…le rapport d'information relatif à l'application de la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (Agec)

LA LOI AGEC CINQ ANS APRÈS : REDONNER CONFIANCE EN L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a **adopté à l'unanimité,** le 25 juin 2025, le **rapport d'information de Marta de Cidrac et Jacques Fernique relatif à l'application de la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire**. Sous l'impulsion de la présidente du groupe d'études « Économie circulaire », Marta de Cidrac, la commission a en effet considéré qu'il était temps - cinq ans après son entrée en vigueur - d'en dresser le bilan.

Il était légitime que le législateur s'interroge compte tenu des changements intervenus. Les **objectifs environnementaux novateurs et exigeants** portés par cette loi ont permis une prise de conscience bien réelle, même si tous n'ont pas encore été atteints. La crise énergétique liée à la guerre en Ukraine a mis en lumière la nécessité pour l'économie circulaire, **véritable levier d'autonomie stratégique**, de prendre une nouvelle envergure au service d'une **ambition renouvelée pour notre économie et notre souveraineté industrielle**. **La politique d'économie circulaire de demain devra également prendre en compte la défense de notre compétitivité économique et la lutte contre les passagers clandestins**, conditions essentielles de l'acceptabilité des politiques mises en œuvre.

Pour atteindre ces objectifs, une réforme de la gouvernance nationale et territoriale est nécessaire. Une stratégie **interministérielle de l'économie circulaire**, déclinée territorialement à l'échelle régionale doit être mise en place. Elle permettrait aux acteurs économiques d'avoir la visibilité indispensable à l'investissement. S'agissant des filières REP, la gouvernance des éco-organismes mérite d'être revue par une **meilleure association des parties prenantes**.

Ce pilotage renouvelé serait déployé à chaque étape du **cycle de vie des produits** :

- lors de la **conception et de la commercialisation**, le rôle de la publicité dans la surconsommation doit être interrogé ;
- **au stade de la collecte**, l'accompagnement de l'État envers les collectivités territoriales doit être renforcé ;
- enfin, **le respect de la hiérarchie des modes de traitement des déchets** s'impose, avec une priorité pour le réemploi et la réparation, puis le recyclage.

La commission entend ainsi redonner à la politique d'économie circulaire une véritable **colonne vertébrale industrielle**, en réaffirmant deux principes structurants : le **principe « pollueur-payeur »** et la **hiérarchie des modes de traitement**.

1. L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE, UNE POLITIQUE AU CROISEMENT DES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX, ÉCONOMIQUES ET DE NOTRE AUTONOMIE STRATÉGIQUE

A. DES OBJECTIFS ENVIRONNEMENTAUX AMBITIEUX, À L'ORIGINE D'UNE PRISE DE CONSCIENCE

La loi Agec de 2020, **première loi française consacrée à l'économie circulaire**, portait avant tout une ambition environnementale forte. Même s'il est encore trop tôt pour mesurer pleinement l'atteinte des objectifs — dont beaucoup sont fixés au-delà de l'horizon 2025 —, tous les acteurs entendus ont salué la **prise de conscience** provoquée par cette loi.

Mais ils ont aussi souligné les **difficultés rencontrées sur le terrain**, qui menacent l'atteinte à terme d'une grande partie des 81 objectifs fixés par la loi. Pour la commission, la conclusion est claire : la politique d'économie circulaire a besoin d'un **nouveau souffle**.

B. L'AUTONOMIE STRATÉGIQUE, NOUVEL ENJEU PRIMORDIAL DE L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE

Pour les représentants d'acteurs européens rencontrés par les rapporteurs[1], l'économie circulaire est devenue un **levier essentiel pour réduire notre dépendance aux importations de matières premières** et prévenir une potentielle **crise des ressources**. L'Union européenne a bien saisi cet enjeu, en particulier depuis la crise énergétique liée à la guerre en Ukraine : l'économie circulaire est aujourd'hui l'un des rares volets du **Pacte vert pour l'Europe à continuer de progresser**, malgré les vents contraires.

L'enjeu de notre autonomie stratégique est pourtant **insuffisamment pris en compte dans les politiques françaises d'économie circulaire** : alors qu'une gestion stratégique de la matière apparaît indispensable pour limiter notre vulnérabilité en termes d'approvisionnement en matières premières, certains pans de la politique française d'économie circulaire **tendent au contraire à augmenter la dépendance aux importations** de ressources critiques. Les actions menées en vue de préserver notre indépendance profitent aussi à la politique de l'emploi, en réduisant le **risque de délocalisation**.

