d'éco-conception améliorant les performances environnementales de son produit* ». Elle rapproche le mécanisme d'un suramortissement ou d'un crédit d'impôt – lequel « *peut être supérieur au montant des impôts initialement dus* » [(3)]. Il en découle un principe que l'agence juge « *primordial* » : décorréler la prime de l'éco-contribution. Tout produit soumis à la REP doit contribuer, puisqu'il génère des coûts – financement du réemploi ou de la réparation, traçabilité, gestion de la fin de vie ; il peut ensuite, selon ses caractéristiques, être frappé d'une pénalité ou bénéficier d'une prime, dont le montant doit demeurer indépendant de celui de la contribution, ainsi que le législateur l'a prévu. Plafonner les primes au niveau des contributions **reviendrait à priver l'outil de toute l'amplitude qui fait sa force** ; la mission d'information retient plutôt d'en cibler l'emploi, de manière que la prime récompense un effort réel de conception.

**Du point de vue des producteurs, ce levier gagnerait à être harmonisé au niveau européen.** Le Medef juge l'éco-modulation « *pertinente à condition que les critères soient définis de manière harmonisée au niveau européen dans le cadre du règlement éco-conception* », le marché unique constituant « *le véritable levier pour inciter des fabricants, le plus souvent européens, à mieux éco-concevoir* ». À l'inverse, « *la multiplication des critères d'éco-modulation dans les différents pays de l'UE […] réduit grandement l'impact de ce dispositif* » [(4)]. Il en tire une double exigence : que les producteurs conservent « *la maîtrise de la fixation des critères* » et que l'on évite « *de les utiliser pour répondre à des besoins politiques* ». L'éco-modulation ne produit son plein effet que si le signal-prix reste cohérent à l'échelle européenne, où les produits sont effectivement conçus.

---

*(1) Sénat, rapport d'information n ° 786 précité sur l'application de la loi « Agec », proposition relative à l'encadrement des mécanismes de modulation (citée également dans le rapport n °11 de la commission des finances du Sénat, octobre 2025).*

*(2) Sénat, rapport n °11 précité sur le soutien de l'État à la prévention et à la valorisation des déchets, octobre 2025.*

*(3) Réponses de l'Ademe au questionnaire des rapporteurs.*

*(4) Medef, réponse au questionnaire des rapporteurs.*

**L'éco-modulation par technologie : l'exemple de la filière des piles et batteries**

La filière des piles et accumulateurs offre une illustration concrète d'une éco-modulation cherchant à dépasser le simple signal-prix pour orienter finement les choix de conception vers les technologies les plus aisément recyclables.

L'éco-organisme Batribox indique appliquer, au-delà des modulations obligatoires prévues par son cahier des charges – telle la distinction entre piles salines et piles alcalines –, des « *éco-bonus pour certaines technologies qui se recyclent mieux* », en citant l'exemple des batteries NMC (nickel-manganèse-cobalt) par rapport aux batteries LFP (lithium-fer-phosphate).

Cet exemple illustre à la fois le potentiel et les limites du dispositif. Son potentiel, car la modulation épouse ici la réalité technique du recyclage, matériau par matériau. Ses limites, car Batribox signale que « *certains de [ses] adhérents, notamment des groupes internationaux, préfèrent déclarer sans les éco-bonus pour éviter une charge de travail source d'erreur chez eux et éviter le risque d'une amende administrative* » : la complexité de gestion peut ainsi dissuader les producteurs de tirer parti des modulations vertueuses. L'éco-organisme indique enfin que, à l'avenir, les éco-modulations de la filière seront « *fixées en synergie par les trois éco-organismes de la filière après validation de l'Ademe et de la DGPR* », ce qui témoigne d'une tendance à l'harmonisation inter-organismes des barèmes de modulation.

Les données recueillies par la mission d'information permettent de mesurer combien ce levier demeure, en pratique, peu dissuasif. **Les primes l'emportent largement sur les pénalités** : chez Citeo, le solde net des éco-modulations est négatif, de 29,4 millions d'euros en 2023 et de 27 millions d'euros en 2024, quelque 21,9 milliards d'unités ayant bénéficié d'une prime en 2024 contre 2,8 milliards frappées d'une pénalité [(1)] ; chez Ecosystem, les pénalités ne représentaient en 2024 que 2,9 millions d'euros, contre 12,4 millions d'euros de primes, rapport qui s'est inversé en 2025, l'éco-organisme attribuant notamment le recul des primes au resserrement réglementaire des catégories d'équipements éligibles [(2)] – signe que l'équilibre de l'outil dépend d'abord de la règle qui l'encadre. L'assiette modulée reste étroite : Valobat n'a modulé, en 2024, que 2,4 % du gisement réel [(3)]. Surtout, l'amplitude des modulations demeure trop faible pour peser sur une décision de mise en marché, dès lors qu'elles s'appliquent à des contributions qui n'atteignent souvent que quelques centimes par produit, comme le relève l'association Rejoué à propos des jouets [(4)] ; Intercommunalités de France les juge « *pas assez ambitieuses* » [(5)]. Le contraste avec la pénalité instituée pour la mode ultra-express est éloquent : fixée par l'arrêté du 24 août 2026 de 0,50 à 12 euros par pièce en 2026 et 2027, puis de 2 à 19,50 euros à compter de 2030, à l'intérieur de la fourchette

*(1) Citeo, réponse au questionnaire des rapporteurs, mai 2026.*

*(2) Ecosystem, réponse au questionnaire des rapporteurs, juillet 2026. En 2025, les pénalités ont atteint 17,6 millions d'euros, contre 0,5 million d'euros de primes et 4,8 millions d'euros au titre de la « super-modulation ».*

*(3) Valobat, réponse au questionnaire des rapporteurs, juin 2026. Les éco-modulations n'ayant débuté qu'en mai 2024, le taux rapporté à leurs huit mois d'application s'établit à 3,6 %.*

*(4) Réseau Rejouons Solidaire et association Rejoué, réponse au questionnaire des rapporteurs.*

*(5) Intercommunalités de France, réponse au questionnaire des rapporteurs, mars 2026.*

fixée par la loi (*cf.* IV. B), elle doit être rapprochée d'une éco-contribution moyenne de 4 centimes par article dans la filière textile en 2024 (1). **C'est à cette échelle – en euros et non en centimes – qu'une modulation devient dissuasive ; c'est cette ampleur que les rapporteurs souhaitent voir généralisée**.

Au total, l'éco-modulation peut constituer un levier puissant des filières pour agir sur la conception des produits, mais **son efficacité demeure bridée par un déploiement partiel**. Son renforcement – extension à l'ensemble des filières, définition en valeur absolue plutôt qu'en pourcentage, meilleur ciblage des primes, rehaussement du plafond – constitue l'une des pistes les plus consensuelles pour faire des éco-contributions un levier réellement incitatif de l'économie circulaire, et fonde la proposition suivante.

**Proposition n ° 50 :** Accroître l'ampleur de l'éco-modulation et la rendre plus effective :

– faire usage, dans les filières où les modulations sont absentes ou d'un niveau dérisoire, du pouvoir de les fixer par arrêté du ministre chargé de l'environnement, après avis de la commission inter-filières, que confère l'article L. 541-10-3 du code de l'environnement ;

– exiger de chaque éco-organisme la production effective de l'évaluation que le même article impose dans les trois années suivant son agrément, et en tirer les conséquences sur le niveau des primes et pénalités lors du renouvellement de celui-ci ;

– étendre au-delà du seul textile le relèvement à 50 % du plafond de modulation rapporté au prix de vente hors taxe, pour les catégories de produits dont le bas prix rend le plafond de 20 % dépourvu d'effet incitatif ;

– fixer, dans chaque cahier des charges, une amplitude minimale des pénalités, exprimée en valeur absolue – en euros par unité ou par tonne – plutôt qu'en pourcentage d'une éco-contribution de quelques centimes, et veiller à l'équilibre entre primes et pénalités, afin que la modulation pèse réellement sur les décisions de mise en marché.

Ce débat s'inscrit dans l'actualité législative. Avec l'article 47 du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne (dit « *DDADUE* »), adopté en première lecture par le Sénat le 18 février 2026 et dont l'examen à l'Assemblée nationale devrait intervenir au début de l'année 2027, le Sénat a adopté la suppression des éco-contributions dites « *négatives* » – c'est-à-dire des situations dans lesquelles la prime vient à dépasser le montant de la contribution (2). Au regard de l'analyse de l'Ademe, **la mission d'information invite à la prudence** : si la suppression des contributions négatives peut se comprendre comme une garantie de dernier ressort, son extension à un plafonnement général des primes priverait l'éco-modulation de l'amplitude qui fonde son efficacité. L'enjeu, lors de l'examen du texte à l'Assemblée nationale,

*(1) Ademe, « Textile : l'ultra fast-fashion pénalisée », site des filières à responsabilité élargie du producteur, 15 septembre 2026.*

*(2) Projet de loi « DDADUE » précité. Parmi les mesures adoptées figure la suppression des éco-contributions dites « négatives », c'est-à-dire des cas où la prime modulant l'éco-contribution dépasse le montant de cette dernière. Source : compte rendu des travaux du Sénat et synthèse Localtis (Banque des territoires), 20 février 2026.*

sera de préserver la capacité incitative de l'outil tout en s'assurant que les primes récompensent des efforts de conception réels.

**Un mécanisme récent invite à déplacer la question.** L'éco-modulation agit sur le producteur ; elle est sans prise sur l'éco-organisme, économiquement indifférent aux tonnes qu'il ne collecte pas. La DGE souligne ce paradoxe : dans le modèle traditionnel, « *les éco-organismes ne finançaient que les tonnes effectivement collectées et triées* », de sorte que la sous-performance leur coûtait moins cher que la performance – une **désincitation économique à améliorer la collecte** inscrite au cœur du dispositif. La filière des emballages industriels et commerciaux expérimente un renversement de cette logique par des **enveloppes à la performance**, « *directement indexées sur l'écart entre les performances observées et les objectifs fixés* » et « *obligatoirement mobilisées par les éco-organismes, sous peine de sanctions administratives* » [(1)]. Selon la DGE, « *une tonne non collectée coûte potentiellement autant à l'éco-organisme qu'une tonne collectée, ce qui inverse complètement la logique économique* ». L'éco-organisme se trouve dès lors « *incité, voire contraint, à investir pour capter les gisements non performants* » – précisément ceux que la rationalité économique le conduisait à délaisser.

Les rapporteurs estiment que le cadre réglementaire gagnerait à renforcer les incitations à mobiliser les ressources disponibles lorsque les performances des filières demeurent insuffisantes. La DGE prône également des dispositifs plus incitatifs, « *rendant la non-atteinte des objectifs plus coûteuse pour les éco-organismes que les investissements nécessaires pour les atteindre* ». Un tel mécanisme a d'ores et déjà été introduit dans le cahier des charges de la filière REP des emballages professionnels, qui prévoit qu'à compter de 2030, tant que les objectifs de recyclage ne sont pas atteints, le montant minimal des financements à consacrer par l'éco-organisme est proportionnel à l'écart constaté avec ces objectifs, multiplié par le coût moyen d'un point de recyclage. La DGE propose d'étendre cette logique à d'autres filières, telles que celle des textiles, de l'habillement, du linge de maison et des chaussures (TLC).

**La filière des emballages professionnels innove sur deux autres points, qui intéressent directement la souveraineté industrielle.** D'une part, les soutiens y sont calibrés non plus sur la seule couverture des coûts, mais de manière à garantir aux opérateurs de gestion des déchets une marge encadrée, de l'ordre de 4 à 6 %, correspondant aux standards du secteur : la DGE observe qu'« *à marge nulle, les acteurs ne se développent pas ; à marge négative, ils disparaissent* », et voit dans cette approche le moyen de sécuriser « *l'existence même des marchés de collecte et de recyclage* » [(2)]. D'autre part, la filière institue un soutien au **recyclage de proximité**, présenté comme « *une première dans les filières REP* », qui aligne la performance environnementale sur le développement de chaînes de valeur locales.

---

*(1) DGE, réponse au questionnaire des rapporteurs, mars 2026.*

*(2)* Ibid. *La DGE précise que les soutiens de cette filière encadrent des marges de l'ordre de 4 à 6 %, correspondant aux standards du secteur d'activité, et que le soutien au recyclage de proximité constitue une première dans les filières REP.*

La mission d'information voit dans ces trois innovations – enveloppes à la performance, marge garantie aux opérateurs, prime à la proximité – une préfiguration de ce que pourrait être un cahier des charges pensé pour l'industrie, et recommande d'en tirer les enseignements lors du renouvellement des agréments des autres filières.

**Les rapporteurs considèrent qu'une telle approche pourrait être généralisée à l'ensemble des filières REP** sous la forme « d'enveloppes à la performance », dont le montant serait déterminé en fonction de l'écart entre les performances observées et les objectifs réglementaires de collecte, de réemploi ou de réutilisation, de réparation ou de recyclage. Ces sommes seraient exclusivement destinées au financement d'actions préalablement définies par les pouvoirs publics, telles que le développement des capacités industrielles de tri et de recyclage, le soutien au réemploi ou à la réutilisation, ou le déploiement de nouvelles solutions de collecte. Ce mécanisme se distingue de celui que prévoit déjà le II de l'article L. 541-9-6 du code de l'environnement dans sa rédaction en vigueur (*cf.* II. D) : les engagements compensatoires qu'il organise – nombre de points d'écart multiplié par le coût moyen d'un point, majoré d'au moins 50 % – ne naissent que d'une proposition du ministre, au cas par cas – le projet de loi « DDADUE », dans la rédaction adoptée par le Sénat, leur substituant une mise en demeure suivie, à défaut d'exécution, d'une amende plafonnée selon la même formule –, alors que l'enveloppe à la performance jouerait de plein droit, dès le constat de l'écart, et serait fléchée vers l'investissement.

Afin de garantir l'effectivité du dispositif, les rapporteurs estiment qu'en l'absence de mobilisation de ces crédits dans un délai déterminé, l'autorité administrative devrait pouvoir imposer leur affectation à des actions répondant aux priorités fixées par le cahier des charges, voire en confier directement la mise en œuvre à un opérateur public tel que l'Ademe ou réaffecter ces sommes dans le fonds « économie circulaire ». Une telle évolution permettrait d'éviter que des ressources destinées à améliorer les performances des filières demeurent durablement provisionnées, sans produire d'effet concret.

La direction générale des entreprises propose d'assortir ce mécanisme d'une garantie contre l'inertie : les sommes correspondant aux enveloppes à la performance seraient fléchées vers des dépenses d'investissement préalablement listées par l'administration et, en cas de non-dépense après deux à trois ans, prélevées par l'État pour être affectées à l'Ademe – par réabondement du fonds économie circulaire –, laquelle prendrait alors la décision d'investissement en lieu et place de l'éco-organisme défaillant. Un tel garde-fou garantit que les contributions non employées se traduisent effectivement en capacités industrielles, plutôt qu'en provisions dormantes.

**Proposition n ° 51 :** Généraliser aux cahiers des charges des filières, lors de leur renouvellement, les enveloppes à la performance instituées dans la filière des emballages professionnels : lorsque les objectifs réglementaires ne sont pas atteints, l'éco-organisme consacre à des actions d'investissement préalablement définies par les pouvoirs publics un financement minimal proportionnel à l'écart constaté, multiplié par le coût moyen d'un point de recyclage. À défaut de dépense dans un délai de deux à trois ans, les sommes correspondantes sont prélevées par l'État et affectées à l'Ademe, par réabondement du fonds économie circulaire, l'agence décidant alors de l'investissement en lieu et place de l'éco-organisme. Étendre ce mécanisme en priorité à la filière des textiles, de l'habillement, du linge de maison et des chaussures.

### 2. Promouvoir une consommation responsable : un levier encore sous-exploité

Les filières REP n'agissent pas sur la seule offre de produits, par l'éco-conception ; elles peuvent aussi infléchir la demande, en informant et en sensibilisant les consommateurs. Longtemps tenu pour secondaire, ce levier gagne en importance à mesure que se confirme l'insuffisance de la seule action sur l'aval – collecte, tri, recyclage.

#### *a. Les leviers d'une consommation durable : de la pédagogie du tri à l'action sur l'offre*

**Deux décennies d'efforts de pédagogie ont pourtant façonné le geste de tri.** Depuis le milieu des années 2000, l'information du consommateur repose sur un partenariat institué : le ministère chargé de l'environnement, l'Ademe et les éco-organismes conduisent chaque année une campagne nationale de sensibilisation, financée par les éco-contributions. Le message lui-même a longtemps fait obstacle à sa propre réception : la Cour des comptes relevait en 2020 que « *les messages de tri diffusés aux consommateurs sur les objets manufacturés et les emballages restent source de confusion* », les logos se surimposant sans hiérarchie – le « *Point vert* » entretenant l'illusion d'une recyclabilité qu'il n'attestait nullement –, tandis que le Triman demeurait faiblement approprié. La simplification du geste supposait donc, au préalable, celle du signal.

L'effort a aussi porté sur la simplification du message : l'extension des consignes de tri, généralisée en 2023, permet désormais à la quasi-totalité des habitants de déposer l'ensemble de leurs emballages dans le bac de tri, mettant fin à des règles longtemps illisibles ; la loi « Agec » a, dans le même esprit, institué la signalétique « Info-tri », qui indique sur le produit lui-même le geste attendu, et qui a fait l'objet d'une campagne nationale dédiée (1).

*(1) La signalétique « Info-tri », prévue par la loi « Agec » du 10 février 2020, informe le consommateur du geste de tri attendu pour chaque produit. Elle a fait l'objet d'une campagne nationale conduite par le ministère chargé de la transition écologique, l'Ademe et les éco-organismes.*

**Les résultats de cet effort sont réels, mais inégaux.** Les travaux de caractérisation de l'Ademe établissent que les Français trient mieux et davantage qu'auparavant : les ordures ménagères résiduelles décroissent, la collecte séparée progresse. Cependant, près de sept déchets sur dix retrouvés dans la poubelle résiduelle auraient pu être triés ou valorisés autrement, et l'extension des consignes s'accompagne d'une légère hausse des erreurs de tri (1). Ce chiffre appelle une lecture attentive : la moitié environ de ce gisement – les biodéchets, près d'un tiers de la poubelle grise – relève de l'obligation de tri à la source, non des filières REP ; c'est la fraction restante, de l'ordre de 37 %, qui échappe aux éco-organismes alors qu'elle leur revient. Deux décennies de pédagogie ont donc installé le geste sans le rendre systématique. Ce plafonnement, que la communication ne suffit plus à lever, justifie de déplacer l'effort vers l'amont – vers l'écoconception, l'offre de produits durables et les signaux-prix – plutôt que d'attendre du seul consommateur qu'il compense les caractéristiques des produits qui lui sont proposés.

**L'effet des filières REP sur les comportements de consommation demeure, à ce jour, insuffisamment mesuré.** Les associations de consommateurs elles-mêmes reconnaissent ne pas disposer des données permettant de mesurer cet impact (2). Cette lacune est d'autant plus regrettable que les éco-contributions, en croissance rapide, sont in fine supportées par les consommateurs, ce qui appelle, selon l'UFC-Que Choisir, « *une meilleure transparence* ».

La visibilité de l'éco-contribution – son affichage séparé jusqu'au consommateur – illustre la tension entre transparence et efficacité incitative : ce débat est traité au fond dans la partie correspondante (voir partie II. C. 3).

Par-delà la seule question de l'affichage, l'enjeu est celui d'une information propre à guider le consommateur vers des choix plus durables : information sur la réparabilité et la durabilité des produits, sur les possibilités de réemploi, sur les bons gestes de tri. La lutte contre la surconsommation, notamment via la régulation des pratiques commerciales les plus agressives, constitue à cet égard une orientation forte du rapport précité du Sénat sur l'application de la loi « Agec », qui appelle à « *responsabiliser le consommateur, en lui permettant d'effectuer ses choix de manière éclairée* » (3). Cette approche, développée plus loin à propos de la filière textile et de la mode ultra-express, suppose une articulation entre l'action des éco-organismes et des instruments qui débordent le seul cadre des REP.

---

*(1) Ademe, campagne MODECOM de caractérisation des déchets ménagers, édition 2025 (données 2023) : les ordures ménagères résiduelles reculent à 223,5 kg/habitant (contre 252,7 kg en 2017), mais près de sept déchets sur dix y sont encore mal orientés, dont environ 37 % relèvent d'une filière REP (27 % emballages et papiers, 5 % verre, 5 % autres) et 32 % de biodéchets (tri à la source, hors REP).*

*(2) UFC-Que Choisir, réponse au questionnaire des rapporteurs.*

*(3) Sénat, rapport d'information n ° 786 précité sur l'application de la loi « Agec », partie III.A.2 « Lutter contre la surconsommation, en régulant les pratiques les plus agressives ».*

Pour dépasser ce constat, **il semble utile d'éclairer les ressorts de la consommation à la lumière des travaux récents de la psychologie des comportements et de l'analyse des systèmes**, qui invitent à la prudence sur ce que l'on peut attendre de la seule responsabilisation individuelle.

Un premier enseignement tient à la difficulté cognitive du choix durable. Comme l'a souligné devant la mission le docteur en neurosciences Albert Moukheiber (1), le cerveau humain appréhende mal les menaces diffuses et lointaines et privilégie les gains immédiats, d'où le « *fossé entre attitudes et comportements* » qui sépare les intentions écologiques des achats effectifs. Le psychologue Nick Chater et l'économiste George Loewenstein (2) en tirent une conséquence pour l'action publique : l'approche centrée sur l'individu (le « *i-frame* »), qui multiplie les *nudges* (3), a été selon eux surestimée – la promotion de l'empreinte carbone individuelle, encouragée par l'industrie pétrolière, en offrant l'illustration la plus frappante –, au détriment d'une action sur le système (le « s-frame »), c'est-à-dire sur les règles, les prix et les structures. Deux phénomènes atténuent d'ailleurs les bénéfices de l'action individuelle : l'effet rebond et la compensation morale (*moral licensing*), par laquelle un « *bon geste* » autorise inconsciemment un relâchement ultérieur (4).

Un second enseignement, emprunté à l'analyse des systèmes, permet de hiérarchiser les leviers d'action. Donella Meadows a proposé une échelle des « points de levier » (5) : agir sur les paramètres chiffrés – taxes, quotas, montants – mobilise l'essentiel de l'attention mais produit les effets les plus faibles ; agir sur les flux d'information, les règles, puis sur les objectifs et les représentations partagées engendre des transformations bien plus puissantes, quoique plus difficiles à obtenir. Ces analyses pourraient éclairer la politique des REP : l'éco-contribution et son affichage relèveraient des paramètres, à faible effet de levier ; la transparence des données toucherait aux flux d'information ; l'éco-modulation et les cahiers des charges modifient les règles ; c'est finalement l'objectif assigné aux filières – passer d'une logique de gestion des déchets à une logique de sobriété et de circularité – qui constituerait le point de levier le plus déterminant. Tant que la matière première extraite demeure moins coûteuse que la matière recyclée et que la croissance des volumes reste l'horizon implicite, les leviers inférieurs ne produisent, dans cette

---

*(1) Audition du docteur Albert Moukheiber, docteur en neurosciences et psychologue clinicien, cofondateur du collectif Chiasma, dont l'ouvrage* « Neuromania »*, Allary Éditions, 2024, traite notamment de l'inadaptation des mécanismes cognitifs à l'appréhension des menaces environnementales de long terme.*

*(2) Nick Chater et George Loewenstein,* It's On You : How Corporations and Behavioral Scientists Have Convinced Us That We're to Blame for Society's Deepest Problems, Public Affairs, *2025.*

*(3) Le «* nudge *», « coup de pouce » en anglais, est une incitation douce et peu coûteuse pour inspirer la bonne décision et encourager un individu à adopter des comportements vertueux pour l'intérêt général ou lui-même.*

*(4) Sur l'effet rebond et la compensation morale (*moral licensing*), voir notamment les travaux de synthèse de l'École d'économie de Toulouse (TSE) et l'étude de V. Tiefenbeck et al. (2013), qui a mis en évidence, à la suite d'une campagne de sensibilisation aux économies d'eau, une réduction de la consommation d'eau accompagnée d'une hausse concomitante de la consommation d'électricité.*

*(5) Donella H. Meadows,* Thinking in Systems : A Primer, Chelsea Green Publishing, *2008. L'échelle des points de levier hiérarchise les lieux d'intervention dans un système, des paramètres chiffrés (effet le plus faible) aux paradigmes (effet le plus fort).*

perspective, que des effets bornés. La responsabilité élargie du producteur, en internalisant le coût de fin de vie dès la conception, contribue précisément à un tel déplacement.

De ces éclairages convergents se dégage une ligne directrice. La sobriété de la demande – consommer moins et mieux, réduire les emballages, prolonger l'usage, mieux trier – ne se décrète pas par la seule injonction individuelle mais se construit en agissant simultanément sur l'architecture des choix offerts au consommateur (disponibilité du réemploi, de la réparation, du vrac), sur les signaux-prix (éco-modulation, consigne) et sur les règles qui s'imposent aux producteurs. Le levier de la demande et celui de l'offre sont, à cet égard, indissociables : rendre le choix vertueux plus facile, moins cher et mieux informé relève d'une responsabilité partagée entre le consommateur, le producteur et la puissance publique.