« L'économie circulaire doit davantage être prise en compte en France comme un levier pour garantir notre autonomie stratégique, en réduisant notre dépendance aux importations. »

Marta de Cidrac, rapporteure

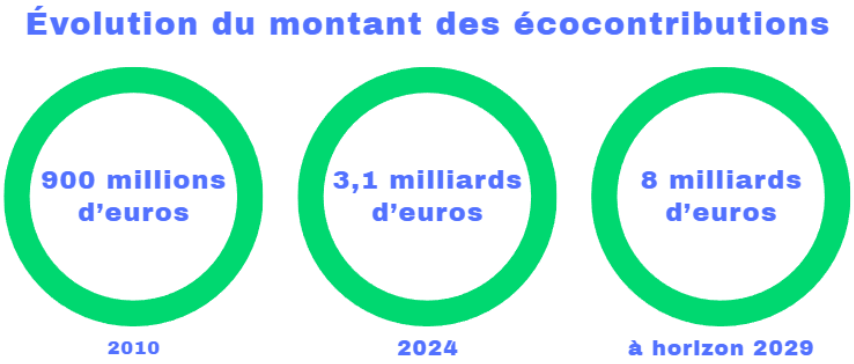
C. LA COMPÉTITIVITÉ ÉCONOMIQUE CONDITIONNE L'ACCEPTABILITÉ DE LA TRANSITION VERS UNE ÉCONOMIE CIRCULAIRE

D'ici 2029, le montant total des **écocontributions**[2] devrait être multiplié par près de 9 par rapport à 2010. Une progression spectaculaire, due à l'élargissement des filières concernées et à la hausse des barèmes d'écocontributions. Mais cette hausse, perçue comme brutale par

[1] Commission européenne et Représentation permanente de la France auprès de l'UE.

[2] L'écocontribution est une somme versée par les producteurs, importateurs ou distributeurs de produits aux éco-organismes chargés d'organiser la gestion des déchets liés à ces produits, dans le cadre de la responsabilité élargie du producteur (REP).

certaines entreprises, alimente des **interrogations croissantes sur la soutenabilité du système**.



Source : données de la DGPR

L'acceptabilité de l'économie circulaire est également limitée par le **phénomène des « *passagers clandestins* »**. Certains producteurs ne s'acquittent pas de leurs écocontributions pourtant obligatoires. En échappant à leurs responsabilités, ils faussent la concurrence au détriment des entreprises vertueuses. Ces fraudes nourrissent ainsi un **sentiment d'injustice économique** qui mine l'adhésion au système. Des efforts pour lutter contre ces pratiques sont tangibles, mais ils demeurent insuffisants face à l'ampleur du phénomène.

> Pour la commission, il est indispensable **d'améliorer la lutte contre la fraude** pour restaurer un **climat de confiance** et garantir des règles du jeu équitables, conditions essentielles pour assurer la viabilité économique et l'efficacité environnementale du modèle circulaire (**Proposition n° 6**).

2. PILOTER L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE : UNE INDISPENSABLE RÉFORME DE LA GOUVERNANCE NATIONALE ET TERRITORIALE

A. UNE STRATÉGIE INDUSTRIELLE INTERMINISTÉRIELLE, TERRITORIALISÉE PAR LES RÉGIONS, EST AUJOURD'HUI INDISPENSABLE

Pour beaucoup d'acteurs, la politique d'économie circulaire **manque aujourd'hui de vision d'ensemble, de boussole**. Pour investir et pour innover, les acteurs économiques ont pourtant **besoin de visibilité**. Une vraie **coordination interministérielle** est également demandée, car l'économie circulaire ne répond pas uniquement à un enjeu environnemental. Elle est aussi intimement liée à notre industrie, à notre économie, à notre politique de formation et à nos problématiques d'aménagement du territoire.

> C'est pourquoi la commission propose **qu'une stratégie industrielle soit élaborée au plus haut niveau**, par un service à compétence interministérielle directement rattaché au Premier ministre. Cette stratégie permettra de fixer des objectifs chiffrés à moyen terme, de préciser les leviers à mobiliser – qu'il s'agisse des écocontributions, de la formation, des aides publiques ou des investissements – tout en **clarifiant ce qui relève ou non du champ d'action des éco-organismes**. Et surtout, **elle s'imposerait à l'ensemble des ministères**, pour garantir la cohérence de l'action publique (**Proposition n° 1**).

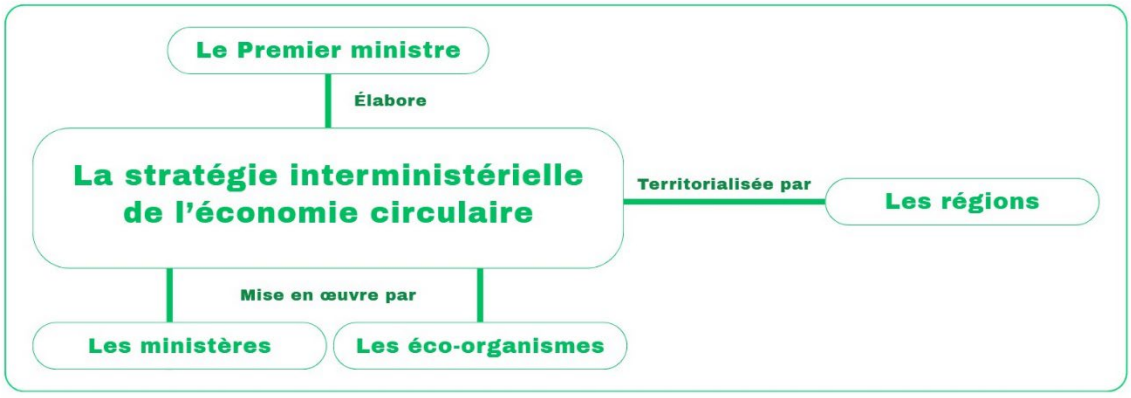
Pour éviter que cette stratégie nationale ne reste qu'une stratégie de papier, **un ancrage territorial est indispensable**. La **région,** qui dispose depuis la loi NOTRe de 2015[1] d'une

[1] Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

compétence de planification en matière de déchets est l'échelon le plus pertinent pour territorialiser cette stratégie.

Encore faut-il doter les régions de moyens à la hauteur de cette nouvelle ambition. L'adaptation des financements est ainsi une condition *sine qua non* de la réussite. À cet égard, le **fonds économie circulaire**, qui soutient déjà des projets de réduction des déchets, de réemploi et de recyclage, pourrait utilement évoluer vers une gestion partagée entre l'Ademe et les régions. Il deviendrait alors le **« bras armé » de la stratégie nationale**, déployée au plus près des territoires.

Mode de gouvernance de l'économie circulaire proposé par la commission



B. UNE REFONTE DE LA GOUVERNANCE DES ÉCO-ORGANISMES, POUR AFFIRMER LE RÔLE DE RÉGULATEUR DE L'ÉTAT ET RENFORCER LA CO-CONSTRUCTION

Les rapporteurs plaident également pour la **refonte de la gouvernance des éco-organismes**[1]. De nombreux acteurs ont alerté les rapporteurs sur un déséquilibre : les producteurs, qui financent le système, en conservent aussi le contrôle, créant un **conflit d'intérêts structurel**. L'objectif légitime de contenir les coûts peut se traduire, dans les faits, par une pression sur les collectivités et les opérateurs de déchets, au détriment de l'intérêt général, et par des difficultés dans l'atteinte des cibles fixées par l'État.

La loi Agec avait posé les premiers jalons d'une **gouvernance plus ouverte**, en créant :

- la **commission interfilières REP (CiFREP)**, qui a vocation à être l'instance de dialogue transversale aux différentes filières REP ;
- des **comités des parties prenantes (CPP)**, placés auprès de chaque éco-organisme, qui rendent un avis public non contraignant sur certaines décisions.

Cette gouvernance actuelle **montre aujourd'hui ses limites** : instances peu efficaces, consultation purement formelle, composition insuffisamment représentative.

> Pour la commission, ces structures doivent être remplacées par de **nouveaux comités des parties prenantes**, institués au niveau de chaque filière REP. Dotés de véritables pouvoirs de pilotage (orientation stratégique, suivi des résultats, validation des plans d'action), ces comités auront une composition adaptée au fonctionnement de chaque filière, garantissant une représentation équilibrée des parties prenantes et une co-construction renforcée des décisions (**Proposition n° 3**).

[1] Un éco-organisme est une structure agréée par les pouvoirs publics, généralement à but non lucratif, chargée de mettre en œuvre la responsabilité élargie du producteur (REP) dans une filière donnée. Il organise la collecte, le tri, le recyclage ou le traitement des produits en fin de vie, en mutualisant les obligations des producteurs qui financent ces actions via des écocontributions.