Du côté des producteurs, ces mêmes ressorts peuvent aussi jouer, quoique de façon moins directe. La visibilité de l'éco-contribution et la comparabilité des performances agissent comme des flux d'information susceptibles d'orienter les stratégies industrielles ; l'éco-modulation fonctionne comme une règle du jeu concurrentiel ; l'inscription des filières dans une stratégie de souveraineté et de réindustrialisation, développée dans la partie suivante, relève du niveau le plus élevé – celui de l'objectif assigné au système. C'est la cohérence entre ces différents niveaux, et non l'actionnement isolé de l'un d'eux, qui conditionne l'efficacité d'ensemble.

***b. Favoriser les stratégies inter-filières : mutualiser pour gagner en lisibilité***

La multiplication des filières REP – 21 filières et 28 éco-organismes agréés – a engendré une fragmentation des dispositifs qui nuit à leur lisibilité. Or de nombreux sujets, non spécifiques à une seule filière, gagneraient à être traités de manière transversale.

C'est particulièrement vrai des actions de communication et de sensibilisation. À propos des comités des parties prenantes, la DGPR relève que « *certains points ne sont pas spécifiques à un seul éco-organisme et mériteraient d'être portés à la discussion au niveau de la filière* », ce qui constituerait « *un gage d'efficience en évitant de multiplier les instances* » et « *un gage de transversalité* ». Les associations de consommateurs souscrivent à cette idée : l'UFC-Que Choisir plaide pour la création d'une instance unique chargée de coordonner l'ensemble des communications des filières REP à destination des consommateurs, sur le modèle du Conseil national de la réparation. La coexistence de multiples campagnes de communication, chacune propre à un éco-organisme, est en effet jugée « *trop isolée pour être véritablement efficace auprès des consommateurs* ».

Les stratégies inter-filières ne se bornent toutefois pas à la communication. Elles concernent aussi la mutualisation des travaux d'étude, l'harmonisation des consignes de tri, la coordination des politiques d'éco-conception pour les matériaux communs à plusieurs filières – au premier rang desquels les plastiques –, ainsi que la structuration commune des filières industrielles de recyclage. Ces dimensions industrielles, qui constituent le cœur de la vision stratégique examinée dans la partie suivante, appellent une gouvernance transversale que les instruments actuels – organismes coordonnateurs agréés, commission inter-filières REP – ne permettent encore qu'imparfaitement d'assurer. La perspective d'une stratégie inter-filières au service de la réindustrialisation, développée à la fin du présent rapport, constitue à cet égard l'un des principaux apports possibles d'une refondation des filières REP.

## B. CONSTRUIRE UNE VISION STRATÉGIQUE DE L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE

La sous-partie précédente a montré que les instruments financiers des filières REP demeurent en deçà de leur potentiel incitatif. Mais l'enjeu dépasse leur seule optimisation. Conçus comme des dispositifs de gestion des déchets, **les éco-organismes sont devenus des acteurs économiques de premier plan**, dont l'action structure des pans entiers de chaînes de valeur industrielles. Cette réalité appelle à inscrire les filières REP dans une véritable stratégie nationale de souveraineté industrielle (1), ce que les crises récentes de certaines filières rendent d'autant plus nécessaire (2).

### 1. Inscrire les éco-organismes dans une stratégie nationale de souveraineté industrielle

#### *a. Les filières REP sont devenues des acteurs économiques structurants de certaines chaînes de valeur*

Le pouvoir structurant des éco-organismes a été identifié lors du débat du 8 janvier 2026 à l'Assemblée nationale, Mme Anne-Cécile Violland soulignant que « *les éco-organismes ont un pouvoir de structuration des investissements, parce qu'ils concentrent une offre et une demande qui étaient auparavant dispersées* » (1). Il s'exerce à un double titre : **par le niveau et l'affectation des soutiens, mais aussi par les standards techniques imposés**. NextWaste l'illustre par la standardisation du tri des plastiques : des centres récemment modernisés « *se voient désormais orientés vers la production d'une balle de mix-plastique* », l'éco-organisme décidant « *du schéma industriel, de l'allocation des flux et, in fine, de l'utilité d'équipements déjà financés* ». Le constat n'est pas nouveau : dès son avis du 13 juillet 2012, l'Autorité de la concurrence relevait que « *l'action structurante des éco-organismes a abouti à une forte concentration de la demande* » et que « *le pouvoir de structuration qui leur est conféré doit leur imposer certaines exigences*

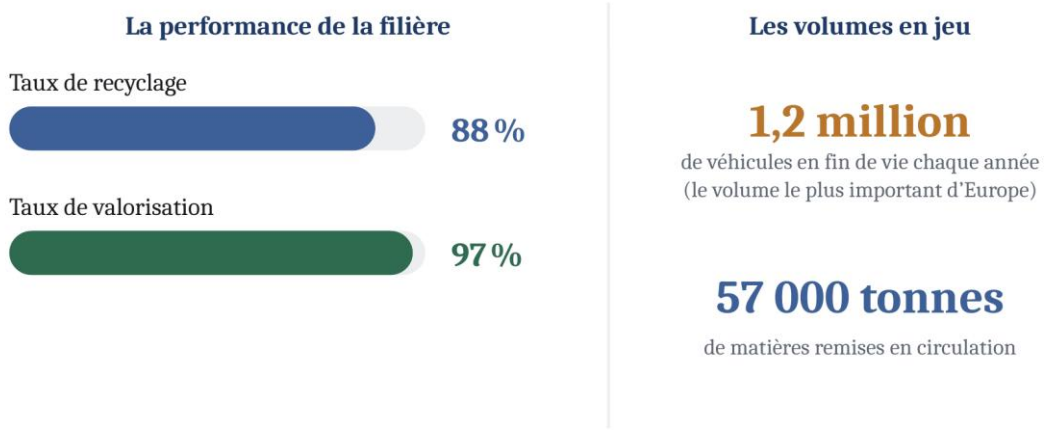
*(1) Compte rendu précité de la séance du 8 janvier 2026 (Assemblée nationale).*

*de transparence* » (1). Les entreprises de gestion des déchets relèvent que ce pouvoir de négociation peut se traduire par l'imposition de conditions défavorables aux opérateurs, en particulier lorsque l'éco-organisme se positionne comme vendeur des matières issues du traitement (2).

Cette dimension industrielle se manifeste avec le plus d'évidence dans les filières où la matière issue du recyclage revêt une valeur stratégique. Plusieurs d'entre elles montrent comment un dispositif de responsabilité élargie peut devenir le pivot d'une chaîne de valeur structurée sur le territoire.

**La filière des véhicules hors d'usage (VHU) en fournit un exemple éclairant.** L'éco-organisme Recycler Mon Véhicule, agréé depuis avril 2024, indique que « *chaque année, environ 1,2 million de véhicules arrivent en fin de vie en France, soit le volume le plus important d'Europe* ». Correctement traité, un véhicule hors d'usage « *constitue une source de pièces et de matières réutilisables* » : le réseau – qui réunit 69 adhérents représentant 107 marques et s'appuie sur 1 700 centres de traitement labellisés – affiche, selon les dernières données de l'Ademe citées par l'éco-organisme, un taux de recyclage de 88 % et un taux de valorisation de près de 97 %, soit environ 57 000 tonnes de matières remises en circulation. Cette filière illustre également la porosité entre enjeux environnementaux, industriels et de sécurité publique : lorsqu'un véhicule échappe à la filière légale, il peut alimenter des trafics – usurpation de plaques, remise en circulation de véhicules dangereux, voire stockage de stupéfiants (3).

**LA FILIÈRE DES VÉHICULES HORS D'USAGE (VHU) EN CHIFFRES**




*Source : Recycler Mon Véhicule, réponse au questionnaire des rapporteurs, d'après les données de l'Ademe.*

*(1) Autorité de la concurrence, 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, rendu à la demande de la Fédération nationale des activités de la dépollution et de l'environnement (FNADE).*

*(2) Federrec, FNADE et SNEFiD, réponse au questionnaire des rapporteurs.*

*(3) Recycler Mon Véhicule, réponse au questionnaire des rapporteurs.*

Ces filières ont un trait commun : la valeur économique et stratégique de la matière qu'elles permettent de récupérer donne à leur bonne organisation un enjeu qui dépasse la seule prévention de la pollution. C'est cette réalité qui fonde la proposition, largement partagée par les acteurs auditionnés, d'inscrire explicitement les enjeux industriels et de souveraineté dans le pilotage des filières REP.

### *b. Intégrer les enjeux industriels et de souveraineté dans les cahiers des charges*

Le constat que les filières REP structurent des chaînes de valeur industrielles conduit à une proposition centrale des rapporteurs : **faire des cahiers des charges des éco-organismes un instrument de politique industrielle**, en y intégrant des objectifs de structuration de filières, de sécurisation des débouchés et de réduction de la dépendance aux matières importées.

Cette orientation prolonge une analyse développée par le Sénat. Le rapport d'information sénatorial précité sur l'application de la loi « Agec » (juin 2025) érige l'autonomie stratégique en « *nouvel enjeu primordial de l'économie circulaire* » et observe que, depuis la crise énergétique consécutive à la guerre en Ukraine, l'économie circulaire est devenue « *un levier essentiel pour réduire notre dépendance aux importations de matières premières* », au point de constituer l'un des rares volets du Pacte vert européen à continuer de progresser. Les rapporteurs sénatoriaux relèvent toutefois un paradoxe : certains axes de la politique française d'économie circulaire « *tendent à l'inverse à augmenter la dépendance aux importations de ressources critiques* », faute d'une gestion réellement stratégique des gisements que les filières REP permettent de capter.

**La matière recyclée constitue une ressource stratégique.** NextWaste le souligne : « *la REP n'est pas seulement une politique de gestion des déchets : c'est la gouvernance de la seule mine que l'Europe contrôle réellement, et elle n'est aujourd'hui pas pilotée comme telle* ». En effet, l'Union européenne ne maîtrise ni les gisements, ni le raffinage de nombreux métaux critiques. Selon les données du Conseil de l'Union européenne, la Chine fournit 100 % de l'approvisionnement de l'Union en terres rares lourdes (1). NextWaste évoque pour sa part une dépendance « *de l'ordre de 95 % pour l'extraction des terres rares et de 71 % pour le gallium* » – chiffres cohérents avec les données publiées par les institutions européennes – et rappelle qu'à la fin de l'année 2025, « *Pékin a durci ses restrictions à l'export sur plusieurs de ces matériaux stratégiques* » (2).

---

*(1) Conseil de l'Union européenne, dossier « Législation sur les matières premières critiques », données consultables sur www.consilium.europa.eu.*

*(2) NextWaste, réponse au questionnaire des rapporteurs. La dépendance de l'Union au gallium à hauteur de 71 % (période 2016-2020) est confirmée par plusieurs sources publiques, dont l'analyse de la Commission européenne accompagnant le règlement (UE) 2024/1252. Le durcissement des restrictions chinoises à l'exportation de matières critiques (terres rares, gallium, tungstène, bismuth notamment) à la fin de l'année 2025 est documenté par le Conseil de l'Union européenne et par la presse spécialisée.*

Face à cette vulnérabilité, le règlement du 11 avril 2024 sur les matières premières critiques (« *Critical Raw Materials Act* ») fixe pour 2030 des objectifs contraignants : au moins 10 % de la consommation de l'Union issue de l'extraction domestique, 40 % de la transformation européenne, 25 % du recyclage, aucun pays tiers ne fournissant plus de 65 % de chaque matière stratégique (1). Or, comme le souligne NextWaste, **«** *le recyclage est le seul maillon de cette chaîne dont l'intrant se trouve déjà sur notre sol* », d'où ce paradoxe : **«** *la France exporte des flux de déchets (…) et importe en parallèle de la matière (…). Nous laissons fuir notre mine urbaine* ». Le projet de loi « DDADUE » en esquisse une première traduction : dans sa version adoptée par le Sénat, son article 47 prévoit que le plan national de prévention devra cibler « *les produits contenant des matières critiques* » (2), alors qu'« *aucune référence explicite du code de l'environnement ne vis[ait] spécifiquement la prévention de ces déchets* » (3). Cette mesure marque l'entrée des matières critiques dans le droit des déchets.

**Cet enjeu constitue un « angle mort » de la gouvernance actuelle**, laquelle, « *structurée autour d'objectifs environnementaux et de la conformité des producteurs, ne comporte aucune fonction responsable de cette dimension* ». Selon NextWaste, « *les éco-organismes optimisent le coût et la conformité ; personne n'optimise la sécurité d'approvisionnement en matières stratégiques* ». C'est pour combler cet angle mort que l'entreprise propose de « *doter la gouvernance de la REP d'un mandat explicite sur les matières stratégiques, articulé avec la stratégie nationale et l'autorité française désignée au titre du règlement* », ciblé sur les flux qui le justifient – EEE porteurs d'aimants permanents, de gallium et de germanium, plastiques techniques, textiles (4).

**L'exemple du textile illustre ce constat.** La contribution de l'Union des industries textiles (UIT) développe une analyse convergente à partir du cas de la filière des textiles, linge de maison et chaussures (TLC). Pour l'UIT, « *le recyclage textile industriel dépasse largement le champ environnemental. Il constitue un levier stratégique de souveraineté industrielle, comparable à ceux identifiés pour l'énergie, les métaux critiques ou l'agro-industrie* » (5), en ce qu'il permet la « *transformation d'un déchet en ressource stratégique* », la « *réduction de la dépendance aux matières vierges importées* » et la « *reconstitution de chaînes de valeur complètes sur le territoire* » (6). Selon l'UIT : « *la maîtrise de la matière est la condition première de la souveraineté textile* ».

---

*(1) Règlement (UE) 2024/1252 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 établissant un cadre pour un approvisionnement sûr et durable en matières premières critiques. Les objectifs pour 2030 (au moins 10 % d'extraction, 40 % de transformation et 25 % de recyclage de la consommation annuelle de l'Union, et pas plus de 65 % de la consommation d'une matière stratégique donnée en provenance d'un seul pays tiers) figurent dans le texte du règlement et sont rappelés par la Commission européenne.*

*(2) Sénat, avis n °346 précité sur le projet de loi « DDADUE », examen de l'article 47 (6°) : l'article 47 précise, à l'article L. 541-11 du code de l'environnement, que le plan national de prévention des déchets doit éviter la production de déchets en ciblant, en particulier, les produits contenant des matières critiques.*

*(3)* Ibid*., examen de l'article 47.*

*(4) NextWaste, réponse au questionnaire des rapporteurs.*

*(5) Union des Industries Textiles (UIT), contribution écrite aux travaux de la mission.*

*(6)* Ibid.

Pour rendre cette ambition opérationnelle, l'UIT formule plusieurs propositions pour les cahiers des charges. La première vise à assurer la compétitivité de la matière recyclée en « *bonifi[ant] les transformations industrielles réalisées en boucle fermée* » et par un bonus lorsque les étapes industrielles « *sont réalisées dans un rayon de l'ordre de 1 500 km* », reprenant les lignes directrices ministérielles d'avril 2026. La deuxième instaure une priorité intra-européenne assortie d'« *une obligation progressive d'incorporation de matière recyclée post-consumer issue du territoire européen* », faute de quoi « *les risques de dumping environnemental et de délocalisation des gisements persistent* ». La troisième insiste sur des « *engagements collaboratifs de long terme* » conditionnant « *la sécurisation des investissements, la montée en charge des capacités et la création d'emplois locaux non délocalisables* » (1).

**Ces propositions marquent un passage du « pollueur-payeur » au « pollueur-stimulateur circulaire »**, un système dans lequel les éco-contributions « *ne servent pas seulement à compenser un coût* » mais « *deviennent un levier d'investissement, d'industrialisation et de structuration des écosystèmes locaux* » (2). Cette approche rejoint la préoccupation, exprimée par plusieurs acteurs industriels, d'une visibilité pluriannuelle des soutiens. NextWaste souligne à cet égard qu'« *une décision d'équipement dans un centre de tri se finance sur cinq à dix ans ; or les niveaux de soutien et les critères d'éligibilité évoluent sans visibilité pluriannuelle, ce qui décourage l'engagement de capital sur l'outil* », et plaide pour « *une trajectoire pluriannuelle engageante (cadres de soutien sur trois à cinq ans) [qui] dérisquerait l'investissement industriel* ».

**Proposition n ° 52 :** Inscrire les soutiens financiers des filières REP dans une trajectoire pluriannuelle, afin d'offrir aux opérateurs la visibilité nécessaire à l'investissement dans l'outil industriel de tri et de valorisation.

**Cette orientation est relayée au niveau gouvernemental.** Lors de son déplacement en Meurthe-et-Moselle, le 5 janvier 2026, consacré à « *l'innovation, la souveraineté industrielle et l'économie circulaire* », le ministre Mathieu Lefèvre a présenté la valorisation des gisements secondaires comme un levier de renforcement de l'indépendance de la France en matières premières stratégiques (3).

Le Gouvernement a lui-même formulé le diagnostic qui fonde cette réorientation. Devant l'Assemblée nationale, le 8 janvier 2026, le ministre a mis au jour une contradiction interne du dispositif : « *le droit actuel est contradictoire : nous exigeons des éco-organismes un pilotage fondé sur la performance, alors que la loi leur impose des enveloppes financières prédéterminées pour atteindre leurs objectifs* ». Il s'est interrogé : « *peut-être faut-il envisager de leur laisser la liberté*

*(1) L'UIT propose notamment : bonification des transformations en boucle fermée et bonus de proximité (rayon d'environ 1 500 km, mesure présentée par le ministère fin avril 2026) ; obligation progressive d'incorporation de matière recyclée post-consumer d'origine européenne ; engagements collaboratifs de long terme sécurisant investissements et emploi local.*

*(2)* Ibid.

*(3) Communiqué précité du ministère de la transition écologique.*

*d'atteindre les objectifs fixés par le législateur, sans les contraindre* ex ante *dans l'usage de leurs moyens, tout en renforçant le régime de sanctions ?* » [(1)]. Le ministre a par ailleurs jugé « *incompréhensible* » que certains éco-organismes disposent d'une telle trésorerie, et annoncé son intention de « *plafonner les frais de communication et de fonctionnement des éco-organismes, tout en leur donnant davantage de latitude et de responsabilité dans l'emploi de leurs fonds* » [(2)].

### *c. Une stratégie nationale de l'économie circulaire qui fait encore défaut*

La convergence des propositions issues des auditions de la mission d'information et des travaux parlementaires pose la question d'une stratégie nationale d'ensemble, qui donnerait aux filières REP la cohérence et la visibilité qui leur font aujourd'hui défaut. Ce besoin d'une « *boussole* » est exprimé de manière récurrente : selon le rapport du Sénat sur l'application de la loi « Agec », « *pour beaucoup d'acteurs, la politique d'économie circulaire manque aujourd'hui de vision d'ensemble* », alors même que, « *pour investir et pour innover, les acteurs économiques ont besoin de visibilité* » [(3)].

**Cette ambition appelle une stratégie industrielle interministérielle et territorialisée.** Une proposition en ce sens est formulée par le même rapport sénatorial, qui recommande d'élaborer « *une stratégie industrielle pluriannuelle de l'économie circulaire, en associant l'ensemble des parties prenantes* ». Cette stratégie, selon les rapporteurs du Sénat, devrait être « *élaborée au plus haut niveau, par un service à compétence interministérielle directement rattaché au Premier ministre* » – les rapporteurs du Sénat mentionnant le Secrétariat général à la planification écologique (SGPE) – afin « *de fixer des objectifs chiffrés à moyen terme, de préciser les leviers à mobiliser – qu'il s'agisse des éco-contributions, de la formation, des aides publiques ou des investissements – tout en clarifiant ce qui relève ou non du champ d'action des éco-organismes* ». Surtout, elle « *s'imposerait à l'ensemble des ministères, pour garantir la cohérence de l'action publique* » [(4)].

Les rapporteurs du Sénat jugent en outre « *indispensable* » de donner à cette stratégie un « *ancrage territorial* », la région leur apparaissant, depuis la loi « NOTRe » de 2015 qui lui a confié une compétence de planification en matière de déchets, comme « *l'échelon le plus pertinent pour territorialiser cette stratégie* », à condition de la doter « *de moyens à la hauteur de cette nouvelle ambition* ». Cette territorialisation s'appuierait notamment sur un fonds économie circulaire cogéré par l'Ademe et les régions.

---

*(1) Compte rendu précité de la séance de l'Assemblée nationale du 8 janvier 2026, propos de M. Mathieu Lefèvre, ministre délégué chargé de la transition écologique.*

*(2)* Ibid. *Le ministre relevait que, dans certaines filières en situation de monopole, les trésoreries atteignent « plusieurs dizaines de millions d'euros ».*

*(3) Sénat, rapport précité sur l'application de la loi « Agec » (n ° 786).*

*(4)* Ibid.

L'Ademe apporte une nuance à cette orientation. Associer l'échelon régional « *aux réflexions autour des maillages territoriaux et des stratégies industrielles* » lui paraît pertinent ; en revanche, hors des territoires ultramarins ou insulaires, une déclinaison régionale des objectifs nationaux « *ne semble pas apporter de leviers de performance supplémentaires* ». L'agence propose une autre voie, inspirée des travaux en cours dans la filière des emballages ménagers : généraliser des diagnostics de performance territoriaux, suivis de plans d'actions ciblés, fondés sur la caractérisation des flux REP effectivement présents dans les ordures ménagères résiduelles – méthode qu'elle juge « *plus représentative de la situation locale* », puisqu'elle épouse les modes de consommation et les actions de prévention propres à chaque territoire, plutôt que de décliner localement un gisement national estimé à partir des mises en marché (1). La territorialisation gagnerait ainsi à porter sur le diagnostic et sur la stratégie industrielle plutôt que sur la fixation d'objectifs régionaux.

**Proposition n ° 53 :** Élaborer une stratégie nationale de l'économie circulaire, pluriannuelle et interministérielle, définie au plus haut niveau de l'État et déclinée territorialement avec les régions, afin de fixer un cap chiffré et de coordonner les leviers (éco-contributions, formation, aides publiques, investissements).

Cette évolution pourrait prendre la forme d'un « conseil de la stratégie industrielle », au risque d'ajouter une nouvelle instance au dispositif ; elle pourrait plus simplement consister à organiser, comme la mission d'information le propose ci-après (*cf.* IV. C. 3), des réunions de stratégie industrielle, pilotées par la DGE, au niveau de la Cifrep. Les rapporteurs insistent : faute d'une instance où se formule une stratégie de filière, **les éco-organismes demeureront des gestionnaires de flux** alors que les enjeux commandent qu'ils deviennent pleinement des acteurs de la chaîne de valeur, inscrits dans le temps long.

**La donnée constitue un préalable indispensable.** Plusieurs acteurs insistent enfin sur une condition de possibilité de toute stratégie : la disponibilité d'une donnée fiable et souveraine. NextWaste en fait « *la condition de tout le reste* » : « *construire une donnée souveraine sur la mine urbaine : on ne sécurise pas, on ne négocie pas, on ne pilote pas une ressource que l'on ne sait pas mesurer* ». L'entreprise relève que cette donnée « *est aujourd'hui fragmentée et partiellement détenue par des acteurs privés* », et en conclut que « *la souveraineté sur la matière suppose la souveraineté sur la donnée* » (2). Ce constat rejoint les recommandations, développées dans la deuxième partie du présent rapport (*cf.* II. C. 1), en faveur d'un renforcement du rôle de l'Ademe comme tiers de confiance dans la collecte et la consolidation de l'ensemble des données des filières REP.

*(1) Ademe, réponse au questionnaire des rapporteurs, avril 2026.*

*(2) NextWaste, réponse au questionnaire des rapporteurs.*

De l'ensemble de ces propositions se dégage une évolution possible : le passage d'une logique de gestion des déchets, conduite filière par filière, à une logique de stratégie industrielle, coordonnée au niveau national et déclinée dans les territoires. Les crises récentes de certaines filières – au premier rang desquelles le textile et le bâtiment – en donnent une illustration concrète.

### 2. Les crises des filières du bâtiment et du textile révèlent des défaillances structurelles, mais peuvent devenir une opportunité industrielle

Les difficultés de plusieurs filières REP récemment créées ne se réduisent pas à de simples problèmes de mise en œuvre : **elles révèlent des fragilités structurelles du modèle** – débouchés insuffisants, déséquilibres entre acteurs, tensions sur le financement – tout en offrant l'occasion de repenser ces filières dans une perspective industrielle. Deux filières en fournissent l'illustration : celle des produits et matériaux de construction du bâtiment (PMCB), dont les difficultés tiennent à l'organisation même du dispositif (*a*), et celle des textiles, linge de maison et chaussures (TLC), dont la crise met en cause la soutenabilité industrielle de l'aval (*b*).

#### *a. Le cas de la filière des produits et matériaux de construction du bâtiment (PMCB)*

La filière REP PMCB, entrée en vigueur en mai 2023, est la plus importante en volume de déchets : selon le rapport de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur la proposition de loi visant à rééquilibrer cette filière au profit des produits du bois [(1)], le bâtiment génère de l'ordre de 40 millions de tonnes de déchets par an – gisement que la contre-expertise de l'Ademe a toutefois ramené à environ 21 millions de tonnes (*cf.* II. A). Quatre éco-organismes y ont été agréés depuis octobre 2022 – Ecomaison, Ecominéro, Valdelia et Valobat. Le coût de gestion était estimé, selon le même rapport, à environ 1,4 milliard d'euros par an à l'horizon 2028, tous financeurs confondus ; en 2025, la filière a collecté 326 millions d'euros d'éco-contributions et ouvert plus de 6 000 points de reprise. Ce déploiement ne masque pas un bilan que le Gouvernement juge sévèrement : devant le Sénat, le ministre a jugé **«** *la filière REP des produits et matériaux de construction du bâtiment […] aujourd'hui totalement dysfonctionnelle* **»**, coûtant « *très cher […] sans pour autant remplir ses objectifs* », **«** *deux ans après […] pas un seul euro n'a encore été fléché vers le financement de l'enlèvement des dépôts sauvages* » [(2)].

---

*(1) Assemblée nationale, commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, rapport n° 2521 sur la proposition de loi, adoptée par le Sénat, visant à rééquilibrer la filière à responsabilité élargie du producteur des produits et matériaux de construction du secteur du bâtiment au profit des produits du bois (Mme Sophie Mette, rapporteure), février 2026. Ce chiffre y est repris du rapport d'évaluation de la loi « Agec » de la même commission (n° 2696, mai 2024).*

*(2) Audition de M. Mathieu Lefèvre, ministre délégué chargé de la transition écologique, devant la commission des affaires économiques du Sénat, semaine du 6 avril 2026 (compte rendu publié sur le site du Sénat).*

Pour saisir la nature de ces difficultés, il faut rappeler l'ambition qui a présidé à la création de la filière. Le rapport précité sur la proposition de loi visant à rééquilibrer cette filière au profit des produits du bois rappelle qu'elle poursuit trois objectifs : la lutte contre les dépôts sauvages, par la création d'un réseau de points de reprise permettant de déposer les déchets au plus près des chantiers ; le développement du recyclage des déchets du bâtiment ; et le développement de leur réemploi. Sur les 40 millions de tonnes de déchets alors estimés pour le secteur, 30 millions sont des déchets inertes. Pour atteindre ces objectifs, le cahier des charges prévoyait, à compter du 1er janvier 2025 – échéance qu'un projet d'arrêté de moratoire entendait reporter au 1er janvier 2027 –, plusieurs mesures structurantes : la reprise sans frais des déchets à partir d'un seuil de 8 m³ auprès des professionnels qui les regroupent, la prise en charge des coûts de collecte sur les chantiers produisant plus de 50 m³, l'obligation de disposer d'une zone dédiée au réemploi dans les installations de reprise, la mise en place par les éco-organismes d'un outil numérique unique et la reprise sans frais du flux résiduel de déchets mêlés. C'est l'articulation de ces obligations – généreuses dans leur principe, mais coûteuses dans leur mise en œuvre – avec **un financement calibré par la concurrence entre éco-organismes qui explique la crise**.

**La montée en charge de la filière a été à l'origine de difficultés structurelles**. La reprise sans frais des déchets du bâtiment, prévue par le cahier des charges, « *a en particulier eu un impact majeur sur les coûts de la filière REP à court terme, dans des marchés aux marges contraintes* », au point de « *remettre rapidement en cause la soutenabilité économique d'un tel modèle* » (1). Le rapport sur la proposition de loi « bois » souligne l'ampleur de l'effort financier requis : « *pour atteindre les objectifs budgétaires fixés en 2027, le budget des éco-organismes devrait être multiplié par quatre en quatre ans* ». Les éco-organismes de la filière confirment, de l'intérieur, la soudaineté de cette montée en charge. Valdelia témoigne ainsi des effets de la concurrence tarifaire entre éco-organismes : ayant fait le choix de maintenir son barème initial, il indique avoir vu sa part de marché amont chuter « *de 10 %* » à « *2 %* », avec des conséquences opérationnelles directes – un maillage réduit à « *370 points* » de reprise sur les quelque 1 380 prévus, un ralentissement de la contractualisation avec les collectivités et des demandes de révision à la baisse des objectifs (2).

Les acteurs entendus par la mission confirment ce diagnostic, non sans y apporter des nuances. Du côté des éco-organismes, Valobat met en avant l'ampleur du dispositif opérationnel déployé – « *un réseau de plus de 4 300 points de reprise* » et « *plus de 7 500 rotations de bennes chaque mois* » – et indique avoir soutenu les collectivités à hauteur de plus de 81 millions d'euros en 2025, les coûts opérationnels représentant 92 % de ses dépenses. L'éco-organisme souligne également avoir ouvert sa gouvernance en intégrant à son comité des parties prenantes les détenteurs de déchets eux-mêmes, notamment la Confédération de

*(1) Assemblée nationale, rapport précité n° 521 sur la proposition de loi visant à rééquilibrer la filière REP PMCB au profit des produits du bois, partie II relative à la mise en œuvre complexe de la filière.*

*(2) Valdelia, contribution écrite.*

l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (Capeb) et la Fédération française du bâtiment (FFB). Le Cercle national du recyclage dresse un tableau plus critique : si le maillage territorial lui paraît « *correct, avec quelques trous dans la raquette surmontables* », il estime en revanche que les collectivités ne sont aujourd'hui pas suffisamment financées, que « *les flux collectés ne sont pas assez soutenus* » et que, s'agissant des dépôts sauvages, « *rien n'est mis en œuvre* ».

Le débat sur la distinction entre matériaux « *matures* » et « *non matures* » reçoit un éclairage particulier du cas des déchets inertes, qui forment l'essentiel du gisement du bâtiment en volume. Ecominéro (part de marché d'environ 80 %) indique avoir collecté 82,3 millions d'euros d'éco-contributions en 2025, pour un gisement de 136,8 millions de tonnes mises en marché. Il fait valoir que les objectifs 2028 ont été atteints dès 2025 et qu'« *il n'y a pas de freins techniques, économiques et organisationnels limitant le recyclage des déchets inertes* ». Il plaide pour le maintien d'une distinction entre déchets inertes (catégorie 1) et second œuvre (catégorie 2), dont « *les infrastructures, les modes de gestion, les coûts logistiques et les exutoires […] sont radicalement différents* », tout en signalant que la reprise en points de vente s'avère « *structurellement beaucoup plus coûteu[se] […] (environ 60 euros la tonne contre 6 euros la tonne sur les plateformes et carrières)* » [(1)].

Les artisans du bâtiment portent un regard complémentaire, centré sur la qualité de service. La Capeb considère que « *les difficultés rencontrées ne tiennent pas tant au niveau des éco-contributions qu'à la qualité insuffisante des services associés, lesquels n'ont pas été pleinement déployés ou se sont dégradés dans le temps* ». Si la filière des déchets inertes, préexistante à la REP, présente « *un maillage territorial satisfaisant* », elle s'interroge sur « *le niveau élevé des coûts de collecte et de recyclage* » des matériaux dits matures, ainsi que sur la complexité engendrée par la coexistence de quatre éco-organismes – multiplicité des outils numériques de préinscription, manque de transparence des données. La confédération estime que la priorité doit être donnée à la collecte, « *condition indispensable au développement du réemploi et du recyclage* », et que les investissements liés au développement des filières de recyclage « *devraient relever des metteurs sur le marché, et non être financés par les éco-contributions* » [(2)].

Lors de la table ronde du 10 juin 2026, la Capeb a précisé ce diagnostic en pointant les effets de la concurrence entre éco-organismes : les éco-contributions initiales ont été calibrées à un niveau trop bas pour financer la collecte, le démantèlement et le recyclage, chaque éco-organisme cherchant à capter le plus grand nombre d'adhérents ; une filière dont les barèmes procèdent d'une logique concurrentielle plutôt que d'une exigence de sincérité économique s'expose à des

---

*(1) Ecominéro, réponse au questionnaire des rapporteurs. Son barème, inchangé depuis le démarrage de la filière en mai 2023, sera majoré de 80 % du 1er août au 31 décembre 2026, sous l'effet de trois facteurs : hausse de 43 % des volumes collectés et recyclés entre 2024 et 2025 ; coûts transférés par l'éco-organisme concurrent au titre de l'équilibrage financier ; raccourcissement de l'étalement tarifaire, le réagrément étant avancé au 1er janvier 2027.*

*(2) Capeb, réponse au questionnaire des rapporteurs.*

tensions ultérieures sur son financement. Cette concurrence a par ailleurs produit des effets contre-productifs sur l'organisation territoriale – distributeurs conventionnés à très faible distance les uns des autres, outils d'accès distincts, absence de partage des données de pilotage. La confédération plaide pour que le maillage procède des besoins réels des entreprises et des territoires plutôt que d'une logique commerciale, et pour que les déchèteries publiques demeurent reconnues comme un maillon légitime (1). Elle salue toutefois le délai de prévenance de neuf mois annoncé dans le cadre de la refondation.

**Le cas particulier du bois mérite une attention spécifique.** Le rapport précité portant sur la proposition de loi rappelle que, avant même la création de la REP, le taux de valorisation du flux bois atteignait déjà 77 % du gisement. Or le bois « *contribue plus qu'il ne le devrait à la filière REP* » : en 2023, son barème était « *de l'ordre de 7,60 euros* » la tonne, contre environ 5 euros pour la moyenne de sa catégorie, « *alors qu'il présente des atouts environnementaux majeurs : renouvelable, biosourcé, stockant durablement du carbone et affichant une empreinte nettement plus faible que le béton ou l'acier* » (2). Le paradoxe a produit ses effets : la commission de l'aménagement du territoire du Sénat relève que, « *en signe de ce problème d'acceptabilité* », certains acteurs de la filière bois mènent depuis le second semestre 2024 « *une campagne de protestation, en refusant de payer leur éco-contribution* » (3). La Fédération nationale du bois redoutait pour sa part une augmentation pouvant atteindre 30 euros la tonne, soit environ 15 % de la valeur de certains produits (4).

**Une proposition de loi et la refondation gouvernementale ont apporté une double réponse.** Sur le plan législatif, une proposition de loi déposée par Mme Anne-Catherine Loisier le 15 janvier 2025 et adoptée par le Sénat le 15 mai 2025 visait initialement à exclure purement et simplement le bois du champ de la REP PMCB ; le Sénat a finalement supprimé cet article d'exclusion et lui a substitué un dispositif plus équilibré : son article 2 instaure un mécanisme de péréquation entre matériaux, au sein de la filière, en faveur des matériaux les mieux valorisés ; son article 2 *bis* prévoit une minoration d'éco-contribution pour les produits biosourcés renouvelables stockant durablement du carbone, dont le bois ; et son article 3 renforce la lutte contre la fraude aux éco-contributions ; la commission du développement durable de l'Assemblée nationale a toutefois rejeté l'ensemble du texte (5). Sur le plan réglementaire, après une année de concertation, le ministre délégué chargé de la transition écologique, M. Mathieu

---

*(1) Capeb, table ronde de la mission d'information du 10 juin 2026 consacrée à la filière REP des produits et matériaux de construction du bâtiment. La confédération relève également que les forfaits minimaux de facturation appliqués par certains éco-organismes pénalisent les très petites entreprises.*

*(2) Assemblée nationale, rapport n ° 2521 sur la proposition de loi visant à rééquilibrer la filière REP PMCB au profit des produits du bois, partie II.*

*(3) Sénat, commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, rapport n ° 591 sur la proposition de loi visant à retirer les produits du bois de la responsabilité élargie du producteur des produits et matériaux de construction du secteur du bâtiment (M. Bernard Pillefer, rapporteur), mai 2025.*

*(4) Fédération nationale du bois (FNB), audition et contribution écrite à la mission d'information.*

*(5) Assemblée nationale, rapport n ° 2521 précité sur la proposition de loi visant à rééquilibrer la filière REP PMCB au profit des produits du bois, introduction et partie IV (position de la commission).*

Lefèvre, a présenté le 19 février 2026 une refondation de la filière REP PMCB, ayant pour objectif « *la maîtrise des coûts de la filière et l'amélioration de la qualité de service* », selon le principe de « *concentrer les ressources là où elles sont réellement nécessaires* » (1).

Une part importante de cette refondation repose sur la distinction entre matériaux « *matures* » et « *non matures* ». Les matériaux dits matures – inertes, métal, bois, et à terme le plâtre – sont considérés par le Gouvernement comme disposant « *d'une chaîne de valeur fonctionnelle* » justifiant qu'ils n'aient pas besoin d'être soutenus par la filière REP pour leur recyclage ; à l'inverse, les laines de verre, le plastique, les huisseries et les membranes bitumeuses, jugés « *non matures* », resteraient soutenus. Selon les informations transmises par le ministère, ce scénario **abaisserait les coûts de gestion pris en charge par la REP à 310 millions d'euros** en 2028, le reste à charge s'élevant respectivement à 820 millions d'euros pour les détenteurs de déchets et à 290 millions d'euros pour les collectivités territoriales (2). Le ministre a indiqué que « *l'un des objectifs de la refondation consiste bien à réduire substantiellement les éco-contributions appliquées à [la filière bois]* ». Devant l'Assemblée nationale, il a précisé l'ordre de grandeur qui fonde ce jugement : « *les éco-contributions représentent parfois jusqu'à 20 % du prix des produits. Ce n'est pas économiquement tenable, notamment dans la filière bois* » (3).

**Ce choix ne fait toutefois pas consensus.** Le Cercle national du recyclage conteste vivement la distinction entre matériaux matures et non matures, estimant qu'« *il n'y a aucun critère technique sur la maturité* » et que ce dispositif conduirait à exonérer la plus grande part des gisements soumis à REP ; il y voit « *un choix politique dont l'objectif est de répondre aux demandes de certains* » (4). Il redoute en outre que, « *avec la fin des obligations de reprise pour les distributeurs* », les collectivités « *ne [contractualisent] plus avec les éco-organismes* ». Des réserves voisines ont été exprimées en commission à l'Assemblée nationale lors de l'examen de la proposition de loi visant à rééquilibrer la filière au profit des produits du bois : Mme Lisa Belluco a estimé que la réécriture proposée aboutissait à « *une version moins-disante du texte* », citant notamment l'« *exonération de plus de 80 % des matériaux soumis à la REP sous couvert d'un pseudo-principe de maturité* » (5).

---

*(1) Communiqué de presse de M. Mathieu Lefèvre, ministre délégué chargé de la transition écologique, relatif à la refondation de la filière REP PMCB, 19 février 2026.*

*(2) Assemblée nationale, rapport n° 2521 précité sur la proposition de loi visant à rééquilibrer la filière REP PMCB au profit des produits du bois, partie III, d'après les informations transmises par le ministère chargé de la transition écologique.*

*(3) Compte rendu précité de la séance du 8 janvier 2026 à l'Assemblée nationale, propos de M. Mathieu Lefèvre.*

*(4) Cercle national du recyclage, table ronde de la mission d'information du 10 juin 2026 consacrée à la filière REP des produits et matériaux de construction du bâtiment.*

*(5) Propos tenus dans la discussion générale sur la proposition de loi, adoptée par le Sénat, visant à rééquilibrer la filière à responsabilité élargie du producteur des produits et matériaux de construction du secteur du bâtiment au profit des produits du bois (n° 1436).*

Les collectivités territoriales portent sur cette refondation un regard nuancé. La Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) se déclare favorable au nouveau maillage des points de reprise, qui s'appuiera par ordre de priorité sur les déchetteries professionnelles, puis les distributeurs volontaires, et enfin les déchetteries publiques qui le souhaitent, ainsi qu'au renforcement de l'obligation de résultats et des sanctions à l'encontre des éco-organismes défaillants. Elle exprime en revanche la même réserve de fond que le Cercle national du recyclage sur l'exonération de certains flux : le principe d'exonération introduit pour des matériaux comme le bois lui paraît « *contradictoire avec le fondement même des filières REP (pollueur-payeur)* ». La mission d'information relève que ces réserves, émanant d'acteurs pourtant favorables à la maîtrise des coûts, invitent à **distinguer l'allègement légitime d'une charge disproportionnée de l'exonération pure et simple**, qui reviendrait à soustraire des gisements entiers à la logique de responsabilité élargie.

La traduction réglementaire de cette refondation s'est toutefois révélée plus difficile qu'annoncé. Saisi du projet de décret, le Conseil d'État aurait admis la distinction entre matériaux matures et non matures sous conditions, en rappelant que la filière doit couvrir au moins 80 % des coûts ; le ministre délégué a transmis le 7 septembre 2026 aux parties prenantes le projet de décret ainsi réécrit, en les consultant sur le choix entre ce texte et le *statu quo* (1). À la date d'adoption du présent rapport, **la refondation de la filière n'est donc pas encore entrée en vigueur**.

Le cas de la filière PMCB donne ainsi la mesure des tensions inhérentes à la construction d'une filière REP dans un secteur industriel mature, entre la nécessité de soutenir la structuration de filières de recyclage émergentes et le risque de faire peser une charge disproportionnée sur des matériaux vertueux déjà bien valorisés.

Les organisations patronales rapportent ces difficultés à des causes structurelles communes aux filières récentes. Le Medef impute celles de la filière PMCB à « *une étude d'impact peu robuste* » et à « *un manque de progressivité dans la mise en œuvre* », la reprise gratuite ayant pu se traduire par « *une déstabilisation des filières déjà en place* ». Pour la filière TLC, il identifie « *un défi structurel (…) insuffisamment anticipé, à savoir le tarissement des débouchés (…) par de l'export pour réemploi* », doublé d'« *une concurrence très forte, voire déloyale, d'acteurs de l'ultra fast fashion* » (2). Plus largement, il estime que « *la création de filières REP, à la place de filières existantes (…), a pu conduire à une déstabilisation* », et plaide pour concentrer la priorité « *sur les produits pour lesquels il n'existe pas de solutions suffisamment performantes* » (3) – analyse qui rejoint le constat gouvernemental sur les matériaux « *non matures* ».

---

*(1)* Déchets Infos, *« Refondation PMCB : le projet du ministère sèchement recadré par le Conseil d'État », 16 septembre 2026. L'avis du Conseil d'État n'a pas été rendu public.*

*(2) Medef, réponse au questionnaire des rapporteurs.*

*(3)* Ibid. *(concurrence entre éco-organismes et création de filières REP sur des secteurs déjà structurés).*

Le régime de sanctions applicable aux éco-organismes et la lutte contre les « *passagers clandestins* » – producteurs qui se soustraient à leurs obligations – sont traités au fond dans les parties correspondantes. Du point de vue de la réindustrialisation, **l'équité entre acteurs conditionne la crédibilité économique du dispositif** : comme l'a souligné le ministre, « *il ne peut y avoir de transition écologique efficace sans respect des règles par tous les acteurs* » (1). À cet égard, la loi du 8 juillet 2026 visant à réduire l'impact environnemental de l'industrie textile a apporté une réponse concrète, que la mission d'information juge bienvenue : tout producteur non établi en France soumis au principe de responsabilité élargie devra désormais désigner, par mandat écrit, un mandataire établi en France, subrogé dans ses obligations – disposition qui, quoique issue d'un texte sectoriel, vaut pour l'ensemble des filières REP. Dans le même esprit, la proposition de loi déposée par les rapporteurs et la présidente de la mission d'information, qui étend la visibilité de l'éco-contribution aux factures entre professionnels, rendrait plus aisément détectables les producteurs qui se soustraient à leurs obligations (*cf. supra* II. C. 3).

### *b. Le cas de la filière des textiles, linge de maison et chaussures (TLC)*

La filière des textiles, linge de maison et chaussures (TLC), créée en 2008 et confiée à l'éco-organisme Refashion (anciennement Eco-TLC), traverse depuis 2024 une crise d'une ampleur inédite qui illustre, de manière emblématique, les enjeux de souveraineté industrielle abordés dans cette partie (2). La mission d'information tient à souligner la gravité de cette situation : une filière REP parmi les plus anciennes se trouve, près de vingt ans après sa création, **hors d'état d'assurer l'aval de sa propre chaîne**, au point que l'État a dû sanctionner l'éco-organisme et engager une refonte complète de son cahier des charges. Ce constat, largement partagé, appelle des mesures structurelles.

**Les chiffres publiés par l'Ademe en février 2026 au titre de l'exercice 2024 permettent de prendre l'exacte mesure du décrochage.** 885 789 tonnes de textiles, linge de maison et chaussures ont été mises sur le marché français cette année-là – soit 3,48 milliards d'unités, en hausse de 2,7 % sur un an (soit + 3,4 % en tonnage) –, pour 121 millions d'euros d'éco-contributions. Dans le même temps, 289 393 tonnes seulement ont été collectées, tous canaux confondus, et 196 514 tonnes triées par les opérateurs conventionnés ; de ces dernières, 56,8 % ont été orientées vers la réutilisation et 34,4 % vers le recyclage (3). Deux enseignements se dégagent de ces chiffres. Le premier tient au **taux de collecte** : la collecte séparée ne capte qu'environ un tiers des tonnages mis sur le marché (32,7 %), et la progression obtenue depuis 2022 – 30 354 tonnes supplémentaires – demeure très en

---

*(1) Communiqué du ministère de la transition écologique sur le renforcement des sanctions porté par le projet de loi « DDADUE ».*

*(2) La présente sous-partie s'appuie sur les sources publiques disponibles et sur les contributions de l'UIT et des fédérations Federrec, Fnade et Snefid.*

*(3) Ademe, Textiles d'habillement, linge de maison et chaussures : chiffres clés 2024, février 2026, données établies à partir du système déclaratif Syderep. Le nombre de producteurs adhérents à l'éco-organisme s'établit à 14 700, en recul de 11,9 % par rapport à 2023, dont 8 812 seulement ont déclaré une mise sur le marché.*

deçà de l'objectif fixé par le cahier des charges, qui prescrivait un gain de 45 000 tonnes [1]. La majeure partie des textiles usagés continue ainsi d'échapper au dispositif, pour finir dans les ordures ménagères résiduelles ou dans des circuits non conventionnés ; le taux d'élimination, atteignant 0,8 %, excède du reste le plafond de 0,5 % que la filière s'était vu assigner.

**FILIÈRE TEXTILE : DES OBJECTIFS INÉGALEMENT ATTEINTS EN 2024**

| Indicateur | Objectif | Résultat 2024 | État |
|---|---|---|---|
| Progression de la collecte par rapport à 2022 | +45 000 tonnes | +30 354 tonnes | non atteint |
| Taux d'élimination | ≤ 0,5 % | 0,8 % | non atteint |
| Réemploi-réutilisation à moins de 1 500 km | 8 % | 17,5 % | atteint |

*Source : mission, d'après l'Ademe, chiffres clés 2024 de la filière des textiles d'habillement, du linge de maison et des chaussures.*

Le second, plus préoccupant au regard des enjeux de souveraineté, tient à la destination de la matière triée plus qu'à son mode de traitement. Que la réutilisation l'emporte sur le recyclage est, au regard de la hiérarchie des modes de traitement, un résultat favorable. Mais elle s'opère pour l'essentiel par l'exportation, dont la fermeture progressive constitue précisément le facteur déclenchant de la crise ; et la France ne dispose pas des capacités de recyclage permettant d'absorber le flux dont l'export ne veut plus. C'est donc moins l'équilibre entre réemploi et recyclage qui fait difficulté que **l'absence d'un débouché national pour la matière** que le réemploi ne peut plus prendre en charge.

Cette crise prend un relief particulier à la lumière du mouvement européen. La révision ciblée de la directive-cadre déchets, entrée en vigueur le 16 octobre 2025, généralise à l'ensemble des États membres l'obligation d'instituer une filière REP pour les textiles et les chaussures, assortie d'une éco-modulation adossée à des critères de durabilité et visant explicitement la mode éphémère [2].

**Le législateur français a précédé et prolongé ce mouvement** : la loi du 8 juillet 2026 visant à réduire l'impact environnemental de l'industrie textile institue une modulation des éco-contributions de la filière textile en fonction de l'étendue de la gamme de produits ou de la fréquence des offres ainsi que de l'incitation à la réparation, qui peut prendre la forme d'une pénalité – comprise entre deux et vingt euros par produit à compter de 2030, et que les éco-organismes doivent limiter, sur demande motivée du producteur, à la moitié du prix de vente hors taxe –

*(1) Ademe, chiffres clés 2024 précités. La collecte s'est établie à 4,2 kilogrammes par habitant et par an, dont près de la moitié (49,7 %) provient des conteneurs installés sur le domaine public et 14,1 % des antennes associatives et structures de l'économie sociale et solidaire.*

*(2) Révision ciblée de la directive-cadre déchets (2008/98/CE) sur les textiles et l'alimentaire, adoptée en 2025 et entrée en vigueur le 16 octobre 2025 : elle impose à chaque État un régime de REP textiles-chaussures sous trente mois. Sources : Commission européenne (16 octobre 2025) et Parlement européen (9 septembre 2025). Cadre européen d'ensemble : voir partie I.B.*

et prévoit qu'une fraction des éco-contributions de la filière finance, sur le territoire national, des infrastructures de collecte, de tri, de réemploi, de préparation en vue de la réutilisation et de recyclage. Ce dispositif agit sur l'amont – en renchérissant les modèles fondés sur le volume et le renouvellement permanent des collections – tandis que la refonte de la filière agit sur l'aval. La France, l'un des rares États à disposer d'une REP textile mature, se trouve dans une position paradoxale : pionnière du dispositif, elle en éprouve les limites au moment même où ses partenaires s'apprêtent à le déployer. Loin d'être un handicap, cette antériorité peut constituer un atout de souveraineté : les capacités de tri et de recyclage qu'elle structurera pour surmonter sa crise pourront demain absorber des gisements à l'échelle du marché intérieur.

**La filière traverse une crise à la fois conjoncturelle et structurelle**, tenant à un effet de ciseaux : d'un côté, une explosion des volumes mis sur le marché ; de l'autre, un effondrement des débouchés de la matière triée. Selon le baromètre publié par Refashion, **environ 3,5 milliards de pièces de textiles et chaussures neuves ont été mises sur le marché français en 2024, soit près de dix millions par jour ; le rapport de l'Assemblée nationale sur la proposition de loi « fast fashion » relevait dès mars 2024 une hausse d'environ un milliard de pièces en dix ans et une consommation moyenne de 48 nouveaux produits par habitant chaque année** (1). Cette massification, alimentée par la mode ultra-express (« *ultra fast fashion* »), **s'accompagne d'une dégradation de la qualité moyenne des produits**, qui rend leur réemploi et leur recyclage plus difficiles. Simultanément, les débouchés à l'export – vers lesquels étaient dirigés une large part des textiles triés – se sont contractés, sous l'effet de la chute des cours et de la concurrence de vêtements neufs asiatiques à très bas prix sur les marchés africains (2). Il en résulte une saturation des centres de tri, la fermeture de points de collecte et une menace directe sur les opérateurs, en majorité issus de l'économie sociale et solidaire.

**Cette massification s'accompagne en outre d'un contournement organisé des obligations de la filière.** Le rapport d'information du Sénat sur l'application de la loi « Agec » décrit l'essor, depuis la mise en place de l'identifiant unique, d'un « *marché de mandataires qui facilitent la déclaration des metteurs en marché asiatiques* » sans s'assurer du respect de leurs obligations. En 2025, environ la moitié des déclarations de la filière textile étaient effectuées par ces « *facilitateurs* », dont 90 % concernaient des entreprises chinoises. Ce phénomène, en faussant la concurrence au détriment des producteurs vertueux et des opérateurs de tri, aggrave le sous-financement de l'aval de la filière et illustre le lien direct entre l'essor de la mode ultra-express importée et la crise que traverse la REP textile.

---

*(1) Ademe, Textiles d'habillement, linge de maison et chaussures : chiffres clés 2024, février 2026 : 3,48 milliards d'unités mises sur le marché, en progression de 2,7 % par rapport à 2023. Les vêtements en représentent 82,4 %, le linge de maison 10,3 % et les chaussures 7,4 %. Le baromètre publié par Refashion aboutit à un ordre de grandeur analogue. Assemblée nationale, rapport n° 2307 sur la proposition de loi visant à réduire l'impact environnemental de l'industrie textile, mars 2024, p. 5.*

*(2) Communiqués et contributions de l'éco-organisme Refashion.*

**LA MASSIFICATION DU TEXTILE MIS SUR LE MARCHÉ**




*Source : Refashion, Baromètre et Rapport d'activité 2024.*

La mécanique par laquelle la mode ultra-express dégrade la recyclabilité des textiles mérite d'être précisée, tant elle frappe la filière REP au cœur de sa mission. Les plateformes emblématiques de ce modèle – notamment Shein ou Temu – commercialisent leurs produits par voie numérique : 800 millions de colis sont entrés en France en 2024, dont 90 % en provenance de Chine, et certaines plateformes mettent en ligne jusqu'à 3 500 nouvelles références par jour. Pour tenir des prix très bas au rythme d'un renouvellement permanent des collections, ces vêtements sont bien souvent produits avec des matériaux de moindre qualité ou peu durables.

Cette pauvreté de la matière première a une conséquence directe sur l'aval : la faible qualité et l'hétérogénéité des matières employées rendent leur tri complexe et leur valorisation difficile. Ainsi, plus de 60 % des fibres utilisées dans le monde pour produire des vêtements sont désormais des fibres synthétiques, au premier rang desquelles le polyester – c'est-à-dire, pour l'essentiel, du pétrole – dont les fibres sont, à ce stade, peu recyclables et libèrent des microplastiques lors des lavages [(1)]. Or, la réutilisation ou le recyclage de ces vêtements, produits avec des matières premières de mauvaise qualité, est bien souvent impossible. La filière REP se trouve ainsi prise en étau : elle doit collecter et traiter des volumes croissants de produits conçus, en amont, pour échapper à toute valorisation. À cette impasse technique s'ajoute une menace économique sur la mode circulaire : les prix très bas du neuf éphémère remettent en cause la pérennité du marché de la seconde main, qui peine à rivaliser, alors même que ce marché constitue, comme le tri, un vecteur d'insertion pour des personnes éloignées de l'emploi. **La dégradation de la recyclabilité n'est donc pas un dommage collatéral** : elle est consubstantielle à un modèle qui reporte sur la collectivité et sur les opérateurs de l'économie sociale et solidaire le coût de fin de vie de produits pensés pour être jetés.

C'est à ce modèle que la loi n° 2026-602 du 8 juillet 2026 visant à réduire l'impact environnemental de l'industrie textile a entendu répondre, avec des incidences directes sur le fonctionnement de la filière REP.

---

*(1) Secrétariat d'État chargé de la mer et de la biodiversité, Roquelaure « Entreprises et biodiversité », contribution du groupe de travail « textile », mai 2024, p. 26.*

**La loi du 8 juillet 2026 visant à réduire l'impact environnemental de l'industrie textile : un levier direct pour la filière REP**

La loi du 8 juillet 2026 visant à réduire l'impact environnemental de l'industrie textile (dite « *fast fashion* »), issue d'une proposition de loi déposée le 30 janvier 2024 par Mme Anne-Cécile Violland, entend saisir un modèle économique – la « mode ultra-express » – pour en corriger les effets. Adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale le 14 mars 2024, puis par le Sénat le 10 juin 2025, elle a fait l'objet d'un accord en commission mixte paritaire le 17 juin 2026 ; les conclusions de celle-ci ont été adoptées par l'Assemblée nationale le 24 juin, puis par le Sénat le 29 juin, et la loi a été promulguée le 8 juillet suivant. Plusieurs de ses dispositions intéressent directement la filière REP des textiles.

Une définition, deux critères cumulatifs. L'article 1er insère dans le code de l'environnement un article L. 541-9-1-1 qui range dans la mode ultra-express les pratiques industrielles et commerciales des producteurs ayant pour conséquence la diminution de la durée d'usage ou de la durée de vie des produits textiles, « *en raison de la mise sur le marché d'un nombre élevé de références de produits neufs et de la faible incitation à réparer ces produits* ». La commission mixte paritaire, sur proposition commune des deux rapporteures, a rendu ces deux critères cumulatifs, alors que le texte du Sénat les posait de manière alternative : ce choix, longuement débattu, restreint le champ du texte à la seule mode ultra-express ; plusieurs membres de la commission mixte paritaire ont relevé qu'il conduisait à en écarter des enseignes établies en France. Les seuils de références et les critères de la faible incitation à réparer, appréciés par marque et par canal de vente, seront fixés par décret en Conseil d'État – de sorte que le périmètre réel des obligations propres à la mode ultra-express reste, à ce stade, partiellement entre les mains du pouvoir réglementaire. Ces dispositions ne s'appliquent pas, en principe, aux personnes établies dans un autre État membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen.

Le cœur du dispositif intéresse directement la REP. L'article 5 complète l'article L. 541-10-27 du code de l'environnement : les contributions versées par les producteurs de textiles d'habillement, de linge de maison et de chaussures sont également modulées « *en fonction de l'étendue de la gamme de produits ou de la fréquence des offres ainsi que de l'incitation à la réparation de ces produits* », les montants étant précisés, par catégorie de produits, par le cahier des charges de la filière. Cette modulation peut prendre la forme d'une pénalité, dont le montant est compris dans une fourchette progressivement relevée (*cf.* schéma ci-dessous). Sur demande motivée du producteur, les éco-organismes sont tenus de limiter la prime ou la pénalité à 50 % du prix de vente hors taxe du produit, au lieu de 20 % en droit commun, et ce nonobstant le plancher de la fourchette légale. Les produits affectés d'une pénalité ne peuvent bénéficier d'aucune prime. Le dispositif est entré en vigueur le 1er septembre 2026 ; le barème, soumis à consultation publique du 9 au 31 juillet, a été fixé par l'arrêté du 24 août 2026, publié le 28 août : il réserve la pénalité aux vêtements dont le coefficient « D », calculé à partir de la largeur de gamme et de l'incitation à la réparation, est inférieur ou égal à 0,8 – le linge de maison et les chaussures en étant exclus – et renvoie à une note méthodologique publiée par le ministère.

Une fraction des éco-contributions fléchée vers l'aval, en France. Le même article prévoit qu'une part des contributions versées par les producteurs de textiles est employée par les éco-organismes à financer, sur le territoire national, des infrastructures de collecte, de tri, de réemploi, de préparation en vue de la réutilisation et de recyclage. La rédaction adoptée par l'Assemblée nationale en 2024 visait des infrastructures de collecte et de recyclage situées dans des pays non membres de l'Union européenne ; le Sénat les a recentrées sur le territoire national, et la commission mixte paritaire, sur proposition commune des deux rapporteures, y a ajouté le tri, le réemploi et la préparation en vue de la réutilisation, conformément à la hiérarchie des modes de traitement.

Trois dispositions dépassent la seule filière textile. En premier lieu, toute personne non établie en France soumise au principe de responsabilité élargie du producteur doit désigner, par mandat écrit, un mandataire établi en France, subrogé dans ses obligations (article L. 541-10-9-1 du code de l'environnement), l'obligation étant réputée satisfaite lorsqu'une plateforme établie en France assure le respect de ces obligations : la loi donne ainsi, pour les producteurs non établis en France, un fondement législatif à une subrogation que le Conseil d'État avait annulée en 2023, faute de base légale [(1)], et répond directement au marché de « facilitateurs ». En deuxième lieu, les opérateurs de gestion des produits usagés et des déchets textiles ne peuvent, depuis le 1er septembre 2026, intervenir que s'ils disposent d'un contrat avec un éco-organisme ou un système individuel agréé. En troisième lieu, les agents chargés de la prévention des risques, les agents habilités de l'Ademe, ceux des douanes et ceux de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes sont autorisés à se communiquer, spontanément ou sur demande, les renseignements et documents détenus ou recueillis dans l'exercice de leurs missions, sans que le secret de l'enquête ou le secret professionnel y fassent obstacle.

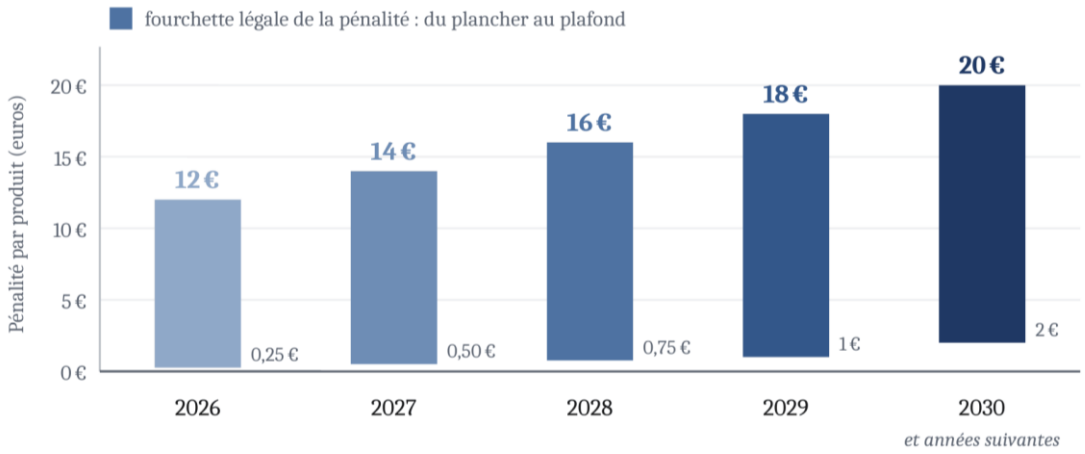
D'autres dispositions agissent sur la demande. Les exploitants d'interfaces en ligne relevant de la mode ultra-express devront afficher des messages encourageant la sobriété, le réemploi, la réparation, la réutilisation et le recyclage, et informant sur l'incidence sociale des produits, sur leur incidence sur l'environnement et la santé humaine ainsi que sur l'incidence environnementale de leur livraison ; les lieux de fabrication des textiles vendus en ligne devront être portés à la connaissance du consommateur, de manière claire et lisible, en caractères de même taille que le prix et à proximité de celui-ci. À compter du 1er janvier 2027, la publicité relative aux produits de la mode ultra-express et la promotion des marques y ayant recours seront interdites – le mot « gratuit » ne pouvant davantage être employé à des fins promotionnelles –, sous peine d'une amende de 20 000 euros pour une personne physique et de 100 000 euros pour une personne morale, ces montants pouvant être portés à la totalité des dépenses consacrées à l'opération ; à la même date, la promotion de ces produits et marques par les influenceurs sera passible d'une amende administrative pouvant atteindre 100 000 euros. Enfin, les versements des producteurs concernés n'ouvrent plus droit à la réduction d'impôt au titre du mécénat.

Une portée qui dépendra des textes d'application. Ainsi conçue, la loi agit sur l'amont de la filière, en renchérissant les modèles fondés sur le volume et le renouvellement permanent des collections, tandis que la refondation du cahier des charges agit sur l'aval, en finançant le tri et le recyclage : les deux instruments sont complémentaires. Son efficacité reste toutefois suspendue à deux inconnues. Les seuils que fixera le décret en Conseil d'État commanderont le nombre d'entreprises effectivement soumises aux obligations propres à la mode ultra-express – messages de sensibilisation, interdiction de publicité, exclusion du mécénat –, la pénalité relevant, pour sa part, du barème fixé par l'arrêté du 24 août 2026 ; plusieurs parlementaires ont redouté, lors de la commission mixte paritaire, que le caractère cumulatif des critères n'ouvre la voie à des stratégies de contournement. Et l'interdiction

*(1) Conseil d'État, 10 novembre 2023, Société EcoDDS, n° 449213.*

de publicité, comme plusieurs autres dispositions du texte, demeure exposée aux réserves de la Commission européenne : saisie au titre de la procédure de notification des règles techniques, celle-ci a émis le 30 septembre 2025 un avis circonstancié, puis a estimé, en avril 2026, que la réponse des autorités françaises ne levait pas ses préoccupations et que le texte demeurait, en l'état, incompatible avec le droit de l'Union (1).

**LA TRAJECTOIRE DE LA PÉNALITÉ « MODE ULTRA-EXPRESS » (2026-2030)**



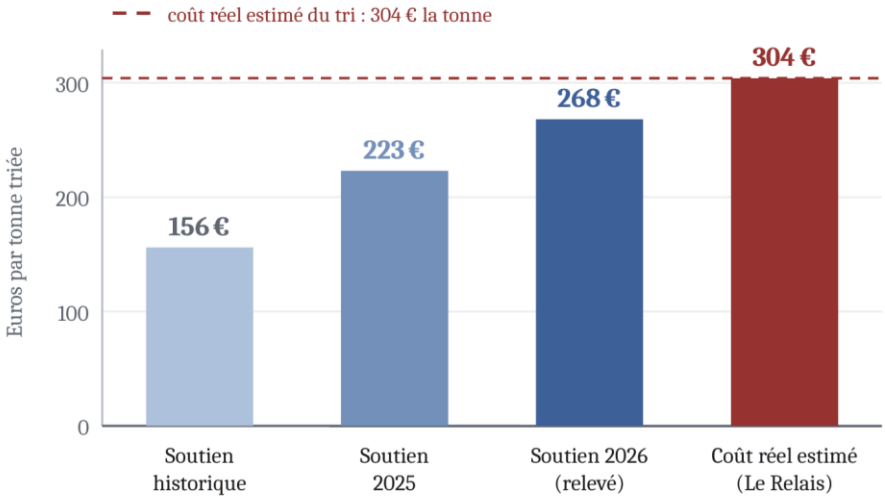

*Source : loi « fast fashion » précitée du 8 juillet 2026 (art. 5). Chaque barre représente la fourchette légale de la pénalité par produit ; sur demande motivée du producteur, la pénalité est limitée à 50 % du prix de vente hors taxe. Le barème fixé par l'arrêté du 24 août 2026 s'inscrit à l'intérieur de ces bornes (de 0,50 à 12 euros en 2026 et 2027, de 2 à 19,50 euros à compter de 2030).*

**La crise de la filière REP du textile trouve notamment son origine dans un sous-financement de l'aval de la filière** : elle réside dans l'écart entre le coût réel du tri et le soutien versé par l'éco-organisme. Historiquement fixé à environ 156 euros la tonne, ce soutien a été jugé très inférieur au coût net réel du tri, que l'opérateur Le Relais estime à environ 304 euros la tonne (2).

*(1) Commission européenne, système d'information sur les réglementations techniques (TRIS), notification 2025/0336/FR du 27 juin 2025 : avis circonstancié du 30 septembre 2025 et réaction de la Commission enregistrée le 15 avril 2026.*

*(2) L'écart entre le soutien au tri (de l'ordre de 156 euros la tonne avant la crise) et le coût net réel est documenté par des questions écrites (n ° 9224 et n ° 9226, réponses au JO du 2 septembre 2025) et la presse spécialisée. L'estimation de 304 euros la tonne, avancée par l'opérateur Le Relais lors de la consultation sur le projet d'arrêté de mars 2026, est partagée par d'autres acteurs. Refashion fait état, pour sa part, d'un soutien au tri porté de 120 euros la tonne en 2022 à 164 euros la tonne en 2024 (réponse au questionnaire des rapporteurs, juillet 2026).*

**SOUTIEN AU TRI ET COÛT RÉEL DU TRI DANS LA FILIÈRE TLC**




*Source : arrêtés des 13 août 2025 et 25 mars 2026 ; estimation de coût de l'opérateur Le Relais.*

Cette situation a conduit certains opérateurs majeurs de la collecte et du tri à suspendre une partie de leurs activités à l'été 2025, mettant en lumière la fragilité d'un modèle qui repose largement sur des structures d'insertion par l'activité économique (1). Amorce fait notamment le constat « *d'un fonds de trésorerie (2) qui a atteint 163,5 millions d'euros en 2024 pour Refashion, alors qu'il refusait dans le même temps une réévaluation du soutien au coût de tri aux opérateurs de tri, et notamment aux acteurs de l'économie sociale et solidaire, qui lui aurait coûté quelques millions d'euros - à rapprocher des 33,1 millions d'euros de soutiens versés en 2024* ». La Federrec, la Fnade et le Snefid soulignent également que les soutiens consacrés au tri ne représentaient plus que 23 % des dépenses de Refashion en 2024, contre 46 % en 2021, alors que depuis 2023, la trésorerie et les placements de Refashion dépasseraient le montant des éco-contributions perçues. Cette trésorerie et ces placements seraient passés de 18 millions d'euros à plus de 160 millions d'euros entre 2021 et 2024 et **représenteraient désormais 114 % du montant total des contributions perçues**, contre 36 % en 2021 (3) ; les éléments mis à la disposition de la mission indiquent de même que les provisions pour charges futures de l'éco-organisme sont supérieures au montant de six mois d'éco-contributions prévu dans le cahier des charges.

**Les pouvoirs publics ont apporté à cette crise une réponse en deux temps.** À titre d'urgence, un soutien exceptionnel a été mis en place par arrêté du 13 août 2025, portant le soutien au tri à 223 euros la tonne pour 2025

*(1) Sénat, rapport d'information n ° 11 précité sur le soutien de l'État à la prévention et la valorisation des déchets. Le rapport relève que la filière de la collecte du textile est entrée en crise à l'été 2025, l'entreprise Le Relais – qui met à disposition des bornes de collecte – ayant reproché à l'éco-organisme Refashion de ne pas lui reverser les éco-contributions dues.*

*(2) Ce montant ne correspond pas aux provisions pour charges futures, mais plutôt au montant que Refashion possède à la clôture de l'exercice comptable.*

*(3) Contexte, « REP textiles : Refashion mis en demeure par le ministère de la transition écologique pour non-respect de son cahier des charges », février 2026.*

(49 millions d'euros) puis, après l'arrêté du 25 mars 2026, à 268 euros la tonne pour 2026. Sur le fond, une refonte de la filière a été engagée, dont le ministre a présenté les grandes lignes le 23 avril 2026, plaçant l'industrialisation d'une filière de recyclage en France au cœur de la réponse. Fondée sur les conclusions d'une mission *flash* confiée à l'Ademe, cette refondation repose sur trois principes directeurs : la rationalité économique, le renforcement de la traçabilité et le développement d'une industrie française du recyclage ; le relèvement du soutien exceptionnel à 268 euros la tonne pour 2026 vise, dans l'immédiat, à éviter des faillites en chaîne parmi les opérateurs de tri. Le ministre délégué a précisé, le 30 septembre 2026, que le futur cahier des charges de la filière, applicable au début de l'année 2027, flécherait 150 millions d'euros d'éco-contributions vers le développement de capacités industrielles de recyclage (1). L'éco-organisme Refashion a par ailleurs fait l'objet d'une sanction de 170 000 euros, prononcée par la DGPR le 9 avril 2026 et rendue publique le 27 avril, pour n'avoir pas assuré en 2024-2025 la reprise sans frais des déchets refusés par les acteurs de l'ESS, manquement ayant causé « *des désordres sur la voie publique* » (2). La mission d'information observe que cette amende reste sans commune mesure avec les moyens de l'éco-organisme (budget d'environ 1,2 milliard d'euros sur 2023-2028), illustrant l'insuffisance du régime de sanctions analysée par ailleurs dans le présent rapport (3).

**Au-delà de sa dimension sociale, cette crise soulève un enjeu de souveraineté industrielle.** L'Union des industries textiles souligne que l'économie circulaire textile fonctionne « *en flux tiré* » : « *on ne peut pas augmenter durablement la collecte et le tri si les débouchés ne suivent pas, car les stocks s'accumulent et les coûts explosent* ». Le recyclage constitue le débouché susceptible d'absorber les volumes, tout en contribuant « *à la souveraineté matière de la France et de l'Union européenne* ». L'UIT plaide en conséquence pour une gouvernance associant l'ensemble des maillons de la chaîne, une gouvernance concentrée sur les seuls metteurs en marché créant « *des tensions structurelles* » et favorisant « *des arbitrages économiques défavorables aux investissements industriels de long terme* »(4). Le Gouvernement a fait sienne cette orientation : présentant le soutien exceptionnel de 2026, le ministre a indiqué qu'il visait à « *sécuriser la filière* » et à « *préserver ses capacités industrielles* », dans l'attente

---

*(1) Propos de M. Mathieu Lefèvre aux Assises nationales des déchets et de l'économie circulaire (19e édition), Nantes, 30 septembre 2026, rapportés par Batiweb (avec l'AFP), « Déchets : le gouvernement souhaite réformer la gouvernance des éco-organismes », 30 septembre 2026.*

*(2) La sanction administrative de 170 000 euros infligée à l'éco-organisme de la filière TLC, pour non-respect de l'obligation de reprise sans frais des déchets refusés par les acteurs de l'ESS, est documentée par plusieurs sources publiques (France Inter, Carenews, mai 2026), sur le fondement d'un constat de la DGPR.*

*(3) Arrêté du 13 août 2025 précité (soutien exceptionnel : 223 €/t pour 2025, 228 €/t pour 2026), modifié par les arrêtés des 28 décembre 2025 et 26 janvier 2026 (déplafonnement), puis par l'arrêté du 25 mars 2026 portant le soutien 2026 à 268 €/t (JORFTEXT000053726982). L'amende de 170 000 euros prononcée par la DGPR le 9 avril 2026 et rendue publique le 27 avril a été jugée dérisoire par plusieurs organes de presse au regard du budget 2023-2028 de Refashion (environ 1,2 milliard d'euros, AFP, 28 avril 2026).*

*(4) UIT, réponse au questionnaire des rapporteurs. L'UIT y décrit une économie circulaire fonctionnant « en flux tiré », le recyclage constituant le débouché susceptible d'absorber les volumes et de contribuer à la souveraineté matière ; elle plaide pour une gouvernance associant l'ensemble des maillons de la chaîne.*

d'une réforme structurelle dont l'un des principes directeurs est « *le développement d'une industrie française du recyclage* » [(1)].

**Les metteurs en marché financeurs partagent ce diagnostic et en situent l'origine dans la conception même du dispositif.** La Fédération française du prêt-à-porter féminin analyse la crise comme « *structurelle, et non conjoncturelle* », tenant à un « *vice d'origine* » : conçu en 2009 autour d'un modèle de déstockage à l'export, le système a reposé sur une éco-contribution faible et un soutien concentré sur la seule étape du tri, viable « *tant que les marchés africains et est-européens de la fripe absorbaient nos volumes* ». Elle chiffre le décrochage : plus de la moitié des volumes triés étaient dirigés vers l'export, et environ 600 000 tonnes de TLC se sont retrouvées dans les ordures ménagères résiduelles en 2024, tandis que les acteurs de l'ESS – qui assurent de l'ordre de 70 % de la collecte aidée – subissent la chute des prix de revente. Elle insiste sur une condition de la réforme : sa mise en œuvre « *à neutralité contributive* », sans hausse des éco-contributions mais par réallocation des budgets existants, notamment la mobilisation des lignes sous-consommées et des provisions de l'éco-organisme [(2)].

Le cas de la filière textile démontre ainsi, avec une acuité singulière, que **la viabilité d'une filière REP tient à l'existence de débouchés industriels pour la matière**, et que la construction de ces débouchés relève d'une véritable politique industrielle, au service de laquelle les éco-contributions doivent être placées.

### C. FAIRE DE L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE UN LEVIER DE RÉINDUSTRIALISATION DES TERRITOIRES

Les deux sections précédentes ont établi que les filières REP structurent des chaînes de valeur industrielles et que leur pilotage gagnerait à s'inscrire dans une stratégie de souveraineté. Cette dernière sous-partie en tire les conséquences sur le terrain le plus concret qui soit, celui de la réindustrialisation des territoires. Elle part d'un constat partagé – la France recycle insuffisamment ses plastiques, ce qui lui coûte cher (1) –, examine comment sécuriser les débouchés des matières recyclées (2), et plaide pour une stratégie inter-filières au service de la réindustrialisation (3).

#### 1. Le recyclage des plastiques : une ambition encore hors d'atteinte

**Le plastique demeure le point faible de la performance française en matière de recyclage.** Ce retard n'est pas seulement d'ordre environnemental : il emporte des conséquences financières directes pour les deniers publics et prive le pays d'un gisement de matière première secondaire.

---

*(1) Communiqué du ministère de la Transition écologique, « Réforme de la filière REP textile : le Gouvernement en soutien aux acteurs de l'ESS » (21 février 2026). Sur les conclusions d'une mission flash de l'Ademe, le soutien exceptionnel 2026 a été porté à 268 euros par tonne pour éviter des faillites en chaîne. La refondation repose sur trois principes : rationalité économique, traçabilité et développement d'une industrie française du recyclage.*

*(2) Fédération française du prêt-à-porter féminin, réponse au questionnaire des rapporteurs.*

### *a. Une performance nationale insuffisante, révélatrice d'un retard industriel*

L'appréciation de la performance française suppose de distinguer deux indicateurs souvent confondus. Le taux de recyclage de l'ensemble des emballages ménagers, tous matériaux confondus (verre, papier-carton, métal, plastique), est relativement élevé en France : de l'ordre de 69 % en 2024, porté notamment par les excellentes performances du verre et de l'acier [(1)]. Mais **ce taux global masque la contre-performance spécifique des emballages plastiques**, dont le taux de recyclage est bien inférieur.

**Le retard français est particulièrement marqué pour le plastique.** Selon les données publiées par Eurostat, **la France n'a recyclé que 25,7 % de ses déchets d'emballages plastiques en 2023, ce qui la plaçait à l'avant-dernière place des États membres de l'Union européenne**, devant la seule Hongrie (23,0 %) [(2)]. Ce taux est très éloigné de la moyenne de l'Union (42,1 % en 2023) et plus encore des pays les mieux classés, l'Allemagne dépassant 52 %. Il demeure surtout en deçà des objectifs européens de recyclage des emballages plastiques, fixés à 50 % en 2025 puis 55 % en 2030 [(3)]. **Loin d'être un simple défaut de tri des ménages, ce retard traduit un déficit de capacités industrielles de recyclage** – diagnostic que confirment les acteurs auditionnés et qui commande les développements suivants.

Les producteurs de matières plastiques imputent ce retard à des décisions différées. Plastics Europe juge le bilan de la filière « *décevant, qui enregistre très peu de progrès* » et relève que la France « *a tardé depuis des années à prendre les décisions permettant de progresser* » : report répété de la mise en place de la filière des emballages professionnels, extension tardive des consignes de tri, absence d'interdiction de l'enfouissement des déchets plastiques – mesure en vigueur en Allemagne depuis une vingtaine d'années. L'organisation souligne enfin une singularité française : « *nous sommes un des seuls pays à mélanger plastiques + papier/carton + métal dans la même poubelle, ce qui complexifie le tri et altère la qualité des déchets envoyés au recyclage* » [(4)]. Le diagnostic, venu de l'amont de la chaîne, converge avec celui des régénérateurs : **le retard tient moins au geste de tri qu'aux choix d'organisation de la collecte** et au calendrier des décisions publiques.

---

*(1) Le taux de recyclage de l'ensemble des emballages ménagers en France (tous matériaux confondus) est estimé par Citeo à environ 69 % pour 2024 (67 % en 2023). Source : Citeo, « Leviers 2030 », estimation de la filière.*

*(2) Eurostat, statistiques sur les déchets d'emballages, données 2023 : la France a recyclé 25,7 % de ses emballages plastiques, à l'avant-dernière place de l'Union (Hongrie 23,0 %), pour une moyenne de 42,1 % ; les mieux classés (Belgique, Lettonie, Slovaquie, Allemagne) dépassent 50 %. La France a généré 2 424 kt d'emballages plastiques en 2023 (données transmises le 30 juin 2025 ; rapport n °11 du Sénat, octobre 2025).*

*(3) Directive 94/62/CE du 20 décembre 1994 relative aux emballages et aux déchets d'emballages, modifiée par la directive (UE) 2018/852 : l'objectif de recyclage des déchets d'emballages en plastique est fixé à 50 % au plus tard le 31 décembre 2025 et à 55 % au plus tard le 31 décembre 2030.*

*(4) Plastics Europe France, réponse au questionnaire des rapporteurs et table ronde de la mission d'information sur la filière plastique, juin 2026.*

**Ce taux recouvre de fortes disparités.** Derrière ce chiffre global se cache une réalité contrastée : les bouteilles et flacons en PET et PEHD atteignent des taux de recyclage bien supérieurs – de l'ordre de 55 % –, tandis que les autres emballages plastiques (films, barquettes, pots) demeurent très faiblement recyclés, à moins de 10 % (1).

**Améliorer ce taux ne suppose pas seulement de recycler davantage, mais implique aussi de mettre moins de plastique sur le marché.** L'Ademe a souligné devant la mission d'information (2) que le taux de recyclage est un ratio, et qu'agir sur son seul numérateur – la quantité recyclée – ne suffit pas : il faut également s'attacher au dénominateur, c'est-à-dire réduire la quantité de plastique mise sur le marché, tant pour des raisons environnementales qu'en vue d'améliorer mécaniquement la performance affichée. Cette approche rejoint la hiérarchie des modes de traitement, qui place la prévention avant le recyclage, et le constat du réseau Réduire+ selon lequel c'est en amont, « *depuis la production jusqu'à la mise sur le marché* », que la réduction se joue. Elle trouve un ancrage juridique dans l'objectif, fixé par la loi « Agec », de réduire de 50 % le nombre de bouteilles de boisson en plastique à usage unique mises sur le marché d'ici 2030 – objectif dont l'atteinte supposerait, selon les associations, une diminution de l'ordre de 10 % par an, pour passer d'environ 15 à 7,5 milliards de bouteilles. Plusieurs leviers de sobriété concourent à cette trajectoire : le déploiement des fontaines à eau dans les établissements recevant du public et la promotion de la gourde et de l'eau du robinet, l'interdiction de distribution gratuite de bouteilles en entreprise, la généralisation de la vaisselle réemployable en restauration, ou encore les objectifs progressifs de réemploi des emballages (5 % en 2023, 10 % en 2027) (3). La mission d'information observe que ces leviers, longtemps traités comme accessoires au regard de l'effort de recyclage, en constituent en réalité le complément indispensable : sans réduction du gisement à la source, l'amélioration du seul recyclage restera un rattrapage perpétuel.

Le problème ne tient pas aux flux les mieux captés, mais à la masse des emballages plastiques complexes ou souples, pour lesquels les débouchés de recyclage font défaut.

**Ce retard est d'abord industriel.** Les acteurs auditionnés convergent sur l'analyse selon laquelle il n'est pas imputable au geste de tri des ménages – l'extension des consignes de tri à l'ensemble des emballages plastiques étant généralisée depuis 2023 – mais à l'insuffisance des débouchés industriels et à la structure du gisement. Ce constat, développé dans le dossier commun présenté le 5 juin 2026 par plusieurs associations de collectivités, souligne que la priorité n'est

---

*(1) Selon les estimations de Citeo pour 2024, le taux de recyclage des bouteilles et flacons en PET et PEHD est de l'ordre de 55 %, tandis que celui des autres emballages plastiques (films, barquettes, pots) demeure inférieur à 10 %. Source : Citeo, chiffres du recyclage 2024.*

*(2) La mission d'information s'est déplacée, à Angers, au siège de l'Ademe, en juillet 2026, pour échanger avec les services chargés des filières REP.*

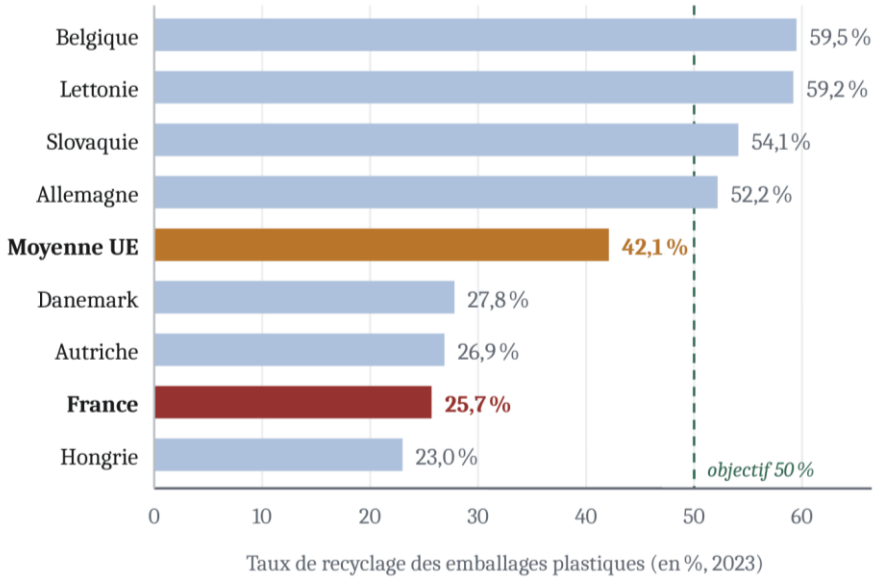
*(3) Objectif fixé par la loi « Agec » du 10 février 2020 et repris dans les décrets « 3R » : réduction de 50 % du nombre de bouteilles de boisson en plastique à usage unique d'ici 2030 (soit environ 10 % par an).*

pas tant d'augmenter le tri que « *de rendre le gisement recyclable* » et de structurer les débouchés industriels. Il rejoint l'analyse des fournisseurs de technologies et des recycleurs, pour qui l'absence de débouchés massifs pour les plastiques mélangés limite l'effet du geste de tri sur la performance réelle.

Ce diagnostic s'inscrit dans un constat plus large touchant à la performance de la gestion des déchets ménagers. Dans son rapport public précité de septembre 2022 consacré à la gestion des déchets ménagers, la Cour des comptes relevait que ces déchets, s'ils ne représentent que 12 % du volume total des déchets produits en France, mobilisent 61,5 % du total des dépenses correspondantes, soit environ 15,9 milliards d'euros – des dépenses en augmentation de 4,3 % par an sur les vingt dernières années [1]. La Cour soulignait que ce financement, assuré à 81,5 % par la fiscalité ou la tarification locale et **à seulement 10 % environ par les filières REP**, était « *peu lisible et trop faiblement incitatif* ».

Elle observait en outre que la généralisation de l'extension des consignes de tri des plastiques, alors prévue pour fin 2022, n'était réalisée qu'à 62 % fin 2021, et appelait à « *limiter drastiquement les déchets plastiques* » [2]. Cette lecture industrielle du retard français commande les développements qui suivent : c'est en agissant sur la recyclabilité des produits, sur le financement des filières de recyclage et sur la demande en matière recyclée que la performance s'améliorera durablement.

**TAUX DE RECYCLAGE DES EMBALLAGES PLASTIQUES DANS L'UE (2023)**




*Source : Eurostat, données 2023 ; sélection d'États membres.*

Ce retard doit toutefois être interprété avec prudence, car les méthodes de calcul et la structure des filières varient d'un État à l'autre. La Cour des comptes européenne a d'ailleurs relevé, dans un rapport de 2024, que la méthode de calcul

*(1) Cour des comptes, « Prévention, collecte et traitement des déchets ménagers : une ambition à concrétiser », rapport public thématique précité, septembre 2022.*

*(2)* Ibid.

de la « *ressource propre plastique* » présentait « *encore de trop nombreuses failles* » et que de nombreux États membres avaient initialement transmis des estimations sous-évaluées (1). Les comparaisons de performance entre pays doivent donc être maniées avec précaution.

Il reste que la position française – **à l'avant-dernière place de l'Union européenne pour le recyclage des emballages plastiques en 2023** – traduit un retard réel dans la structuration des filières industrielles de recyclage des plastiques, que ne compensent pas les bonnes performances du pays sur les autres matériaux d'emballage.

### *b. La « taxe plastique » européenne : un coût budgétaire évitable*

Le retard français en matière de recyclage des plastiques emporte une conséquence financière directe : la contribution de la France à la « *ressource propre plastique* » de l'Union européenne.

**Un mécanisme incitatif a été mis en place.** Depuis le 1er janvier 2021, dans le cadre des « *nouvelles ressources propres* » créées pour financer le plan de relance européen post-Covid, chaque État membre verse au budget de l'Union une contribution assise sur le volume de ses déchets d'emballages plastiques non recyclés, au taux de 0,80 euro par kilogramme, soit 800 euros la tonne. Souvent qualifiée d'« *amende* » ou de « *taxe plastique* », cette contribution présente la particularité d'être évitable : un État peut réduire son versement en améliorant son taux de recyclage. En 2023, cette ressource a rapporté environ 7,2 milliards d'euros au budget de l'Union européenne (2).

**En raison de sa faible performance, la France est devenue le premier contributeur européen à cette ressource : elle a payé, à elle seule, 20 % du produit total de la contribution en 2023, pour un montant de 1,44 milliard d'euros** (3). Selon le rapport du Sénat relatif au soutien de l'État à la prévention et la valorisation des déchets présenté en octobre 2025, **la France a ainsi versé, de façon cumulée, environ 4,3 milliards d'euros entre 2022 et 2024** au titre de cette contribution (4). Ce montant est appelé à croître, la Commission européenne prévoyant de porter le taux à 1 euro par kilogramme lors du prochain cadre financier

---

*(1) Cour des comptes européenne, rapport spécial 16/2024 relatif à la ressource propre fondée sur les déchets d'emballages plastiques non recyclés, septembre 2024. Le membre de la Cour responsable de l'audit a relevé que la méthode de calcul « présente encore de trop nombreuses failles » et que vingt-deux États membres avaient transmis des estimations sous-évaluées pour la première année de mise en œuvre.*

*(2) Décision (UE, Euratom) 2020/2053 du Conseil du 14 décembre 2020 relative au système des ressources propres de l'Union (JO L 424 du 15.12.2020), article 2 § 1 c) : taux d'appel de 0,80 euro par kilogramme de déchets d'emballages plastiques non recyclés. Le produit total de la ressource (7,2 milliards d'euros) est repris par plusieurs sources, notamment le Secrétariat général à la planification écologique.*

*(3) Sénat, rapport n °11 précité sur le soutien de l'État à la prévention et la valorisation des déchets, octobre 2025. La contribution française à la « ressource propre plastique » a atteint 1,44 milliard d'euros en 2023 (20 % du produit total), pour un cumul 2022-2024 d'environ 4,3 milliards. Le taux d'appel est de 0,80 euro par kilogramme de plastique non recyclé.*

*(4) Sénat, rapport précité n °11, citant l'intention de la Commission européenne de porter le taux à 1 euro par kilogramme lors du prochain cadre financier pluriannuel.*

pluriannuel. **La sous-performance du recyclage se paie ainsi chaque année, en argent public, à hauteur de plusieurs centaines de millions d'euros** – un coût que la mission d'information juge d'autant moins acceptable qu'il est, pour l'essentiel, évitable.

**LA « RESSOURCE PROPRE PLASTIQUE » DE L'UNION EUROPÉENNE : LA CONTRIBUTION FRANÇAISE**

| Indicateur | Valeur |
|---|---|
| Taux de la contribution | 0,80 € par kg de plastique non recyclé (800 € / tonne) |
| Produit total au budget de l'Union (2023) | ≈ 7,2 milliards € |
| Contribution de la France (2023) | 1,44 milliard € (20 % du produit total) |
| Rang de la France | 1er contributeur européen |
| Coût cumulé pour la France (2022-2024) | ≈ 4,3 milliards € |
| Économie potentielle si cible de 50 % de recyclage atteinte à compter de 2024 (cumul) | ≈ 2,27 milliards € |

*Sources : mission d'information, d'après Eurostat et le rapport n° 11 précité du Sénat, octobre 2025. Données 2023, sauf mention contraire.*

**Ce coût, évitable, a été précisément chiffré.** L'ampleur des économies potentielles a été établie par le rapport du Sénat, à partir des réponses de la DGPR. **Le simple respect des objectifs de taux de collecte aurait permis une économie de l'ordre de 526 millions d'euros dès 2023** ; et si la France avait atteint un taux de recyclage des emballages plastiques de 50 %, comparable à celui de l'Allemagne, l'économie aurait atteint 752,7 millions d'euros pour la seule année 2023. En cumulé, l'atteinte d'une cible de 50 % à compter de 2024 aurait représenté une économie potentielle d'environ 2,27 milliards d'euros (1). Ces montants, comme le souligne le rapport, équivalent au financement de plusieurs politiques publiques, « *gaspillées* » par un taux de recyclage trop faible.

**Il est proposé de faire contribuer les filières REP à ce financement.** Pour transformer cette pénalité en signal incitatif, le projet de loi de finances pour 2026 prévoyait d'instaurer un impôt de répartition à la charge des éco-organismes, calculé sur la même base que la contribution européenne (la quantité nationale de plastiques non recyclés) et ventilé entre éco-organismes à hauteur de leur part de marché. Le tarif serait toutefois fixé à un niveau nettement plus faible que celui de la ressource propre – 30 euros la tonne la première année, au lieu de 800 euros – puis augmenterait progressivement, afin de responsabiliser graduellement les opérateurs (2). Cette mesure traduisait la volonté de faire porter aux acteurs des filières une part du coût de la sous-performance, jusqu'ici assumé par le seul budget

(1) *Sénat, rapport précité n° 11 sur le soutien de l'État à la prévention et la valorisation des déchets, octobre 2025, d'après les réponses de la DGPR.*

(2) *Projet de loi de finances pour 2026. Le dispositif prévoyait un impôt de répartition à la charge des éco-organismes, calculé sur la base de la quantité nationale de plastiques non recyclés et ventilé selon les parts de marché, au tarif de 30 euros la tonne la première année (contre 800 euros pour la ressource propre européenne), selon une trajectoire progressive.*

de l'État. Jugée trop pénalisante pour les industriels, elle n'a finalement pas été retenue dans la loi de finances pour 2026. L'inspection générale de l'environnement et du développement durable et l'inspection générale des finances recommandent à leur tour, dans leur rapport rendu public en août 2026, de faire partager cette charge par les metteurs sur le marché (*cf.* II. C. 2).

**Proposition n ° 54 :** Répercuter sur les filières REP le signal-prix de la « ressource propre plastique » européenne, en reprenant dans la loi de finances le dispositif de taxe sur les emballages en plastique que comportait l'article 21 du projet de loi de finances pour 2026, dont l'éco-organisme et le producteur organisé en système individuel étaient les redevables. Assortir cette taxe d'une trajectoire pluriannuelle dont le point d'arrivée soit significatif au regard du taux d'appel européen de 800 euros par tonne, la trajectoire initialement proposée n'en représentant qu'une fraction.

Parmi les leviers envisagés pour améliorer le recyclage des bouteilles plastiques, la consigne tient une place particulière dans le débat public. Relancée par le Président de la République le 19 mai 2026, l'idée d'une consigne sur les bouteilles plastiques a suscité **une opposition immédiate d'une large coalition d'acteurs** (1). Ce débat ancien cristallise une tension entre deux logiques : **la consigne pour recyclage et la consigne pour réemploi** – la première améliore la collecte de la matière, la seconde seule permet d'éviter la production d'emballages neufs. Le Gouvernement a renoncé à la consigne obligatoire le 4 septembre 2026 (*cf. infra*).

**Une controverse porte sur la nature même du dispositif** : le projet gouvernemental portait sur une consigne pour recyclage – les bouteilles collectées étant recyclées et non réemployées – non sur une consigne pour réemploi. C'est cette distinction qui conduit les opposants à parler de « *fausse consigne* ». Dans un dossier de presse commun présenté le 5 juin 2026, l'Association des maires de France, Intercommunalités de France, le Cercle national du recyclage et France urbaine, rejoints par d'autres associations d'élus et de protection de l'environnement, ont formulé quatorze propositions alternatives et développé une argumentation détaillée à l'encontre du projet (2).

Entendue par la mission d'information en table ronde le 1er juillet 2026, France urbaine a précisé et étayé cette opposition sur le terrain économique. L'association fait valoir que la consigne pour recyclage ferait peser un risque financier direct sur les collectivités : le flux de PET disposant aujourd'hui d'une valeur dans le système de tri, son captage par la consigne « *aboutirait à une baisse des tonnages traités pour un niveau de charges identique* », revenant selon elle à « *privatiser les gains et placer les pertes à la charge exclusive de la puissance publique* », autorité organisatrice du service public des déchets. Elle relève en outre

---

*(1) La relance de la concertation sur la consigne par le Président de la République lors du conseil de planification écologique du 19 mai 2026 est documentée par plusieurs sources (Agence France-Presse, France 24, La Gazette). Le chef de l'État a notamment déclaré : « Je pense qu'il faut maintenant bouger. La consigne pourra faire partie des leviers d'action étudiés. »*

*(2) Dossier de presse précité des associations d'élus. Il a été présenté avec le soutien d'autres associations (APVF, Villes de France, Régions de France, FNCCR, ANPP) et de France Nature Environnement.*

que la réduction de la « *taxe plastique* » européenne, souvent invoquée pour justifier le dispositif, ne porterait que sur environ 10 % de son produit, soit une centaine de millions d'euros, quand cette taxe est déjà acquittée par le contribuable qui finance par ailleurs la gestion des déchets par l'éco-contribution, la TEOM et l'impôt local. France urbaine formule enfin un désaccord de méthode : les concertations ayant, selon elle, porté sur les modalités de la consigne sans que son principe même puisse être rediscuté, un dispositif de cette portée mis en place par voie réglementaire priverait le Parlement d'un débat de fond (1). Intercommunalités de France, entendue lors de la même table ronde, a rappelé l'opposition « *ferme, claire et unanime* » des associations de collectivités, déjà exprimée en 2019 et 2023, et a indiqué que celles-ci avaient quitté, la veille de l'audition, la réunion de concertation portant sur les modalités de mise en œuvre du dispositif (2).

**Les opposants avancent ainsi plusieurs arguments.** En premier lieu, ils soulignent que les bouteilles de boisson en plastique ne représentent qu'une part limitée du gisement – de l'ordre de 10 % des emballages plastiques et de 18 à 20 % des emballages ménagers en plastique – et qu'elles constituent déjà l'un des flux les mieux collectés et recyclés. En deuxième lieu, ils mettent en avant un rapport coût-efficacité défavorable : selon leurs estimations, le coût annuel d'un système de consigne serait de l'ordre de 1 à 1,4 milliard d'euros, pour un gain limité sur la « *taxe plastique* » – de l'ordre de 88 millions d'euros au maximum –, soit un rapport très défavorable. En troisième lieu, ils alertent sur le transfert, vers les metteurs en marché, des recettes tirées par les collectivités de la revente des matières recyclées, estimées à environ 400 millions d'euros, ainsi que sur le risque de déstabilisation du geste de tri généralisé depuis 2023. La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat a, pour sa part, qualifié la consigne de « *réponse partielle et largement contre-productive* » (3). Le Réseau Vrac & Réemploi concède que la consigne pour recyclage constitue « *effectivement une réponse partielle si elle est envisagée seule* », mais objecte que le flux n'a rien de négligeable : plus de huit milliards d'emballages finissent chaque année en déchets sauvages, en enfouissement ou en incinération, soit une matière valorisable, s'ils étaient récupérés et réintégrés en boucle fermée, à quelque 200 millions d'euros (4).

**Les partisans, à l'inverse, développent leurs propres arguments** : les industriels de la boisson – notamment le Syndicat des boissons sans alcool, qui regroupe plusieurs grands groupes – soutenaient le projet, y voyant un moyen d'atteindre les objectifs européens de collecte des bouteilles (90 % en 2029) et de sécuriser un gisement de PET recyclé de qualité pour la production de nouvelles bouteilles. L'Élysée a présenté la consigne comme un levier susceptible de favoriser

---

*(1) France urbaine, réponse au questionnaire des rapporteurs.*

*(2) Intercommunalités de France, réponse au questionnaire des rapporteurs.*

*(3) Position de la commission de l'aménagement du territoire du Sénat, rapportée par l'AFP (19 mai 2026).*

*(4) Dossier de presse précité des associations d'élus : le coût d'un système de consigne y est estimé entre 1 et 1,4 milliard d'euros, pour un gain maximal d'environ 88 millions d'euros sur la « taxe plastique » – Réseau Vrac & Réemploi. L'association relève que les bouteilles et canettes constituent un flux stratégique, tant au regard des objectifs européens de collecte et des exigences du recyclage apte au contact alimentaire que de leur présence dans les déchets abandonnés.*

à la fois le recyclage et le réemploi [1]. La Fédération nationale des boissons adopte une position nuancée : forte de son réseau de distributeurs-grossistes et de son expérience de la consigne pour réemploi dans les circuits professionnels, elle estime que « *la consigne pour recyclage peut constituer un levier utile dans certaines conditions, mais elle ne saurait se substituer à une politique globale fondée prioritairement sur la sobriété et le réemploi* » [2].

**Le débat français s'inscrit dans un mouvement européen d'accélération.** Le règlement européen sur les emballages et les déchets d'emballages, entré en vigueur le 11 février 2025, impose aux États membres un objectif de collecte séparée d'au moins 90 % des bouteilles plastiques et canettes en 2029 et rend la consigne obligatoire à cette échéance, sauf pour les États ayant atteint 80 % de collecte séparée en 2026 et présentant un plan pour atteindre 90 %. Plusieurs partenaires de la France ont récemment franchi le pas : l'Autriche a lancé, le 1er janvier 2025, un système national de consigne pour les bouteilles plastiques et canettes de 0,1 à 3 litres, assorti d'une consigne uniforme de 25 centimes et d'un objectif de retour de 80 % dès 2025, porté à 90 % en 2027. Hors d'Europe, le Québec a étendu sa consigne aux contenants de plastique de boisson depuis le 1er mars 2025, dans une logique explicitement adossée à la responsabilité élargie des producteurs, à qui incombe la charge d'organiser et de financer le dispositif. Ces expériences, encore trop récentes pour être pleinement évaluées, confirment néanmoins un enseignement déjà tiré par l'Ademe de son parangonnage européen : un dispositif de consigne n'atteint des taux de retour élevés qu'à certaines conditions – montant suffisant, maillage dense des points de reprise, marquage standardisé et délai de montée en charge d'au moins deux ans [3]. La mission d'information observe que ces conditions de réussite rejoignent, en sens inverse, les points de vigilance soulevés par les collectivités françaises.

**Ce débat renvoie à un enjeu de hiérarchie des modes de traitement** : le réemploi prime, en principe, sur le recyclage. Or plusieurs acteurs – associations de collectivités, ONG, mais aussi la Fédération nationale des boissons – soulignent le risque qu'une consigne pour recyclage, en légitimant l'emballage à usage unique dès lors qu'il est collecté, ne détourne l'attention de l'objectif prioritaire de réduction et de réemploi. Le débat sur la consigne illustre ainsi la difficulté de concilier l'objectif d'amélioration du recyclage – et de réduction de la « *taxe plastique* » – avec la priorité donnée à la prévention et au réemploi.

---

*(1) Propos du Président de la République, M. Emmanuel Macron, lors du Salon REuse Economy Expo à Paris où il présidait, le 19 mai 2026, un conseil de planification écologique.*

*(2) Fédération nationale des boissons (FNB), réponse au questionnaire des rapporteurs.*

*(3) Règlement (UE) 2025/40 sur les emballages (PPWR), en vigueur le 11 février 2025 : collecte séparée d'au moins 90 % des bouteilles plastiques de boisson en 2029 (un taux de 80 % atteint en 2026 permettant d'être exempté de l'obligation de consigne). Dispositif autrichien* (Pfand) *en application depuis le 1er janvier 2025 ; Québec depuis le 1er mars 2025. Voir aussi Ademe, Benchmark européen des dispositifs de consigne.*

**Le modèle allemand du « *Pfand* » : une réussite difficilement transposable ?**

Le système de consigne allemand, ou « *Pfand* », est fréquemment cité comme la démonstration qu'une consigne pour recyclage permet d'atteindre des taux de retour très élevés. La Fédération nationale des boissons invite toutefois à en nuancer la transposabilité. La consigne obligatoire pour les emballages de boisson à usage unique a été introduite en Allemagne en 2003, dans un pays où « *le geste de retour était déjà largement installé, notamment grâce à l'existence ancienne de systèmes de consigne pour réemploi* ». Le consommateur allemand n'a donc pas découvert, avec la consigne pour recyclage, le principe du retour d'un emballage contre restitution d'une somme. Le système repose en outre sur « *un réseau dense de points de reprise, sur des obligations imposées aux distributeurs ainsi que sur un système national standardisé de marquage, de reprise et de compensation* ». L'Allemagne continue par ailleurs d'afficher un objectif de 70 % d'emballages de boissons réemployables (1).

La FNB en tire plusieurs enseignements : un système de consigne performant suppose « *un environnement culturel, logistique, réglementaire et économique cohérent* » ; la consigne pour recyclage « *doit être articulée avec une stratégie ambitieuse donnant la priorité au réemploi* », faute de quoi « *elle risque de renforcer l'acceptabilité des emballages à usage unique* » ; enfin, le montant d'une consigne pour recyclage est « *systématiquement plus élevé* » que celui d'une consigne pour réemploi. Ces éléments invitent à la prudence quant à une transposition trop directe du modèle allemand au contexte français.

Le Gouvernement a tranché ce débat. Le 4 septembre 2026, le ministre délégué chargé de la transition écologique et Mme Françoise Gatel, ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation, ont annoncé qu'« *aucun dispositif de consigne obligatoire ne sera mis en place* », la consigne ne pouvant plus être déployée qu'à l'échelle des collectivités volontaires, notamment celles dont les taux de collecte sont les plus faibles. Ils ont fondé ce choix sur l'hétérogénéité des performances territoriales : la collecte des bouteilles atteint 77 % dans près de 230 intercommunalités, mais 35 % seulement dans environ 45 autres (2).

**Les rapporteurs prennent acte de cet abandon, qu'ils approuvent.** Le dispositif aurait été coûteux – de l'ordre de 1 à 1,4 milliard d'euros par an selon les associations de collectivités, pour une économie sur la « taxe plastique » européenne qu'elles évaluent à 88 millions d'euros au plus (*cf. supra*) –, lourd, puisqu'il aurait doublé un geste de tri désormais généralisé et privé les collectivités de leurs recettes de revente les plus sûres, et d'un intérêt environnemental incertain, faute d'agir sur la production d'emballages à usage unique. La contrainte

*(1) Fédération nationale des boissons (FNB), réponse au questionnaire des rapporteurs. La FNB invite à nuancer la transposabilité du modèle allemand du «* Pfand *» (consigne obligatoire introduite en 2003 dans un pays où le geste de retour était déjà installé) et indique que le droit allemand continue d'afficher un objectif de 70 % d'emballages réemployables.*

*(2) Localtis (Banque des Territoires, avec l'AFP), « Le gouvernement renonce à imposer la consigne des bouteilles plastiques aux collectivités », 4 septembre 2026, qui rend compte du communiqué commun de M. Mathieu Lefèvre et de Mme Françoise Gatel du même jour.*

européenne n'en demeure pas moins : l'objectif de collecte séparée de 90 % des bouteilles en 2029 reste à atteindre, et le règlement européen rend la consigne obligatoire en 2029 pour les États qui ne pourront se prévaloir, en 2026, d'un taux de collecte séparée de 80 % assorti d'un plan de mise en œuvre de l'objectif de 90 % présenté à la Commission (*cf. supra*). Les rapporteurs invitent en conséquence le Gouvernement à concentrer l'effort sur les territoires les moins performants, au moyen des contrats de performance entre éco-organismes et collectivités volontaires annoncés à la fin du mois de septembre 2026 (*cf.* III. A), et à privilégier, conformément à la hiérarchie des modes de traitement, la consigne pour réemploi.

### 2. Sécuriser les débouchés des matières premières recyclées

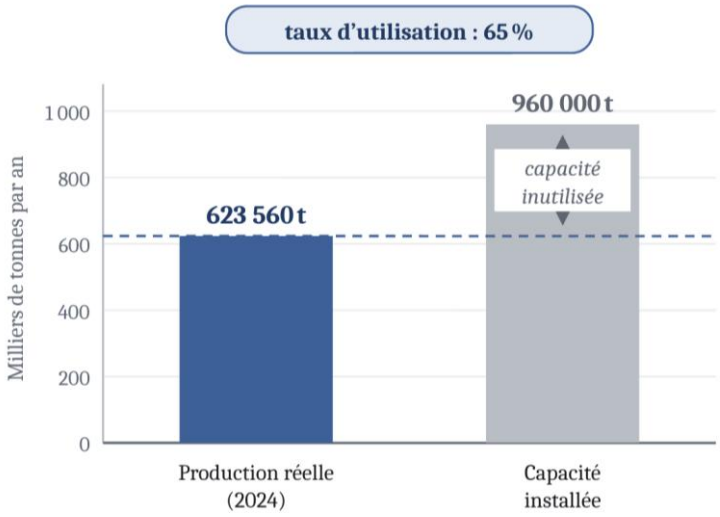
Le diagnostic qui précède conduit à un enjeu central : l'amélioration de la performance de recyclage suppose l'existence de débouchés industriels pour la matière recyclée. Or, c'est à ce niveau que se situe le maillon faible de la chaîne française. La DGE analyse à cet égard les filières REP comme « *un levier de politique industrielle mobilisant des financements privés (y compris d'entreprises étrangères), avec des effets concrets de réindustrialisation et de structuration des chaînes de valeur* ». Encore faut-il que la matière recyclée trouve preneur.

#### *a. Structurer et financer les filières industrielles de recyclage*

La filière française de régénération des matières plastiques demeure fragile malgré des investissements soutenus. Selon le Syndicat national des régénérateurs de matières plastiques (SRP), qui représente environ 85 % de la capacité française, ses membres ont produit 623 560 tonnes de matières premières de recyclage en 2024, en hausse de 9,2 % sur 2023 [(1)] – un volume très inférieur à la capacité installée, d'environ 960 000 tonnes, signe d'une sous-utilisation de l'outil industriel.

*(1) Syndicat national des régénérateurs de matières plastiques (SRP), statistiques 2024 (publiées le 9 mai 2025). Le SRP représente environ 85 % de la capacité française de régénération ; la production de MPR de ses membres s'est élevée à 623 560 tonnes en 2024 (+ 9,2 % sur 2023), pour une capacité de production d'environ 960 000 tonnes, avec une perspective de dépasser le million de tonnes d'ici 2027.*

**PRODUCTION DE MATIÈRES PREMIÈRES DE RECYCLAGE (MPR) PLASTIQUES ET CAPACITÉ INSTALLÉE (2024)**




*Source : Syndicat national des régénérateurs de matières plastiques (SRP).*

Surtout, pour la première fois depuis plus de dix ans, **deux entreprises de régénération ont cessé leur activité en 2024**, symptôme, selon le syndicat, d'« *une industrie exposée et encore trop peu sécurisée* » (1).

Le financement public s'efforce d'accompagner la structuration de ces filières. Le projet ORMAT (Objectif recyclage matières), lancé en 2023 par l'Ademe et soutenu par le Fonds économie circulaire, vise à améliorer les capacités nationales de tri et de régénération : sur la période 2023-2024, il a permis de soutenir, dans le seul domaine du recyclage des textiles, 32 projets pour un montant d'aides de 5,8 millions d'euros (12 projets de sur-tri et de préparation, 13 de préparation de matière recyclée et 7 d'incorporation). Le dispositif ORPLAST (Objectif recyclage plastiques), complémentaire, soutient spécifiquement la régénération et l'incorporation de matière recyclée : dans le cadre de France 2030, l'incorporation a représenté 32,5 millions d'euros d'aides pour 105 dossiers, l'Ademe précisant que la moitié du montant visait des PME. Le plan France 2030 mobilise par ailleurs des financements pour renforcer la chaîne de recyclage et d'incorporation des matières plastiques, notamment en soutenant l'émergence du recyclage chimique, complémentaire du recyclage mécanique pour les flux que ce dernier ne peut traiter (2). L'Institut français du pétrole Énergies nouvelles (IFPEN) souligne toutefois que l'industrialisation de ces technologies « *reste conditionnée à la mise en place d'un cadre incitatif, lisible et ambitieux, et à la structuration d'un véritable marché du plastique recyclé* » (3).

*(1) SRP, statistiques 2024 : « Pour la première fois depuis plus de dix ans, deux entreprises membres du SRP cessent leur activité de régénération, symptôme d'une industrie exposée et encore trop peu sécurisée. »*

*(2) DGPR, réponse au questionnaire des rapporteurs. L'appel à projets « Objectif Recyclage Matières » (ORMAT), lancé en 2023 et opéré par l'Ademe dans le cadre de France 2030, a soutenu 32 projets pour 5,8 millions d'euros sur 2023-2024 ; il complète, côté industrialisation, l'appel à projets sur la recyclabilité et la réincorporation (trois projets, 4,2 millions d'euros).*

*(3) Institut français du pétrole Énergies nouvelles (IFPEN), « La lettre IFPEN #15 – Recyclage des plastiques », novembre 2025.*

Cette complémentarité entre voie mécanique et voie chimique commence à se traduire industriellement. En mars 2026, TotalEnergies a mis en service à Grandpuits, en Seine-et-Marne, la première unité française de recyclage chimique des plastiques par pyrolyse – d'une capacité de 15 000 tonnes par an, avec des approvisionnements sécurisés par des accords conclus avec Citeo et Paprec (1). Citeo situe l'apport de cette voie : le recyclage chimique doit être appréhendé comme un levier complémentaire, et non comme un substitut au recyclage mécanique, qui demeure prioritaire lorsqu'il produit une matière de qualité suffisante. Son intérêt propre tient à ce qu'il permet, pour certaines résines, d'obtenir une matière recyclée apte au retour au contact alimentaire, ce que le recyclage mécanique ne permet pas toujours. À l'horizon 2026, l'éco-organisme estime qu'environ un tiers des plastiques du flux de développement – pots en polystyrène, films en polyéthylène ou polypropylène – pourrait être orienté vers cette voie, soit moins de 15 % de l'ensemble des emballages plastiques recyclés issus du bac jaune (2).

Plastics Europe replace cette capacité dans une perspective plus large et plus critique. Le recyclage chimique aurait, selon la feuille de route de l'organisation, le potentiel de représenter près de 20 % de la demande européenne en matières plastiques à l'horizon 2050, soit environ 12 millions de tonnes, et les objectifs de 2030 « *ne pourront pas être atteints sans recyclage chimique, en particulier pour le contact alimentaire* ». Mais l'unité de Grandpuits ne serait « *qu'une première étape* », vouée à demeurer isolée « *compte tenu des réglementations [européennes] trop tardives et qui pénalisent le recyclage chimique* » (3). L'organisation impute à l'inachèvement du cadre européen – définitions de la recyclabilité, méthode de calcul du contenu recyclé d'origine chimique, exigence ou non d'une origine européenne des déchets – un effet de blocage sur l'investissement, et formule ce risque sans détour : « *on paiera des éco-contributions pour financer des importations* » si les obligations d'incorporation peuvent être satisfaites au moyen de déchets non européens.

**L'essor d'une industrie du recyclage suppose un effort de recherche et développement à la mesure des verrous technologiques à lever.** Le recyclage de demain ne se limitera pas à l'extension des procédés existants : il devra traiter des flux aujourd'hui non recyclables – emballages multicouches, plastiques techniques, textiles mélangés, composites, métaux stratégiques dispersés en très faibles quantités – qui supposent des percées scientifiques. C'est l'objet de la stratégie nationale « Recyclabilité, recyclage et réincorporation des matériaux recyclés », présentée en septembre 2021 et dotée de 370 millions d'euros dans le cadre de France 2030. Elle se décline à la fois en soutien à l'industrialisation, via les appels à projets opérés par l'Ademe, et en recherche fondamentale : le programme et équipement prioritaire de recherche (PEPR) « Recyclage », piloté par le CNRS et

---

*(1) TotalEnergies, communiqué relatif à la mise en service de l'unité de recyclage chimique de Grandpuits (mars 2026), en partenariat avec Plastic Energy ; accords d'approvisionnement conclus avec Citeo et Paprec.*

*(2) Citeo, réponse au questionnaire des rapporteurs, mai 2026.*

*(3) Plastics Europe France, réponse précitée au questionnaire des rapporteurs.*

financé à hauteur de 40 millions d'euros sur six ans, mobilise les laboratoires publics autour de dix projets couvrant cinq familles de matériaux (plastiques, métaux stratégiques, composites, textiles, papiers-cartons) et plusieurs filières (batteries, déchets électroniques, déchets ménagers). Les travaux portent notamment sur le comportement des contaminants dans les plastiques, le démantèlement des structures complexes multicouches et les procédés de recyclage chimique. Sur le volet industriel, **l'appel à projets « métaux critiques » de France 2030, doté d'un milliard d'euros,** a distingué des projets pionniers : le projet Relieve d'Eramet, depuis suspendu, pour le recyclage à grande échelle des batteries lithium-ion, ou l'usine de Sanou Koura dans les Ardennes, présentée comme la première au monde capable de valoriser l'ensemble des métaux contenus dans les déchets électroniques (1). Ces investissements illustrent une conviction que la mission fait sienne : sans recherche fondamentale et sans démonstrateurs industriels, l'objectif d'une souveraineté matière restera hors d'atteinte, faute de pouvoir traiter mieux, plus vite et à moindre coût les gisements les plus complexes.

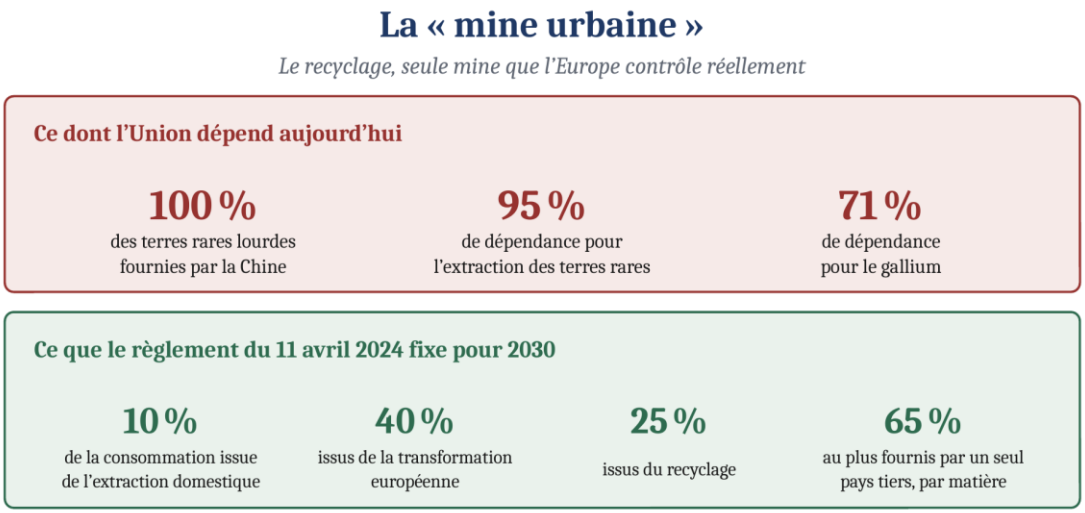
**À plus long terme, plusieurs tendances de fond se dessinent, qui appellent une politique des filières REP capable d'anticiper.** Tout d'abord, la raréfaction et le renchérissement des matières premières vierges, conjugués aux restrictions à l'exportation des déchets (voir *infra*), devraient progressivement rapprocher le coût de la matière recyclée de celui de la matière vierge, et faire de la « mine urbaine » (2) une ressource économiquement stratégique. Ensuite, la montée en puissance de l'écoconception et des obligations d'incorporation devrait déplacer l'effort de l'aval (le traitement du déchet) vers l'amont (la conception de produits recyclables et durables), au point de brouiller la frontière entre politique des déchets et politique industrielle. Enfin, les technologies numériques – tri optique assisté par intelligence artificielle, passeport numérique des produits, traçabilité des flux – devraient transformer la connaissance et le pilotage des gisements. Ces évolutions dessinent, à l'horizon d'une à deux décennies, le passage d'une logique de gestion des déchets à une logique de gestion des ressources, dont les filières REP, si elles sont réaménagées dans le sens proposé par la mission d'information, pourraient constituer l'un des principaux instruments (3).

---

*(1) Stratégie nationale « Recyclabilité, recyclage et réincorporation des matériaux recyclés » (13 septembre 2021), dotée de 370 millions d'euros (France 2030) sur cinq matériaux. S'y ajoutent le PEPR « Recyclage » (CNRS, 40 millions d'euros sur six ans) et l'appel à projets « métaux critiques » (1 milliard d'euros ; lauréats Relieve d'Eramet, Sanou Koura, WEEECycling). Sources : ministère de la Transition écologique, DGE, ANR, CNRS.*

*(2) Cette image désigne le gisement de matières (métaux, plastiques, terres rares…) contenues dans les déchets et les produits en fin de vie présents sur un territoire, susceptibles d'être récupérées par le recyclage pour réduire la dépendance aux matières premières importées.*

*(3) Ces orientations prospectives synthétisent les analyses convergentes du rapport IGF-IGEDD-CGE précité, du rapport du Sénat (juin 2025) et des contributions des acteurs industriels auditionnés (NextWaste, UIT, IFPEN). Elles sont présentées à titre de mise en perspective et n'engagent pas la mission sur un scénario déterminé.*




### *b. Renforcer la demande en matières recyclées*

**Le principal frein au développement de la filière tient moins à l'offre de matière recyclée qu'à la demande qui s'y adresse.** Cette demande est en effet directement concurrencée par les résines vierges, dont le prix, indexé sur celui du pétrole, peut descendre en dessous de celui de la matière recyclée. Comme le relève le SRP, la croissance de la production de MPR en 2024 n'a été rendue possible que par « *des ajustements tarifaires pour préserver les parts de marché face à la concurrence des résines vierges importées à bas prix* » (1). Ce phénomène – l'absence d'achat de matière recyclée lorsque les cours du pétrole baissent – décourage l'investissement dans de nouvelles capacités. Les fabricants d'emballages plastiques partagent ce diagnostic : Elipso souligne que « *la concurrence des résines vierges importées, parfois produites dans des pays aux normes environnementales moins exigeantes, fragilise la compétitivité de notre filière et maintient les prix des matières recyclées à un niveau peu attractif* » (2).

**Le levier le plus efficace pour sécuriser cette demande réside dans les obligations réglementaires d'incorporation de matière recyclée.** La directive (UE) 2019/904 relative aux plastiques à usage unique, puis le règlement européen sur les emballages et les déchets d'emballages, fixent ainsi des taux minimaux d'incorporation de plastique recyclé – de l'ordre de 25 % pour les bouteilles en PET dès 2025 et 30 % en 2030 (3). L'effet de ces obligations est notable : depuis leur mise en place, le prix de la matière recyclée tend à se décorréler de celui du pétrole,

---

*(1) SRP, statistiques 2024, communiqué du 9 mai 2025.*

*(2) Elipso (syndicat des fabricants d'emballages plastiques et souples), contribution écrite aux travaux de la mission d'information, réponses relatives au retard de recyclage des plastiques.*

*(3) Règlement (UE) 2025/40 du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 2024 relatif aux emballages et aux déchets d'emballages. Les taux d'incorporation de matière recyclée dans les bouteilles en PET (de l'ordre de 25 % en 2025 et 30 % en 2030) sont également issus de la directive (UE) 2019/904 relative aux plastiques à usage unique.*

offrant une visibilité propice à l'investissement [1]. L'éco-modulation des contributions constitue un levier complémentaire : la prime à l'incorporation de plastique recyclé, transverse à plusieurs filières REP et instaurée par l'arrêté du 5 septembre 2025 (*cf. supra,* A. 1. c), vise précisément à compenser l'écart de coût entre plastique vierge et plastique recyclé.

À ces leviers, Citeo ajoute une dimension proprement stratégique. L'éco-organisme plaide pour une logique de préférence européenne, qui pourrait s'inscrire dans un cadre de type « *Buy European Act* », afin de structurer une industrie européenne du recyclage et d'éviter que la montée en puissance de la demande d'incorporation ne profite surtout à des capacités situées hors de l'Union. Cette orientation trouve une première traduction dans les règles de calcul du contenu recyclé des bouteilles : jusqu'en novembre 2027, seules les matières issues de déchets collectés, triés et recyclés dans l'Union européenne y sont éligibles, l'ouverture à certains pays tiers restant subordonnée au respect de conditions d'équivalence environnementale [2]. Un tel cadre conforterait le critère de proximité déjà retenu par l'arrêté du 5 septembre 2025, en donnant aux recycleurs européens la visibilité sans laquelle les investissements de capacité ne se décident pas.

Précisons qu'à ce jour, l'arrêté encadrant la transmission des données des éco-organismes à l'Ademe impose uniquement la déclaration du premier lieu de traitement hors de France des flux exportés. Cette limitation engendre des difficultés significatives de traçabilité, en particulier dans certaines filières comme celle des textiles, où les flux transitent fréquemment par des plateformes de massification situées en Europe du Nord avant d'être réexportés vers des pays tiers. Une meilleure connaissance des destinations finales apparaît indispensable pour garantir un suivi effectif des flux et des conditions de traitement.

**Proposition n° 55 :** Étendre les obligations de déclaration des éco-organismes à la destination finale des flux exportés, l'arrêté « données » ne prévoyant aujourd'hui que la déclaration du premier lieu de traitement hors de France.

### *c. Réduire la dépendance aux matières premières importées*

La sécurisation des débouchés de la matière recyclée revêt, enfin, une dimension de souveraineté. La DGE souligne que les matières recyclées « *viennent réduire les consommations de matières premières vierges souvent importées* » et que la prime à l'incorporation de plastique recyclé, conditionnée à une chaîne locale – collecte, tri, recyclage et incorporation dans un rayon de 1 500 kilomètres autour du barycentre de la France –, « *incite les donneurs d'ordres à structurer des filières*

*(1) Techniques de l'ingénieur, entretien avec un responsable du Syndicat des régénérateurs de matières plastiques : depuis la mise en place des obligations d'incorporation, le prix du PET recyclé tend à se décorréler de celui du pétrole, étant davantage lié au prix du déchet.*

*(2) Citeo, réponse au questionnaire des rapporteurs, mai 2026. La règle d'éligibilité de la matière recyclée d'origine européenne pour le calcul du contenu recyclé des bouteilles est prévue par la réglementation d'application du règlement sur les emballages et les déchets d'emballages.*

*intégrées et permet ainsi de relocaliser les maillons manquants d'une chaîne de valeur* » [(1)]. La DGE relève en outre que l'éco-contribution, qui s'applique indistinctement aux produits fabriqués en France et importés, peut avoir « *un impact positif sur la compétitivité des producteurs français par rapport aux concurrents étrangers low-cost* ». **Le mécanisme peut être calibré avec précision.** La DGE cite le cas de la filière des emballages professionnels, où « *un soutien de 50 €/t pour les installations de recyclage locales (1 500 km barycentre de la France), calibré sur l'écart de coût entre recyclés asiatiques et européens, corrige le différentiel de compétitivité, limite le grand export et renforce la souveraineté matière européenne* » [(2)]. Ainsi calibré sur un écart de compétitivité identifié plutôt que fixé forfaitairement, le soutien devient un instrument de politique industrielle.

La filière des batteries en offre une autre illustration récente. La DGE indique qu'un critère de proximité y a été introduit dans le cahier des charges de mars 2025, « *pour favoriser le traitement local partout où les capacités le permettent* ». La mission d'information y voit la confirmation qu'au-delà du seul plastique, le critère de proximité constitue un levier généralisable de relocalisation des maillons de traitement et de lutte contre la fuite des matières stratégiques hors du territoire.

**Certains résultats obtenus attestent la force du levier.** La DGE relève que la création de la filière REP PMCB s'est traduite par une « *forte augmentation du recyclage du plâtre depuis 2022* », dont le taux est passé « *de 4 % à 21 %* ». Sur un matériau longtemps réputé difficile à valoriser, une filière REP nouvellement créée aura donc quintuplé le taux de recyclage en trois ans.

À cet enjeu de compétitivité s'ajoute un enjeu de qualité et de traçabilité. L'IFPEN relève que « *le manque de traçabilité des résines recyclées importées* », parfois issues de « *zones de production moins regardantes que l'Europe* » [(3)], contribue au retard français et plaide, en particulier pour les usages au contact alimentaire, pour une filière de recyclage européenne intégrée. Les industriels de la plasturgie pointent un risque plus large : une dépendance nouvelle, portant cette fois sur la matière recyclée elle-même. Elipso décrit un « *cercle vicieux* » : faute de volumes et de qualité, les prix restent élevés, ce qui décourage l'incorporation et freine les investissements dans de nouvelles capacités [(4)]. À mesure que croîtront les obligations d'incorporation, « *l'essentiel de la demande supplémentaire devra être satisfait par des importations* » : **une politique conçue pour réduire les dépendances matérielles pourrait ainsi en créer une nouvelle** si l'appareil productif ne suit pas. Les données du SRP montrent toutefois que la matière recyclée

---

*(1) DGE, réponse au questionnaire des rapporteurs, mars 2026. Le critère de proximité (rayon de 1 500 kilomètres autour du barycentre du territoire hexagonal) figure dans l'arrêté du 5 septembre 2025.*

*(2)* Ibid.

*(3) IFPEN, « La lettre IFPEN #15 – Recyclage des plastiques », novembre 2025.*

*(4) Elipso, réponse au questionnaire des rapporteurs (juillet 2026). L'organisation professionnelle, qui représente les fabricants d'emballages plastiques, souligne que la production française de matières premières recyclées stagne, alors que les objectifs d'incorporation issus du droit européen doivent fortement progresser.*

française repose déjà à « *80 % [sur un gisement] d'origine nationale, dont 66 % issus des filières REP* » (1), ce qui souligne leur rôle dans la constitution d'une ressource souveraine.

**Proposition n° 56 :** Sécuriser la demande en matières premières recyclées d'origine européenne :

– étendre à de nouvelles catégories de produits, par voie réglementaire, les objectifs d'incorporation de matière recyclée, en priorité dans les filières où une capacité de recyclage existe en France mais peine à trouver ses débouchés ;

– y associer systématiquement un critère de proximité ou d'origine européenne de la matière incorporée, dans le prolongement de l'arrêté du 5 septembre 2025 relatif aux matières plastiques recyclées ;

– relever les taux et élargir la liste des produits soumis à l'obligation d'achat de biens intégrant des matières recyclées, fixée par le décret n° 2024-134 du 21 février 2024 pris pour l'application de l'article 58 de la loi « Agec » ;

– généraliser, dans les cahiers des charges, une prime d'éco-modulation à l'incorporation de matière recyclée, libellée en euros par tonne incorporée.

Cet enjeu de souveraineté connaît une actualité législative directe. Le projet de loi « DDADUE » comporte, à son article 49, les dispositions d'adaptation du droit national au règlement (UE) 2024/1157 du 11 avril 2024 relatif aux transferts de déchets, qui refond le cadre des exportations (2). Ce règlement emporte une conséquence majeure pour la « *mine urbaine* » évoquée plus haut : à compter du 21 novembre 2026, **l'exportation de déchets plastiques non dangereux vers les pays non membres de l'OCDE sera interdite**, sans dérogation possible avant le 21 mai 2029 (3). Alors qu'une part significative des déchets plastiques collectés en Europe était jusqu'ici exportée hors de l'Union sous couvert de recyclage, cette fermeture progressive des débouchés d'export confère une acuité nouvelle à la nécessité de développer des capacités de recyclage sur le territoire national et européen.

Cette évolution du droit européen conforte la logique de la présente partie : la rétention de la ressource sur le territoire ne portera ses fruits que si les capacités industrielles de traitement suivent, faute de quoi les flux non exportables se reporteraient vers l'incinération ou le stockage. Le rapport sénatorial sur le projet de loi « DDADUE » souligne que ce règlement, qui rejoint une préconisation du

---

*(1) SRP, statistiques 2024 : les déchets utilisés par les régénérateurs sont à 80 % d'origine nationale, dont 66 % issus des filières REP, le PET représentant environ 42 % du flux.*

*(2) Projet de loi « DDADUE », article 49 : application du règlement (UE) 2024/1157 du 11 avril 2024 sur les transferts de déchets (abrogeant le règlement n ° 1013/2006), avec dématérialisation des procédures* via *téléservice à compter du 21 mai 2026. Sources : étude d'impact du projet de loi (Sénat, pjl25-118-ei) ; avis n° 346 précité de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat.*

*(3) Règlement (UE) 2024/1157 précité. L'interdiction d'exporter des déchets plastiques non dangereux vers les pays non membres de l'OCDE s'applique à compter du 21 novembre 2026, et au moins jusqu'au 21 mai 2029, date à partir de laquelle les pays tiers pourront demander à en recevoir en démontrant leur capacité à assurer une gestion écologiquement rationnelle. Sources : direction générale des douanes et droits indirects (www.douane.gouv.fr) ; point national des transferts transfrontaliers de déchets (PNTTD).*

rapport Draghi sur la compétitivité européenne, vise à faire émerger un « *marché unique pour les déchets et le recyclage* », accroissant le gisement de matières secondaires disponible sur le sol européen et réduisant la dépendance aux importations [1]. Le Sénat a approuvé cet article 49, « *actualisation opportune du droit des transferts transfrontaliers de déchets* » facilitant « *l'émergence d'un marché européen des déchets* » [2]. Transferts de déchets et structuration d'une filière nationale de recyclage constituent ainsi les deux faces d'une même politique de souveraineté : lors de l'examen du DDADUE, le Parlement pourra veiller à ce que l'article 49 s'accompagne d'un soutien effectif aux capacités nationales de régénération.

### 3. Développer une stratégie inter-filières au service de la réindustrialisation

Les développements qui précèdent convergent vers une même conclusion : les leviers d'une meilleure performance de l'économie circulaire – recyclabilité des produits, structuration des filières de recyclage, sécurisation de la demande en matière recyclée, réduction de la dépendance aux importations – ne relèvent pas d'une filière isolée, mais d'une approche transversale, coordonnée entre filières.

**Le plastique constitue une matière commune à plusieurs filières.** La pertinence d'une approche inter-filières tient d'abord à la nature des matériaux : un même matériau – au premier rang duquel le plastique – se retrouve dans les produits relevant de filières REP distinctes (emballages, EEE, jouets, articles de sport, ameublement, bâtiment). L'arrêté du 5 septembre 2025 relatif à l'incorporation de matières plastiques recyclées, transverse à huit filières, illustre cette logique : c'est à l'échelle de la matière, et non de la seule filière, que se joue la structuration d'un débouché industriel. La DGE analyse ainsi la REP comme « *un levier de structuration des flux de matière première secondaire et donc de décarbonation et de sécurisation des approvisionnements industriels* » [3].

**Il reste à intégrer dans les filières REP une vision industrielle et économique.** La DGE plaide pour « *une vision davantage économique et industrielle* », en priorisant les objectifs et en assumant des arbitrages sur le niveau de service. Cette orientation rejoint les constats formulés tout au long de la présente partie : la nécessité d'un pilotage stratégique, d'une gouvernance associant l'ensemble des maillons de la chaîne de valeur, et d'une donnée fiable et consolidée. Elle suppose de dépasser la fragmentation actuelle des 21 filières REP et 28 éco-organismes, en développant les instruments de coordination inter-filières – Cifrep et réunions de stratégie industrielle pilotées par la DGE (proposition n° 57) – et en leur donnant une dimension réellement stratégique.

---

*(1) Sénat, avis n °346 sur le projet de loi « DDADUE », précité, examen de l'article 49.*

*(2)* Ibid.

*(3) DGE, réponse au questionnaire des rapporteurs, mars 2026.*

L'Ademe précise le mécanisme institutionnel qu'appelle cette évolution. Le passage de la REP « *d'un mécanisme de collecte (et de gestion) de déchets à un outil de stratégie industrielle* » – relocalisation, souveraineté sur les matériaux critiques – suppose selon elle de modifier les circuits de décision, qui « *ne peuvent plus simplement relever d'appels d'offre sur des durées courtes (3/4 ans) de la part des éco-organismes vers des opérateurs privés disposant déjà d'installation* ». L'agence propose que l'État puisse « *prendre un rôle de planificateur* », en lien avec les comités de stratégie, sur les capacités à mobiliser ou à déployer, en tenant compte du maillage territorial et de la montée en puissance des flux collectés ; sur la base de cette planification, les éco-organismes seraient chargés d'accompagner, financièrement et en fournissant les flux prévus, le déploiement industriel (1). Le bénéfice attendu est triple : donner de la visibilité aux industriels, garantir la disponibilité d'installations adaptées sur le territoire national – et donc limiter les exports –, et éviter la constitution de surcapacités. **C'est bien un renversement de méthode qui est ici proposé** : non plus laisser les capacités industrielles se former au gré des appels d'offres, mais les planifier, puis mobiliser les filières REP pour les financer et les alimenter.

Ce pilotage stratégique suppose une connaissance économique fine des filières, aujourd'hui défaillante. La commission des finances du Sénat relève que les instances chargées de la supervision des REP ne réalisent pas d'études économiques approfondies de la situation des filières, « *ce qui explique notamment que les différentes crises de cette année n'avaient pas été anticipées* ». Elle recommande en conséquence d'étendre la supervision des filières REP à l'analyse économique des secteurs et d'en enrichir les documents budgétaires. La mission d'information fait sienne cette orientation : **doter la puissance publique d'une capacité d'analyse économique et prospective des filières** est la condition pour passer d'une gestion réactive des crises – celles des produits et matériaux de construction du bâtiment et des textiles l'ont illustré – à un pilotage véritablement anticipateur.

**Du point de vue des producteurs, il convient de passer d'une logique de produits à une logique de matériaux.** Le Medef décrit un marché des déchets fondé « *sur "l'offre" qui découle de la production des déchets* », d'où la difficulté de « *mettre en adéquation l'offre de matières premières recyclées avec la demande* » alors que les matières vierges « *restent encore le plus souvent moins chères* » (2). Il en tire une conclusion convergente avec le présent rapport : « *il faut passer d'une logique de gestion par produits à une logique de gestion par matériaux […] et trouver des synergies entre les filières concernées par des matériaux identiques* ». Il propose à cette fin un « *comité de stratégie industrielle* » chargé « *d'identifier les besoins globaux* », l'État – par exemple « *au travers du SGPE* » – jouant « *un rôle […] en termes de planification* » (3). Cette convergence porte sur le

*(1) Ademe, réponse au questionnaire des rapporteurs, avril 2026.*

*(2) Medef, réponse au questionnaire des rapporteurs. MPR : matières premières recyclées ; MP : matières premières.*

*(3)* Ibid.

principe – raisonner par matières plutôt que par produits – plus que sur l'instrument : alors que les organisations patronales suggèrent la création d'un comité *ad hoc* de stratégie industrielle, l'administration privilégie l'utilisation des instances existantes.

**L'enjeu est celui de la réindustrialisation des territoires.** La structuration de filières de recyclage intégrées – de la collecte à l'incorporation de la matière recyclée – génère des investissements industriels et des emplois non délocalisables, ancrés dans les territoires ; la condition de proximité attachée à la prime à l'incorporation de plastique recyclé (rayon de 1 500 kilomètres) traduit cette ambition de relocalisation des maillons manquants des chaînes de valeur [(1)]. L'économie circulaire cesse ainsi d'être seulement une politique de gestion des déchets pour devenir un instrument de politique industrielle et d'aménagement du territoire.

Les rapporteurs proposent d'éprouver cette logique par **une expérimentation circonscrite à une matière : le plastique**, présent dans les produits d'au moins huit filières et dont la performance de recyclage est, parmi les matériaux d'emballage, la plus faible. Pour un périmètre et une durée déterminés, des objectifs communs de collecte, de recyclage et d'incorporation seraient fixés à l'ensemble des producteurs concernés, quelle que soit leur filière de rattachement, et une coordination unique serait chargée de mutualiser les flux, les appels d'offres et les soutiens au tri et à la régénération.

Les atouts d'une telle approche sont réels : un signal-prix homogène pour une même résine, quel que soit le produit qui la contient – ce qu'esquisse déjà l'arrêté du 5 septembre 2025 ; la fin des soutiens différenciés pour un même matériau collecté dans un même contenant, qu'Amorce juge difficilement justifiables (*cf.* III. B) ; la massification des gisements, propice aux investissements de tri et de régénération ; une articulation directe, enfin, avec la « ressource propre plastique » européenne, elle-même assise sur le poids des déchets d'emballages plastiques non recyclés. Ses limites ne le sont pas moins : le droit de l'Union comme le code de l'environnement organisent la responsabilité élargie par catégories de produits, notamment pour les emballages ; les leviers d'écoconception – réparabilité, durabilité, réemploi – demeurent propres à chaque produit ; la répartition des coûts entre producteurs de filières dont les modes de collecte diffèrent soulève de redoutables difficultés de calcul et de gouvernance. C'est pourquoi les rapporteurs privilégient une expérimentation, limitée dans le temps et assortie d'une évaluation, plutôt qu'une refonte générale qui supposerait de rebâtir l'architecture des filières et de leurs agréments.

*(1) Arrêté du 5 septembre 2025 précité.*

**Proposition n° 58 :** Développer une stratégie inter-filières au service de la réindustrialisation, en coordonnant les politiques des filières REP à l'échelle des matières (et non des seuls produits) et en instituant, dans la Cifrep, des réunions, pilotées par la DGE, dédiées à la construction d'une stratégie industrielle pour les filières. Expérimenter, pour une durée limitée et sur la seule matière plastique, une organisation de la responsabilité élargie par matière, commune aux filières concernées, assortie d'une évaluation préalable à toute généralisation.

La responsabilité élargie du producteur, née d'une logique de gestion des déchets, porte ainsi en elle la possibilité d'une transformation plus ambitieuse : **celle d'un instrument de souveraineté industrielle et de réindustrialisation des territoires**. À condition de se doter d'une vision stratégique, d'une gouvernance équilibrée et d'instruments financiers correctement calibrés, elle peut devenir l'un des piliers d'une économie circulaire véritablement mise au service de l'industrie française et européenne.

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion du mardi 3 novembre 2026, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné le rapport de la mission d'information sur les éco-organismes et les éco-contributions (*M. Stéphane Delautrette et Mme Anne-Cécile Violland, rapporteurs).*

Ce point de l'ordre du jour ne fait pas l'objet d'un compte rendu écrit. Les débats sont accessibles sur le portail vidéo de l'Assemblée nationale à l'adresse suivante :

https://assnat.fr/btoPio

*

* *

*La commission a autorisé la publication du rapport d'information.*

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

*(par ordre chronologique)*

**Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD)**

M. Philippe Follenfant, ingénieur général des Mines, coordonnateur du « Collège énergie climat »

**Commission inter-filières REP (Cifrep)**

M. Jacques Vernier, président

**Conseil national de l'économie circulaire (CNEC)**

M. Jean-Michel Buf, président

**Institut national de l'économie circulaire (Inec) ***

M. Hugo Conzelmann, responsable des affaires publiques et juridiques

*Table ronde « Collectivités territoriales »*

**– Intercommunalités de France**

Mme Odile Begorre Maire, membre du bureau en charge de la question des déchets

M. Paul Clément, conseiller « eau et déchets »

Mme Montaine Blonsard, responsable des relations avec le Parlement

**– Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR)**

M. Damien Grasset, président de Trivalis, président de la commission « valorisation des déchets »

M. Erwan Calonnec, directeur général de Trivalis

M. Etienne Anquetin, chargé de mission « déchets »

**– Amorce ***

M. Nicolas Garnier, délégué général

**– Association des maires de France (AMF)**

Mme Sylviane Oberlé, chargée de mission préventions des pollutions

**Mme Véronique Riotton** et **M. Stéphane Delautrette, députés,** auteurs du rapport d'évaluation de la loi « anti-gaspillage et économie circulaire » (Agec) présenté en mai 2024

**M. Vincent Jourdain**, maître de conférences en sociologie à l'Institut Mines-Télécom de Saint-Étienne, spécialiste de la régulation des filières à responsabilité élargie du producteur (REP)

**Ministère de l'économie – Direction générale des entreprises (DGE)**

M. Arthur Fourny, directeur de projets « économie circulaire et développement durable »

M. Oscar Simon, chef de projet « circularité des emballages »

M. Hugo Barbazanges, chargé de mission « filières REP »

M. Tom Langlois, chargé de mission « filières REP »

**Ministère de la transition écologique - Direction générale de la prévention des risques (DGPR)**

M. Vincent Coissard, sous-directeur « Déchets et économie circulaire »

Mme Anne Pillon, cheffe du bureau des filières REP

*Table ronde « Représentants de la filière déchets »*

**– Fédération des entreprises du recyclage, du réemploi et de l'économie circulaire (Federrec) ***

M. Manuel Burnand, directeur général

Mme Sophie Sicard, administratrice

Mme Adèle Motte, responsable des affaires publiques

**– Fédération nationale des activités de la dépollution et de l'environnement (Fnade) ***

Mme Muriel Olivier, déléguée générale

Mme Françoise Weber, présidente de la commission REP

Mme Sabrina Benmouhoub, responsable des relations institutionnelles

**– Syndicat professionnel pour le recyclage et l'élimination des déchets dangereux (Sypred) ***

M. Nicolas Humez, expert

M. Benjamin Denis, expert

M. Michaël Mansuy, expert, directeur « Affaires publiques et déploiement réglementaire » de Veolia

**– Syndicat national des entrepreneurs de la filière déchet (Snefid) ***

Mme Guénola Gascoin, secrétaire générale

M. Charles-Antoine Depardon, chargé des affaires publiques

Mme Marie-Eve Fermet, administratrice

**Mme Marta de Cidrac et M. Jacques Fernique, sénateurs**, co-rapporteurs du rapport d'information sur l'évaluation de la loi Agec (juin 2025)

**EC2027 ***

M. Alexandre Tanay, vice-président

M. Alexis Eisenberg, administrateur

**Collectif des éco-organismes**

Mme Dominique Mignon, présidente

M. Arnaud Humbert-Droz, secrétaire

M. Nicolas Defrenne, trésorier

*Table ronde « Organisations patronales »*

**– Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME) ***

Mme Catherine Guerniou, vice-présidente déléguée

Mme Anne Lechevrel-Chateau, mandataire à la commission inter-filière REP (Cifrep)

Mme Zoé Lagarde, responsable « développement durable »

Mme Sandrine Bourgogne, directrice des affaires publiques et institutionnelles

**– Mouvement des entreprises de France (Medef) ***

M. Jean-Baptiste Léger, directeur du pôle « transition écologique »

M. Sébastien Sureau, directeur de mission « environnement » à la direction du développement durable

M. Ghali Tanji, chargé de mission « affaires publiques »

**– Union des entreprises de proximité (U2P) ***

M. Dominique Anract, vice-président

M. Jean-Michel Martin, président des métiers du bois

Mme Thérèse Note, responsable des relations parlementaires

**Ademe**

M. Sylvain Waserman, président-directeur général

M. Victor Worms, conseiller du président

M. Jean-Charles Caudron, directeur de la supervision des filières REP

*Table ronde « Réemploi »*

**– Réseau vrac et réemploi ***

Mme Célia Rennesson, co-fondatrice et présidente

M. Charles Christory, directeur et fondateur de Le Fourgon (adhérent et administrateur de Réseau Vrac et Réemploi)

Mme Lucia Pereira, directrice des affaires règlementaires

**– Fédération Rcube**

M. Nadjib Renai, délégué général

M. Renaud Attal, sécrétaire général

Mme Clémence Cornet, présidente de la commission « santé et réemploi »

**– Union pour le réemploi solidaire**

Mme Marie Castagné, co-déléguée générale du réseau national des ressourceries et recycleries

**– Fédération Envie**

M. Guillaume Balas, délégué général

*Table ronde « Metteurs sur le marché »*

**– Union des industries textiles (UIT) ***

M. Thibault Turchet, responsable « RSE et développement durable »

**– Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (Capeb) ***

M. Jean-Michel Martin, administrateur

M. Thibaut Bousquet, directeur des affaires publiques

**– Fédération française du bâtiment (FFB) ***

Mme Stéphanie Coullon, cheffe du service « environnement »

Mme Léa Lignères, chargée d'études relations institutionnelles

**– Fédération des industries électriques, électroniques et de communication (Fiiec) ***

M. Teoman Bakoglu, délégué général adjoint

**Fédération des entreprises d'insertion ***

M. Ludovic Blot administrateur en charge des questions liées à l'économie circulaire

M. Guillaume Labbé, responsable « filières et développement économique »

**Direction générale des collectivités locales (DGCL)**

Mme Marie Cornet, cheffe du bureau des services publics locaux

Mme Anoko Lawson, rédactrice

Mme Julie Gadenne, adjointe au chef du bureau des budgets locaux et de l'analyse financière (FL3)

M. Tom Le Cann, rédacteur en charge de la règlementation budgétaire et comptable au bureau FL3

**Zero Waste France ***

Mme Pauline Debrabandere, responsable « plaidoyer et campagnes »

Mme Marie-Lou Bracieux, stagiaire sur les filières REP

*Table ronde « Associations de consommateurs »*

**– Union fédérale consommateurs Que choisir**

M. Benjamin Recher, chargé des relations institutionnelles

**– Confédération de la consommation, du logement et du cadre de vie (CLCV) ***

Mme Ibtissam Mozher, analyste socio-économique, responsable d'études « réparations »

M. Guillaume Ramond, responsable chargé des relations institutionnelles

*Table ronde « Vente à distance et places de marché »*

**– Fédération e-commerce et vente à distance (Fevad) ***

M. Hugo Jublan, responsable « RSE »

M. Moncef Lameche, responsable chargé des affaires publiques

**– Alliance française des places de marché (AFPDM) ***

Mme Charlotte Cheynard, adhérente

M. Lucas Maurici, juriste en charge de la mise en conformité numérique, adhérent

M. Pierre Sellin, consultant « affaires publiques »

**Maître Stéphan de Lamer Denoyés**, avocat en droit des éco-organismes et filières REP

**Association Rejoué**

M. Nicolas Mitton, président

Mme Karen Birstein, co-directrice

*Table ronde « recycleurs »*

**– Cercle national du recyclage ***

M. Bertrand Bohain, délégué général

**– Association des recycleurs indépendants (ARI) ***

M. Patrick Armabessaire, vice-président

M. Pierre Mamessier, membre du bureau

*Table ronde « Fonds de réparation »*

**– Ecologic ***

M. René-Louis Perrier, président

M. Quentin Bellet, responsable des affaires publiques

**– Ecosystem ***

M. Patrick Richard, directeur « clients et services »

Mme Chloé Brumel-Jouan, directrice « relations institutionnelles, juridique et contrôle interne »

M. Thomas Del Pulito, assistant « affaires publiques »

**– Refashion ***

Mme Elsa Chassagnette, responsable du fonds de réparation

Mme Sandra Baldini, directrice du pôle « consommation - marketing et communication »

Mme Marion François, consultante senior

*Table ronde « Entreprises de déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE) »*

**– Murfy ***

M. Guy Pezaku, président

**– Davtech**

M. David Delahaye, fondateur

**– Fnac – Darty ***

M. Vincent Gufflet, *chief Services & Operations Director*, membre du COMEX

M. Clément Schirmann, directeur des affaires publiques

**Secrétariat général des affaires européennes (SGAE)**

M. Ludovic Butel, secrétaire général adjoint

M. Lorenzo Focardi, chef du bureau « Environnement, énergie et climat »

Mme Amelia Boyart-Bienenfeld, adjointe du bureau « Environnement énergie Climat »

Mme Constance Deler, cheffe du bureau « Parlements »

**Commission européenne – Direction générale de l'environnement (DG ENVI)**

M. Aurel Ciobanu-Dordea, directeur en charge de l'économie circulaire

**Institut de la transition écologique des outre-mer (Itedom)**

M. Stéphane Murignieux, président

**Association des collectivités chargées du traitement et de la valorisation des déchets ménagers et assimilés en Occitanie**

M. Bruno Roussel, directeur général des services Trifyl

Mme Véronique Neil, syndicat Centre Hérault

M. Philippe Rouvier Corouge, Sud Rhône Environnement

M. Jean-Jacques Thibaut, Sydetom 66

**Citeo ***

M. Jean Hornain, directeur général

Mme Clara Seligman, directrice des affaires publiques

**Censeurs d'État**

**M. Xavier Delvart**, contrôleur

**M. Marc Gazave**, contrôleur général, chef de la mission « agriculture et développement durable »

**Maître Corinne Lepage,** avocate, ancienne ministre et députée européenne

**Ecosystem ***

Mme Chloé Brumel-Jouan, directrice « relations institutionnelles, juridique et du contrôle interne »

Mme Céline Lipa-Marcoux, directrice administrative et financière

M. Thomas Del Pulito, assistant « Affaires publiques »

**Contre-Feu, l'alliance contre l'industrie du tabac ***

Mme Marion Catellin, directrice

M. Martin Drago, responsable plaidoyer

Mme Ambrine Abid, chargée de plaidoyer

*Table ronde « Éco-organismes »*

**– Alcome ***

M. Vincent Zappia, président

Mme Sonia Fellman, conseil d'Alcome, fondatrice de Circeum

M. Jean-François Rey, directeur administratif et Financier chez Alcome

**– Aliapur ***

M. Mathieu Chardin, directeur général

**– Dastri ***

Mme Laurence Bouret, déléguée générale

M. Etienne Decrouy-Chanel, directeur conseil de Comfluence

**– Batribox**

M. Emmanuel Toussaint-Dauvergne, directeur général

*Table ronde « Fonds de réemploi »*

**– Le collectif des éco-organismes**

Mme Dominique Mignon, présidente du Collectif et présidente d'Ecomaison

Mme Véronique Allaire Spitzer, directrice de la perma-circularité de Refashion

Mme Chloé Brumel-Jouan, directrice relations institutionnelles, juridique et Contrôle interne d'Ecosystem

**– Union pour le réemploi solidaire**

M. Guillaume Balas, délégué général de la fédération Envie

Mme Marie Castagné, co-déléguée générale du Réseau national des ressourceries et recycleries

Mme Aurore Médieu, responsable transition écologique d'ESS France

M. Thomas Ladreyt, délégué général adjoint d'Emmaüs France

Mme Camille Rognant, responsable du service développement économique d'Emmaüs France

**Ecologic ***

M. René-Louis Perrier, président

M. Bertrand Reygner, directeur des relations institutionnelles

M. Quentin Bellet, responsable des affaires publiques

*Table ronde « Santé »*

**– Upsa ***

Mme Laure Lechertier, directrice des affaires publiques, de la communication interne et externe, de la « RSE » et de l'accès au marché

M. Rémi Dera, chargé des affaires publiques

Mme Stéphanie Maquet, directrice des affaires publiques et de l'accès aux marchés international

**– Les entreprises du médicament (Leem) ***

M. Paul Mirland, responsable « industrie »

Mme Philippine Varlet, chargée de projets « transition écologique »

**Écomaison ***

Mme Dominique Mignon, présidente

M. Xavier Rebardy, directeur juridique et conformité

*Table ronde « Éco-organismes de la filière REP bâtiment »*

**– Écomaison ***

Mme Dominique Mignon, présidente

M. Xavier Rebardy, directeur juridique et conformité

**– Écominero ***

M. François Demeure Dit Latte, directeur général

M. Ludovic Lemahieu, directeur des relations et affaires publiques

**– Valdelia ***

M. Arnaud Humbert-Droz, président exécutif

Mme Élodie Rivière, directrice « relations institutionnelles, études et juridique »

**– Valobat ***

M. Hervé de Maistre, président - directeur général

M. Jérôme d'Assigny, directeur des affaires publiques

**– Organisme coordonnateur de la filière REP bâtiment**

Mme Florence Monier, secrétaire générale

*Table ronde « filière REP bâtiment »*

**– Conseil national de l'économie circulaire (CNEC)**

M. Jean-Michel Buf, président

**– Amorce ***

M. Nicolas Garnier, délégué général

**– Cercle national du recyclage ***

M. Bertrand Bohain, délégué général

**– Fédération nationale du bois (FNB) ***

M. Nicolas Douzain-Didier, délégué général

M. Victor Guilbert, consultant senior d'ESL \ NSI Group

**– Fédération française du bâtiment (FFB) ***

M. Olivier Salleron, président

M. Franck Perraud, vice-président

**– Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (Capeb) ***

M. Jean-Michel Martin, administrateur, président des métiers du bois

M. David Amadon, directeur technique

M. Alexandre Cobret, chargé d'affaires publiques

**– Organisme coordonnateur de la filière REP bâtiment**

Mme Florence Monier, secrétaire générale

**– Valdelia ***

M. Arnaud Humbert-Droz, président exécutif

Mme Élodie Rivière, directrice « relations institutionnelles, études et juridique »

**– Écomaison ***

Mme Dominique Mignon, présidente

M. Xavier Rebardy, directeur juridique et conformité

**– Valobat ***

M. Hervé de Maistre, président - directeur général

M. Jérôme d'Assigny, directeur des affaires publiques

**– Ecominero ***

M. François Demeure Dit Latte, directeur général

M. Ludovic Lemahieu, directeur des relations et affaires publiques

**Réseau réduire +**

Mme Véronique Neil, présidente

M. Thomas Colin, délégué général

Mme Emmanuelle Camelot, vice-présidente à l'agglomération Pau Béarn Pyrénées

M. Gilles Julien, vice-président au pays voironnais.

Mme Manon Huard, directrice du service de gestion des déchets au pays voironnais

M. Patrice Germain, directeur général des services du syndicat Centre Hérault

M. Thibault Barral, directeur de la communication du syndicat Centre Hérault

*Table ronde « Filière REP des véhicules »*

**– Mobilians ***

Mme Catherine Wagner, présidente du métier VHU, présidente de WDA Groupe

M. Laurent Herail, vice-président du métier VHU, président du groupe Surplus recyclage

Mme Dorothée Dayraut, directrice des affaires publiques

**– Recycler mon véhicule ***

Mme Vanessa Montagne, directrice générale

M. Damien Pichereau, *senior advisor* chez Kairos affaires publiques

*Audition commune*

**– Confédération des grossistes de France (CGF) ***

M. Olivier Chetanneau, directeur Conduite du Changement et Engagement sociétal/RSE de Phoenix OCP

M. Matthieu Chaumont, directeur Produits&Impact de Café Anne Caron

Mme Nathalie Fussler, directrice Environnement de la CGF

Mme Kristelle Hourques, directrice des Affaires publiques

**– Confédération nationale de l'équipement du foyer (CNEF) ***

M. Jean-Charles Vogley, directeur général

M. Pierre Deyries, directeur de la communication et de la RSE

Mme Priscillia Niay, Public Affairs & Communications Manager de Recommerce (groupe United B)

M. Etienne Bodin, directeur des affaires publiques But Conforama

*Table ronde « Consigne »*

**– Réseau vrac et réemploi (RVR) ***

Mme Celia Rennesson, cofondatrice et directrice générale

Mme Lucia Pereira, directrice des affaires réglementaires

**– Intercommunalités de France**

Mme Odile Begorre Maire, membre associée du bureau

M. Paul Clement, conseiller Eau et Déchets

Mme Montaine Blonsard, chargée des relations avec le Parlement

**– France urbaine**

M. Philippe Bolo, maire d'Avrillé et vice-président de la communauté urbaine Angers Loire Métropole

M. Bastien Taloc, conseiller

**– Citeo ***

M. Jean Hornain, directeur général

Mme Anne-Sophie Louvel, directrice opérations et territoires

M. Adrien Da Fonseca, conseiller affaires publique

**– Fédération nationale des boissons (FNB) ***

M. Laurent Tribouillet, président

**Association des maires de France (AMF)**

M. Jean-François Vigier, maire de Bures-sur-Yvette, vice-président et co-président de sa commission transition écologique

Mme Sylviane Oberlé, chargée de mission prévention des pollutions

Mme Charlotte de Fontaines, responsable des relations avec le Parlement

**Refashion ***

Mme Maud Hardy, directrice générale

Mme Virginie Marseille, directrice des opérations

M. Lucien Grandval, directeur des affaires publiques

Mme Marion François, consultante senior APc

*Table ronde « Filière REP textile »*

**– Refashion ***

Mme Maud Hardy, directrice générale

Mme Virginie Marseille, directrice des opérations

M. Lucien Grandval, directeur des affaires publiques

Mme Marion François, consultante senior APc

**– Fédération du prêt-à-porter féminin ***

M. François-Marie Grau, délégué général, délégué général adjoint de l'Union française des industries de la mode et de l'habillement

**– Alliance du commerce ***

M. Yohann Petiot, directeur général

**– Reju**

M. Alain Poincheval, directeur général

Mme Aude Paris, responsable des affaires publiques

*Table ronde « Plastique »*

**– Elipso ***

M. Gael Bouquet, directeur général

Mme Marie Delafalize, responsable « économie circulaire »

**– Citeo ***

M. Jean Hornain, directeur général

Mme Anne-Sophie Louvel, directrice « opérations et territoires »

M. Adrien Da Fonseca, conseiller « affaires publiques »

**– Polyvia ***

Mme Caroline Chaussard, directrice « RSE »

Mme Isabelle Vidal, adhérente, directrice générale adjointe du groupe EDA

M. Simon Gourgaud, directeur des affaires publiques

**– Plastics Europe France ***

M. Jean-Yves Daclin, directeur général France

Mme Véronique Fraigneau, directrice des affaires publiques

*Table ronde « Entreprises de gestion des déchets »*

**– Take a waste**

M. Alexis Lemeillet, co-fondateur

**– Derichebourg environnement ***

Mme Tess Pozzi, responsable Affaires publiques & Relations institutionnelles

**– Veolia ***

M. Ghislain Eschasseriaux, responsable « affaires publiques France »

Mme Françoise Weber, directrice des relations institutionnelles filières REP

**– Suez ***

M. Hervé Sirena, directeur de la branche « responsabilité élargie du producteur »

Mme Emma de Pierrepont, responsable des affaires publiques

**M. Albert Moukheiber**, docteur en neurosciences

**M. Mathieu Lefèvre**, ministre de la transition écologique

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.*

# DÉPLACEMENTS DE LA MISSION D'INFORMATION

## Salon « Reuse economy expo », le 20 mai 2026

Tour guidé par Mme Célia Renesson, co-fondatrice et directrice générale de Réseau vrac & réemploi

*Stands visités lors du tour guidé thématique* :

Bout à bout

Pandobac

En boîte le plat

Cyneo

Vesto

Tomra

## Déplacement à Angers, le 6 juillet 2026

## Entretien avec les services de l'Ademe chargés des filières REP

M. Sylvain Waserman, président-directeur général

M. Baptiste Perrissin-Fabert, directeur général délégué

M. Jean-Charles Caudron, directeur de la supervision des filières REP

M. Éric Vésine, directeur-adjoint de la supervision des filières REP

M. Roland Marion, directeur de l'économie circulaire

M. Raphaël Guastavi, directeur-adjoint de l'économie circulaire

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.*

# ANNEXE – GLOSSAIRE

*Le présent glossaire réunit les principaux termes, sigles et notions techniques mobilisés dans le rapport. Les définitions, volontairement synthétiques, s'appuient sur le code de l'environnement, les publications de l'Ademe et du ministère chargé de l'environnement, ainsi que sur les cahiers des charges des filières.*

**Ademe (Agence de la transition écologique)** – Établissement public assurant la supervision opérationnelle des filières REP, l'agrément technique, la collecte des données (système Syderep) et l'appui aux politiques de prévention et d'économie circulaire.

**« Agec » (loi)** – Loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, dite loi « Agec », qui a notamment étendu le champ des filières REP, institué les fonds réemploi et réutilisation et réparation et renforcé les objectifs de prévention, de réemploi et de recyclage.

**Agrément** – Autorisation délivrée par l'État à un éco-organisme ou à un système individuel, pour une durée maximale de six ans renouvelable, sur la base d'un cahier des charges dont le respect conditionne le maintien de l'agrément (article L. 541-10 du code de l'environnement).

**Boucle fermée (recyclage en)** – Recyclage par lequel un matériau usagé est transformé en un produit de même nature (par exemple, une bouteille recyclée en bouteille), par opposition au recyclage « *en boucle ouverte* », où la matière est réutilisée pour un autre usage.

**Cahier des charges** – Document fixant, pour chaque filière, les objectifs et obligations imposés à l'éco-organisme agréé (objectifs de collecte, de recyclage, de réemploi, soutiens aux collectivités, éco-modulations, etc.).

**Censeur d'État** – Représentant de l'État siégeant auprès de chaque éco-organisme, chargé de veiller à ce que celui-ci dispose de capacités financières suffisantes et les utilise conformément à sa mission d'intérêt général.

**Cifrep** (commission inter-filières REP) – Instance nationale de concertation, placée auprès du ministre chargé de l'environnement, rendant des avis sur les projets de textes et les agréments relatifs à l'ensemble des filières REP.

**CNEC (Conseil national de l'économie circulaire)** – Instance consultative, instituée par la loi « climat et résilience » du 22 août 2021, rendant des avis sur les politiques d'économie circulaire.

**Comité des parties prenantes (CPP)** – Instance de concertation placée auprès de chaque éco-organisme, réunissant producteurs, collectivités, opérateurs de gestion des déchets et associations, appelée à donner un avis sur les décisions de l'éco-organisme.

**Consigne (pour réemploi / pour recyclage)** – Dispositif par lequel une somme est perçue à l'achat d'un produit et restituée au retour de l'emballage. La consigne « *pour réemploi* » vise la réutilisation de l'emballage ; la consigne « *pour recyclage* » vise sa collecte en vue du recyclage de la matière.

**Contribution visible (éco-contribution affichée ou, en anglais, *visible fee*)** – Affichage, sur la facture ou le prix de vente, du montant de l'éco-contribution supportée au titre d'un produit.

**Coût optimisé** – Référence servant au calcul des soutiens financiers versés aux collectivités : le barème couvre une fraction (80 % pour les emballages ménagers) non des coûts réels, mais du coût qu'exposerait une collectivité gérant le service de manière optimale. Le rapport conjoint des inspections générales relève que la couverture demeure, en pratique, en deçà de 60 %.

**CSR (combustible solide de récupération)** – Déchet solide non dangereux, issu du tri de déchets d'activités économiques ou ménagers et préparé en vue d'une valorisation énergétique, en substitution de combustibles fossiles (article R. 541-8-1 du code de l'environnement).

**DEA** – Déchets d'éléments d'ameublement, relevant de la filière REP du mobilier.

**DEEE (ou D3E)** – Déchets d'équipements électriques et électroniques, relevant d'une filière REP dédiée.

**DMA (déchets ménagers et assimilés)** – Ensemble des déchets produits par les ménages et des déchets d'activités économiques collectés dans les mêmes conditions par le service public de gestion des déchets.

**Éco-conception** – Démarche consistant à intégrer, dès la conception d'un produit, la réduction de ses impacts environnementaux tout au long de son cycle de vie (durabilité, réparabilité, recyclabilité, incorporation de matière recyclée). Elle est encouragée dans les filières REP par le mécanisme d'éco-modulation.

**Éco-contribution** – Contribution financière versée par le metteur en marché à un éco-organisme (ou acquittée *via* un système individuel) pour couvrir les coûts de gestion des déchets issus de ses produits.

**Éco-modulation** – Modulation de l'éco-contribution, sous forme de primes ou de pénalités, destinée à récompenser les produits les plus vertueux (réparabilité, recyclabilité, incorporation de matière recyclée) et à pénaliser les moins vertueux.

**Éco-organisme** – Organisme, agréé par l'État et financé par les éco-contributions des producteurs, chargé d'organiser ou de financer, pour le compte de ces derniers, la prévention et la gestion des déchets d'une filière REP, dans le cadre d'une mission d'intérêt général et sans but lucratif pour ses activités agréées.

**EEE (équipements électriques et électroniques)** – Catégorie de produits relevant d'une filière REP dédiée ; leurs déchets sont désignés par le sigle DEEE ou D3E.

**ESS (économie sociale et solidaire)** – Ensemble des structures (associations, coopératives, entreprises d'insertion) poursuivant une finalité sociale ou solidaire ; ces acteurs jouent un rôle majeur dans le réemploi et le tri, notamment dans les filières du textile et du mobilier.

**Filière REP (financière / opérationnelle)** – Filière de responsabilité élargie du producteur. Dans une filière « *financière* », l'éco-organisme finance la gestion des déchets assurée par d'autres opérateurs ; dans une filière « *opérationnelle* », il organise directement cette gestion (contractualisation, appels d'offres).

**Gisement** – Ensemble des déchets susceptibles d'être collectés et traités dans le cadre d'une filière donnée.

**Hiérarchie des modes de traitement** – Ordre de priorité des modes de gestion des déchets fixé par le droit (prévention, préparation en vue du réemploi, recyclage, autre valorisation notamment énergétique, élimination).

**Metteur en marché (ou producteur)** – Fabricant, importateur ou distributeur qui met sur le marché national un produit relevant d'une filière REP, et à ce titre redevable de l'éco-contribution.

**Mine urbaine** – Image désignant le gisement de matières (métaux, plastiques, terres rares) contenues dans les déchets et les produits en fin de vie présents sur un territoire, susceptibles d'être récupérées par le recyclage pour réduire la dépendance aux matières premières importées.

**MPR (matière première de recyclage)** – Matière issue du recyclage de déchets, destinée à se substituer, en tout ou partie, à une matière vierge dans un processus de production. Le présent rapport retient cette expression, employée par l'Ademe et les organisations professionnelles du recyclage, de préférence à « matière première recyclée » ou « matière première secondaire ».

**OCA (organisme coordonnateur agréé)** – Structure agréée chargée de coordonner l'action de plusieurs éco-organismes au sein d'une même filière, notamment pour l'équilibrage des charges ou la relation avec les collectivités.

**OMR (ordures ménagères résiduelles)** – Fraction des déchets ménagers restant après les collectes sélectives, généralement dirigée vers l'incinération ou le stockage, et soumise à la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP).

**Passager clandestin (« *free rider* »)** – Producteur qui met sur le marché des produits relevant d'une filière REP sans s'acquitter de ses obligations, faussant la concurrence et privant la filière de ressources.

**PET / PEHD / rPET** – Polyéthylène téréphtalate (PET), polyéthylène haute densité (PEHD), deux résines plastiques couramment recyclées ; le rPET désigne le PET recyclé.

**PMCB** – Produits et matériaux de construction du secteur du bâtiment, relevant d'une filière REP créée par la loi « Agec » ; la catégorie 1 correspond aux déchets inertes, la catégorie 2 aux autres matériaux.

**PPWR (règlement sur les emballages)** – Règlement (UE) 2025/40 du 19 décembre 2024 relatif aux emballages et aux déchets d'emballages, applicable à partir du 12 août 2026 et abrogeant la directive 94/62/CE. Il fixe notamment des exigences de recyclabilité, des taux d'incorporation de matière recyclée et des objectifs de réemploi.

**Prévention** – Ensemble des mesures prises avant qu'une substance ou un produit ne devienne un déchet, visant à réduire la quantité et la nocivité des déchets (écoconception, allongement de la durée de vie, réemploi).

**Recyclage (mécanique / chimique)** – Opération de valorisation par laquelle les déchets sont retraités en produits, matières ou substances. Le recyclage mécanique transforme physiquement la matière ; le recyclage chimique la décompose en ses constituants de base.

**Réemploi / réutilisation** – Le réemploi désigne l'utilisation d'un produit à nouveau pour un usage identique à celui pour lequel il a été conçu ; la réutilisation intervient après une opération de préparation d'un déchet en vue de sa réutilisation.

**Refus de tri** – Déchets écartés en centre de tri parce qu'ils ne correspondent pas aux consignes ou ne sont pas recyclables. Leur traitement, à la charge des collectivités, constitue un poste de coût contesté entre celles-ci et les éco-organismes.

**Régénérateur** – Industriel qui transforme des déchets plastiques triés en matières premières de recyclage (MPR) réutilisables dans la production, par des opérations de lavage, broyage et extrusion.

**REP (responsabilité élargie du producteur)** – Principe selon lequel les producteurs sont rendus responsables de la gestion des déchets issus des produits qu'ils mettent sur le marché, en application du principe « pollueur-payeur » (article L. 541-10 du code de l'environnement).

**Ressource propre plastique (« taxe plastique »)** – Contribution versée par chaque État membre au budget de l'Union européenne, assise sur le poids de ses déchets d'emballages plastiques non recyclés, au taux de 0,80 euro par kilogramme.

**SPGD** – Service public de gestion des déchets, assuré par les communes ou leurs groupements, couvrant la collecte, le tri et le traitement des déchets ménagers.

**Syderep** – Système d'information de l'Ademe centralisant les données déclaratives des filières REP.

**Système individuel** – Dispositif par lequel un producteur assume individuellement, sans adhérer à un éco-organisme, la gestion des déchets issus de ses produits, sous réserve d'une approbation par l'État.

**TEOM / REOM** – Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (adossée à la fiscalité locale) et redevance d'enlèvement des ordures ménagères (liée au service rendu), deux modes de financement du service public de gestion des déchets.

**TGAP** – Taxe générale sur les activités polluantes, applicable notamment au stockage et à l'incinération des déchets.

**TLC** – Textiles d'habillement, linge de maison et chaussures, relevant d'une filière REP dédiée.

**VHU** – Véhicules hors d'usage, relevant d'une filière REP dédiée.