Les rapporteurs ont également constaté des **limites dans la régulation par l'État des éco-organismes**, en particulier dans **l'encadrement de la concurrence entre éco-organismes**, à l'origine d'effets pervers : *dumping* réglementaire ou financier, complexité excessive pour les collectivités, ou encore inefficacité environnementale.

Pour la commission, **l'État doit jouer pleinement son rôle de régulateur**. L'État, garant de l'intérêt général, doit pouvoir imposer des objectifs clairs, proportionnés, économiquement soutenables, et veiller à leur respect ainsi qu'encadrer la concurrence entre éco-organismes (**Proposition n° 2**).

3. À DÉPLOYER TOUT AU LONG DE LA VIE DU PRODUIT, DE LA CONCEPTION DU PRODUIT AU TRAITEMENT DU DÉCHET

A. UN ENJEU À INTÉGRER DÈS LA CONCEPTION ET LA COMMERCIALISATION DU PRODUIT

Dès la conception, l'économie circulaire doit être pensée. L'**écoconception** — qui consiste à créer des produits plus durables, réparables, recyclables — doit être mieux encouragée, notamment par un **système de *bonus-malus*** renforcé et harmonisé à l'échelle européenne, pour valoriser les produits les plus vertueux.

Au moment de la commercialisation, il faut aussi agir. Nous devons freiner la surconsommation, en **encadrant les pratiques publicitaires les plus agressives**. À ce titre, la commission propose que la publicité contribue elle aussi à la prévention et au traitement des déchets. Puisqu'elle incite à consommer, elle doit assumer sa part de responsabilité dans le cadre de la REP.

Pour garantir l'universalité de la mise en œuvre de ce principe, la commission propose également la création **d'une taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) « amont »**. Le principe de cette taxe « balai » est simple : lorsqu'un produit n'est pas couvert par une filière REP, le producteur devra s'acquitter d'une taxe, reversée aux collectivités territoriales, pour couvrir le coût de la gestion du déchet qu'elles supporteraient autrement seules.

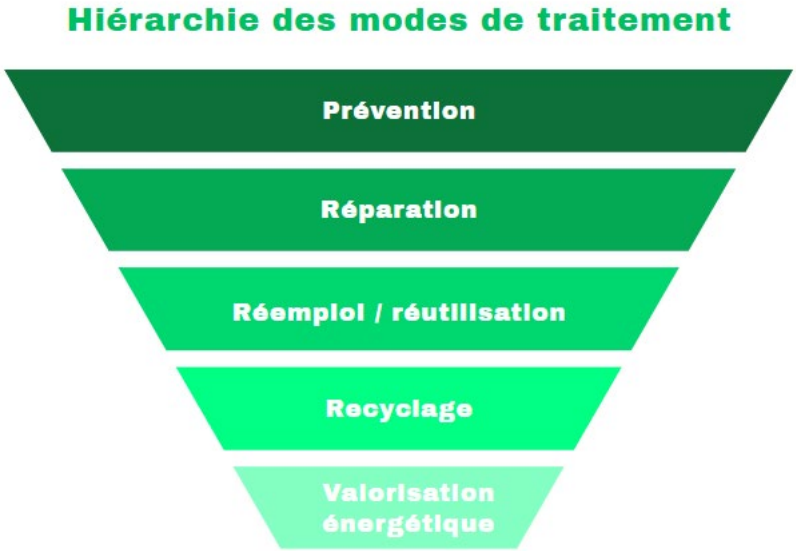
B. LA COLLECTE : SOUTENIR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, PAR UNE PLUS GRANDE DIFFÉRENCIATION TERRITORIALE ET UN FINANCEMENT ADAPTÉ

Les travaux des rapporteurs confirment la position constante de la commission : **la consigne pour recyclage des bouteilles plastiques n'est pas la bonne solution**. Elle concentre le débat sur une part très minoritaire des déchets plastiques, avec des effets pervers bien identifiés tant économiques qu'environnementaux.

Pourtant, la mise en œuvre de la consigne constituera une obligation européenne, si l'objectif intermédiaire de collecte des bouteilles plastiques n'est pas atteint en 2026. La suppression de cet objectif intermédiaire européen est donc souhaitable, pour laisser aux mesures locales les plus adaptées au terrain et déjà engagées, le temps de porter leurs fruits.

L'État doit accompagner les collectivités dans cette transition, en tenant compte de leurs réalités. Cela passe par un soutien plus fort au tri à la source des biodéchets, un assouplissement des conditions de mise en œuvre de la tarification incitative, et un effort renouvelé de communication auprès des citoyens.

C. UNE HIÉRARCHIE DES MODES DE TRAITEMENT DES DÉCHETS À RÉAFFIRMER



Il est enfin urgent de **réaffirmer un principe fondamental : celui de la hiérarchie des modes de traitement**. Inscrite dans notre droit depuis 1975[1], cette hiérarchie nous invite à privilégier la réparation, le réemploi et la réutilisation avant le recyclage. C'est une logique de sobriété, à la fois plus respectueuse des ressources, plus sobre en énergie et favorable à l'emploi local, qui a été privilégiée par le législateur.

La loi Agec a amorcé ce virage, avec la création de deux fonds : l'un dédié à la **réparation** — qui finance le « bonus réparation » — et l'autre dédié au **réemploi** — qui soutient les structures de l'économie sociale et solidaire (ESS). Mais leur mise en œuvre reste encore trop laborieuse.

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.

La commission propose, pour y remédier, de **confier aux régions la gestion de ces fonds**. Cela permettrait de renforcer leur efficacité, de mieux les ancrer dans les territoires, et de prévenir les blocages liés aux intérêts financiers des filières. Elle plaide également pour une meilleure reconnaissance des acteurs de l'économie sociale et solidaire, en leur garantissant un accès prioritaire aux gisements de déchets réutilisables.

« Dans le contexte de la montée en puissance des distributeurs et des plateformes de seconde main, il est essentiel de protéger la plus-value sociale et environnementale qu'apportent les structures de l'ESS. »

Jacques Fernique, rapporteur

Bien entendu, même si la réparation et le réemploi doivent être encouragés en priorité, le développement de **capacités nationales de recyclage reste indispensable**. En effet, sur le plan environnemental, l'insuffisance industrielle limite le taux de recyclage. Sur le plan économique, elle contraint les éco-organismes à exporter les déchets, et oblige les producteurs à importer de la matière recyclée pour tenir leurs objectifs d'incorporation.

Selon la commission, **l'État doit donc soutenir le développement d'une véritable industrie nationale du recyclage**, capable de traiter plus de matière sur notre sol et de garantir des débouchés économiques stables à ses filières.

[1] Loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux.

Mieux piloter l'économie circulaire en réaffirmant le principe « pollueur-payeur » et la hiérarchie des modes de traitement

- **Proposition 1 : Élaborer une stratégie industrielle pluriannuelle pour chaque filière REP, en associant l'ensemble des parties prenantes**
- **Proposition 2 : Réaffirmer le rôle de l'État comme régulateur des filières REP**
- **Proposition 3 : Refonder la gouvernance des filières REP en renforçant la co-construction et l'efficacité collective**
- **Proposition 4 : Réaffirmer la priorité donnée à la réparation, au réemploi et à la réutilisation**
- **Proposition 5 : Réaffirmer l'universalité du principe « pollueur-payeur »**
- **Proposition 6 : Renforcer la lutte contre la fraude aux écocontributions et ainsi redonner confiance en l'économie circulaire**
- **Proposition 7 : Adapter le cadre légal de la collecte aux réalités des territoires et améliorer l'accompagnement à la transition des collectivités**
- **Proposition 8 : Lutter contre la surconsommation en faisant contribuer la publicité**

POUR EN SAVOIR +

- **Proposition de loi n° 431 (2023-2024) visant à réduire l'impact environnemental de l'industrie textile**
- **Proposition de loi n° 242 (2024-2025) visant à retirer les produits du bois de la responsabilité élargie du producteur « Produits et matériaux de construction du secteur du bâtiment » (PMCB)**
- **Proposition de loi n° 79 (2025-2025) visant à renforcer la prévention des risques d'accidents liés aux batteries au lithium et aux cartouches de protoxyde d'azote dans les installations de traitement de déchets**
- **Rapport d'information n° 850 (2022-2023) relatif à la consigne pour réemploi et recyclage sur les emballages**
- **Loi n° 2023-305 du 24 avril 2023 portant fusion des filières à responsabilité élargie des producteurs d'emballages ménagers et des producteurs de papier**
- **Communiqué de presse de la commission de 2025 relatif au Plan Plastique 2025-2030**
- **Communiqué de presse de la commission de 2023 relatif à la consigne pour recyclage**

Jean François Longeot

Président

Sénateur du Doubs
(Union Centriste)

Marta de Cidrac

Rapporteure

Sénatrice des Yvelines
(Les Républicains)

Jacques Fernique

Rapporteur

Sénateur du Bas-Rhin
(Écologiste - Solidarité et Territoires)

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable