

POSITION FNADE

Circular Economy Act

23 juillet 2025

La FNADE – fédération française des activités de gestion des déchets et des services à l’environnement, soutient pleinement l’ambition du *Circular Economy Act* (CEA) de faire de l’UE le leader mondial de l’économie circulaire. Nous saluons la reconnaissance par la Commission européenne du rôle stratégique joué par le secteur de la gestion des déchets dans la compétitivité, la souveraineté et la résilience industrielle de l’UE, dans un contexte géopolitique instable qui met à mal l’intégrité des chaînes de valeur et l’approvisionnement en matières premières.

Les engagements pris par la Commission pour créer un marché unique des matières premières secondaires, rendre compétitif le recyclage et la circularité des matériaux, ainsi que pour renforcer la résilience industrielle de l’UE sont d’excellents signaux envoyés à l’industrie européenne. La FNADE expose ses priorités et propose des mesures concrètes pour répondre au mieux à la crise de la demande de matières recyclées européennes, qui constitue à ce jour le frein le plus important à la mise en place d’une véritable économie circulaire.

Trois piliers pour un *Circular Economy Act* ambitieux et opérationnel :

1. Reconnaître l’économie circulaire comme facteur de résilience et de compétitivité durable sur le territoire

Les industriels du secteur de la gestion des déchets assurent à la fois des services essentiels et produisent des ressources circulaires. Ils contribuent directement à la sécurisation des approvisionnements en métaux, plastiques et textiles recyclés, fertilisants, etc., et à la réduction d’autres dépendances stratégiques (matières premières critiques). A ce titre, il est primordial que ce secteur soit considéré comme une industrie à part entière et systématiquement associé à toute nouvelle réglementation industrielle.

2. Renforcer le marché des matières recyclées pour accroître notre souveraineté

L’industrie européenne du recyclage est confrontée à un déséquilibre structurel entre une capacité de production de matières recyclées largement suffisante pour répondre aux objectifs et une demande trop faible pour pérenniser le secteur. Ce déséquilibre affecte particulièrement les plastiques et les textiles. Il s’agit dès lors de mettre en œuvre une véritable politique industrielle circulaire pour traiter cette crise, renforcer l’industrie européenne du recyclage avant qu’elle ne disparaisse et créer de nouvelles filières pour garantir l’approvisionnement de l’UE en matières premières critiques secondaires.

3. Structurer les politiques de gestion des déchets en fonction de leurs spécificités

Un travail de rationalisation des règles gouvernant les filières REP doit être réalisé au niveau européen et prendre en compte l’expérience française en matière de déploiement et de mise en œuvre, qui a particulièrement lésé les acteurs de la gestion des déchets et, de surcroît, n’a pas permis d’atteindre les objectifs environnementaux. Il est crucial que les filières REP intègrent une stratégie industrielle du recyclage, qu’elles soient limitées aux seuls cas de défaillance de marché (c’est-à-dire lorsque le recyclage est moins compétitif que les autres alternatives de traitement) et qu’elles soient strictement financières. Il est également essentiel que les éco-organismes présentent une gouvernance équilibrée à laquelle les entreprises de gestion des déchets soient pleinement associées. Par ailleurs, nous appelons à la prise en compte de la spécificité des déchets dangereux et des déchets qui contiennent des substances préoccupantes, notamment par la mise en place d’un cadre spécifique pour leur circularité et leur décontamination. Cela permettra d’éviter les risques de déclassification ou de banalisation de ces déchets qui porteraient atteinte à la santé humaine, à l’environnement et à la qualité des matières recyclées.

Intégrer les acteurs de la gestion des déchets dans la chaîne de valeur européenne

L'UE doit développer une vision de la compétitivité guidée par une ambition sociale et environnementale. Cette vision durable de la compétitivité doit guider nos partenaires internationaux vers des conditions de production équitables qui ne se limitent pas au seul critère économique. Dans cette optique, une gestion durable des déchets constitue un levier stratégique. Elle permet de concilier résilience territoriale, innovation industrielle et équité sociale.

De plus, le contexte international et la nécessité de faire évoluer notre modèle pour atteindre les objectifs climatiques poussent l'UE à sécuriser son approvisionnement en matériaux. Les acteurs du traitement des déchets et du recyclage doivent être pleinement reconnus comme des maillons stratégiques de la chaîne de valeur européenne. Ils ne sont pas de simples prestataires de gestion des déchets, mais des producteurs de valeur et des acteurs industriels exposés à des risques techniques et économiques majeurs dans un contexte de tensions croissantes sur les matières premières.

Nos priorités :

1. **Reconnaître pleinement le rôle stratégique de l'industrie de la gestion des déchets.** Intégrer ces acteurs dans les discussions au même titre que les producteurs de matières premières ou les fabricants. Leur expertise en matière de recyclage est essentielle pour fermer les cycles et réduire la dépendance aux importations.
2. **Créer des débouchés pour les métaux recyclés.** Fixer des taux d'incorporation obligatoires de contenu recyclé dans les filières industrielles clés (acier, cuivre, aluminium, lithium, terres rares, etc.), à l'image des plastiques. Cela permettrait de sécuriser les volumes, de stabiliser les prix et d'accélérer les investissements dans les technologies de tri et de dépollution.
3. **Financer la montée en compétence technologique des installations.** Soutenir le développement de technologies de tri par alliage, d'affinage local ou de traitement des terres rares et impuretés (aluminium, cuivre, panneaux photovoltaïques, etc.), qui conditionnent véritablement la souveraineté matière.
4. **Renforcer la collecte et la sécurisation de certains flux stratégiques.** En particulier pour les batteries au lithium (enjeu de sécurité qui n'est plus à démontrer, volumes dispersés), les câbles électriques (compatibilité avec les formats industriels) ou encore les panneaux photovoltaïques (tri fin, démantèlement des métaux rares).
5. **Penser l'économie circulaire dans son ensemble.** A l'image des mâchefers, issus de l'incinération, qui, au lieu d'être envoyés en installation de stockage, peuvent être recyclés, par exemple dans les travaux publics (sous-couches routières).
6. **Eviter la mise en place de mesures contreproductives telles que l'interdiction des exportations pour les métaux.** De telles mesures auraient un impact négatif significatif sur les équilibres économiques des industriels du recyclage, ce qui est contraire aux besoins du marché, et engendreraient des mesures de rétorsion de la part des pays hors UE. Le problème majeur, qui doit être traité en priorité, demeure la demande insuffisante de métaux recyclés en Europe.

Faire de la gestion des déchets un enjeu de souveraineté

La filière de valorisation matière et énergétique en Europe a réalisé d'importants investissements en vue de l'atteinte des objectifs climatiques et de circularité fixés par l'UE. Cependant, ces efforts sont actuellement menacés en raison d'une demande insuffisante, notamment pour le plastique recyclé, alimentée par des importations à bas coût de matières premières vierges. De plus, l'interdiction prévue fin 2026 des exportations de déchets plastiques vers les pays non-membres de l'OCDE risque d'aggraver la crise, limitant les options de traitement à l'incinération ou au stockage.

En 2023, le prix de certains plastiques recyclés a chuté de 50 % et la demande reste faible face à la concurrence des plastiques vierges importés à bas prix. En conséquence, seulement 13,4 % de la production européenne de plastique est recyclée, et près de la moitié des déchets plastiques collectés sont incinérés en raison de l'absence d'éco-conception des produits. Les répercussions sont déjà visibles : une dizaine d'entreprises dans le secteur du recyclage a fait faillite aux Pays-Bas ces dernières années et, dans l'UE, le recyclage mécanique a reculé de 7,8 % en 2023, une première depuis plusieurs années.

Pour sortir de cette impasse, l'Europe doit passer d'une logique de gestion des déchets à une logique de stimulation forte, prévisible et encadrée de la demande de matières recyclées. Un premier pas dans cette direction serait de rendre contraignant le taux d'utilisation circulaire des matières (UCM) fixé par le Pacte pour une Industrie Propre à 24% d'ici 2030.

Nos priorités :

- 7. Créer les conditions d'un marché pour les matières recyclées** en imposant et en renforçant les taux minimums d'incorporation de matière recyclée par filière (emballages, automobile, textile, bâtiment, etc.), en établissant des mécanismes économiques incitatifs à l'image d'une TVA circulaire pour les produits incorporant de la matière recyclée et en intégrant des critères hors prix aux marchés publics européens. Tant que la réglementation visant à instaurer des conditions équitables entre les matières vierges et recyclées n'est pas opérationnelle, des mesures urgentes sont également nécessaires telles que l'assouplissement des aides d'Etat pour les installations de recyclage existantes.
- 8. Mieux surveiller les importations de matières recyclées et renforcer le *level-playing field*** via des codes douaniers différenciés pour le plastique vierge et recyclé, associés à des contrôles physiques et des sanctions strictes.
- 9. Aligner l'ensemble des réglementations sur la circularité**, tout au long de la chaîne de valeur, depuis l'éco-conception jusqu'au traitement en fin de vie (exemple : REACH, règlement sur les véhicules hors d'usage, batteries, etc.).
- 10. Mettre en place un principe de proximité et de préférence pour les matières recyclées européennes** identifiées en forte tension, afin d'éviter une distorsion du marché, tout en garantissant le meilleur traitement possible pour les déchets européens. Ce principe de proximité pourrait s'intégrer, par exemple, au sein des règles européennes sur les marchés publics ou via des outils comme l'éco-modulation.

En matière de marchés publics, la loi française Anti-Gaspillage pour une Économie Circulaire (AGEC), adoptée en 2020, impose aux acheteurs publics une proportion minimale de montants annuels d'achats de produits issus du réemploi ou de la réutilisation ou comportant des matières recyclées. A titre d'exemple, s'agissant des véhicules et pièces détachées, cette proportion s'élèvera à 70% à compter de 2030. En d'autres termes, sur une dépense annuelle de 1 000 000 € de véhicules et pièces détachées, 700 000 € devront correspondre à l'acquisition de véhicules et pièces détachées intégrant des matières recyclées.

Harmoniser les règles pour renforcer le marché intérieur des matières recyclées.

Les règles qui régissent la sortie du statut de déchet (SSD) varient d'un État membre à l'autre. Cette fragmentation empêche le bon fonctionnement du marché intérieur et freine la circulation des matières premières de recyclage (MPR). L'UE doit établir un cadre réglementaire stable, harmonisé et exigeant, permettant d'accélérer le développement de ces SSD au niveau européen tout en distinguant clairement les enjeux liés aux déchets non dangereux (compétitivité, standardisation, etc.) de ceux propres aux déchets dangereux (maîtrise des risques, etc.).

Nos priorités :

- 11. Harmoniser les critères de sortie de statut de déchet à l'échelle européenne**, avec des exigences communes de qualité, de traçabilité et de sécurité. Toute procédure de reconnaissance mutuelle engendrerait un risque de nivellement par le bas.
- 12. Renforcer la transparence sur la traçabilité et la qualité des flux**. Nous soutenons en ce sens le passeport digital, tout en préconisant une mise en œuvre proportionnée afin d'éviter les lourdeurs administratives engendrées par les outils passés (comme la base de données SCIP).
- 13. Assurer la qualité des matières recyclées**. Nous soutenons une approche européenne fondée sur la traçabilité des substances dès la conception des produits, une méthode de mesure normalisée et une réglementation cohérente sur les seuils, les rejets et les traitements.

Renforcer les filières circulaires reconnues

Valorisés en fertilisants, amendements organiques, biométhane ou intrants biosourcés, les biodéchets renforcent la résilience de l'agriculture européenne, réduisent la dépendance aux intrants fossiles et contribuent à la souveraineté énergétique et climatique de l'UE.

Nos priorités :

- 14. Réviser les textes existants pour lever les freins réglementaires**. La directive-cadre sur les déchets, la directive nitrates, le règlement fertilisants et celui sur les sous-produits animaux forment un ensemble incohérent, souvent inadapté aux réalités du terrain. L'exigence de pureté à 95 % pour les CMC 11 (sous-produits au sens de la directive-cadre sur les déchets), par exemple, bloque des solutions éprouvées. Ou encore la procédure de reconnaissance des sous-produits agricoles comme matières premières de recyclage (MPR) qui est aujourd'hui inopérante : aucune demande n'a abouti depuis trois ans, freinant la mise sur le marché d'innovations comme les struvites ou le biochar.
- 15. Soutenir la demande pour les fertilisants circulaires et les bioénergies locales** : Des taux d'incorporation obligatoires dans l'agriculture et des incitations à l'utilisation de biométhane renforceraient la rentabilité et l'attractivité des filières. Les procédures d'autorisation, les règles de transport transfrontalier et l'absence d'un marché harmonisé ralentissent le développement du biométhane.
- 16. Clarifier la définition des bioplastiques** en établissant une distinction claire entre les plastiques biosourcés (par opposition aux plastiques pétrosourcés) et les plastiques biodégradables. Ces derniers viennent perturber les filières de recyclage lorsqu'ils sont mal triés. Cela facilitera leur identification, leur traitement et le cadre réglementaire. Il paraît essentiel de limiter la multiplication des résines biodégradables et garantir leur recyclabilité. En effet, un plastique biodégradable n'apporte aucune valeur organique ajoutée au compost.

Filières REP françaises : une mise en œuvre faisant fi des équilibres économiques

Le modèle français de responsabilité élargie des producteurs (REP), constitué à ce jour de 24 filières, est un exemple frappant de mise en œuvre défectueuse et inadaptée, qui perturbe les marchés et les équilibres économiques sans produire de résultats tangibles en matière environnementale. Ce diagnostic a été confirmé dans le cadre d'une récente mission d'inspection des corps d'inspection de l'Etat français¹.

Nos priorités :

- 17. Limiter la création de nouvelles filières REP aux cas précis de défaillance avérée du marché.** La multiplication des filières REP, parfois sans réelle étude d'impact, complexifie inutilement le système. L'extension de ce régime doit rester ciblée sur les filières non performantes ou mal structurées, dans lesquelles la REP peut constituer un levier d'action crédible et efficace.
- 18. Autoriser uniquement des éco-organismes financiers et garantir la représentativité de toutes les parties prenantes dans la gouvernance.** La gouvernance des éco-organismes est largement dominée par les metteurs sur le marché, ce qui oriente les décisions vers la réduction des coûts plutôt que vers la performance environnementale. Pour garantir une gestion transparente et orientée vers les objectifs de recyclage et de circularité, il est indispensable de mettre en place des éco-organismes strictement financiers avec une gouvernance intégrant l'ensemble des parties prenantes.
- 19. Créer une autorité de régulation indépendante au niveau national.** Le pilotage des REP nécessite une autorité dédiée, capable de contrôler les données, auditer les éco-organismes et sanctionner les défaillances. Sans pouvoir réel ni accès indépendant aux données, les institutions actuelles (ADEME au niveau français), ne disposant pas des moyens juridiques et d'effectifs suffisants, ne peuvent garantir une saine concurrence entre opérateurs, ni la transparence des performances.

- La mise en place de la REP Produits et Matériaux de Construction du Bâtiment (PMCB) s'est révélée largement inefficace. Ce revers s'explique par **l'existence d'une filière déjà structurée en amont**, à laquelle se sont ajoutées des **modifications profondes des pratiques opérationnelles**, notamment l'obligation de reprise gratuite. Cette mesure a entraîné une **diminution du tri à la source** par les détenteurs de déchets, compromettant la couverture des coûts de traitement et le prix compétitif des matières premières de recyclage (MPR). Un moratoire a été décidé afin de redéfinir les conditions de mise en œuvre de la REP PMCB.
- Un rapport de la Cour des Comptes pointe le **manque de représentativité des parties prenantes dans les instances décisionnaires des éco-organismes et l'incidence négative sur l'atteinte des objectifs qui en résulte**. Ce même rapport pointe un **manque de résultats des mécanismes de sanction et de contrôle**².
- Le 12 mars 2025, le gouvernement français a proposé une prime à l'incorporation de 450 à 1 000 € par tonne de matière plastique recyclée intégrée par les producteurs, applicable à plusieurs filières REP (emballages, équipements électroniques, jouets, etc.). Cette prime vise à **encourager l'usage de plastique recyclé en soutenant directement les industriels du secteur**.

¹ Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD), *Performances et gouvernance des filières à responsabilité élargie du producteur*, Rapport n° 015523-01, juin 2024, disponible en ligne : https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/015523-p_rapport_public_cle01f1cb.pdf

² Cour des comptes, *Rapport public annuel 2020*, Tome I, « La gestion publique », Partie 2 : « Les éco-organismes : une performance à confirmer, une régulation à renforcer », février 2020, p. 427, disponible en ligne : https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2023-10/20200225-RPA-2020-tome-I_0.pdf

Recyclage mécanique et recyclage chimique : l'importance de choisir la technologie adéquate

Le recyclage chimique suscite depuis quelques années un espoir croissant au sein des débats européens sur la circularité des plastiques. Avec une maturité industrielle encore fragile, un process très énergivore et émetteur de carbone par rapport au recyclage mécanique, il pourrait néanmoins jouer un rôle complémentaire pour le traitement de plastiques difficiles à recycler sur des applications exigeantes (polyoléfines flexibles alimentaires par exemple).

Derrière cette dénomination générique se cachent plusieurs technologies de recyclage distinctes (dissolution, solvolysse, pyrolyse, gazéification) aux maturités industrielles variables. Chacune présente des avantages, notamment en matière de purification ou de traitement de résines complexes, mais également des limites environnementales, énergétiques et économiques importantes.

Nos priorités :

- 20. Garantir une complémentarité avec le recyclage mécanique.** Le recyclage chimique ne doit en aucun cas concurrencer les flux déjà valorisés par le recyclage mécanique, plus mature, performant et sobre en émissions carbonées. Il convient de préserver la priorité d'accès au gisement pour les filières existantes et d'éviter toute incitation à la dégradation des flux en sortie de tri.
- 21. Encadrer le développement du recyclage chimique** par des exigences claires et des certifications robustes en définissant des méthodologies harmonisées pour le calcul du contenu recyclé et en évaluant précisément les impacts environnementaux des différentes technologies (notamment les techniques thermiques telles que la pyrolyse qui sont fortement énergivores ou encore celles présentant des enjeux du fait de l'utilisation de solvants).
- 22. Favoriser l'émergence d'une filière européenne intégrée et durable.** En soutenant de manière proportionnée la R&D entre recyclage chimique et mécanique et en renforçant la collecte séparée pour les plastiques complexes afin que les solutions mécaniques puissent opérer pleinement.

En février 2025, la Commission européenne a autorisé la France à soutenir des programmes de recyclage chimique à hauteur de 500 millions d'euros, visant certains types de déchets plastiques tels que les plateaux, les films, les bouteilles et les matières textiles contenant du polyester. Nous considérons que les efforts d'accompagnement doivent rester proportionnés et que ce type d'aide ne saurait faire défaut à d'autres techniques de recyclage, ayant fait leurs preuves et présentant un bilan environnemental au moins équivalent.

Assurer un régime adapté pour le traitement, la valorisation – y compris énergétique – et les transferts intra-UE des déchets dangereux

L'économie circulaire et le développement de modes de traitement adaptés aux spécificités des déchets permettent aux entreprises de gestion des déchets d'optimiser les traitements et de renforcer la valorisation des produits et des matières. Toutefois, les entreprises de gestion des déchets n'en sont pas les producteurs et ne maîtrisent donc pas la qualité des flux entrants et les substances potentiellement dangereuses qu'ils contiennent.

Les entreprises de gestion des déchets dangereux contribuent à la résilience des territoires et à la sécurité en matière de souveraineté des ressources. Ils demeurent cependant garants du traitement adéquat de l'ensemble des déchets dangereux qu'ils reçoivent, en fonction de leurs propriétés de danger ou des substances dangereuses qu'ils contiennent.

Qu'il s'agisse de déchets issus de produits importés ou de déchets générés sur le sol européen, il est essentiel de considérer le traitement, la valorisation et la circularité des déchets dangereux comme un régime spécifique.

Nos priorités :

- 23. Réviser le régime de transfert transfrontalier des déchets dangereux** en ce qu'il doit répondre à un régime spécifique et adapté. En l'espèce, la réglementation pose un interdit de principe pour les transferts couverts par un code « élimination » (D) dans l'UE. Cela pose un problème pour la gestion des déchets dangereux, car certaines opérations nécessaires, comme l'incinération, sont couvertes par ces codes. Or, les transferts de déchets dangereux sont essentiels en ce que les installations de traitement ne sont pas uniformément réparties dans l'UE. Les sites industriels dans des régions sous-équipées doivent pouvoir accéder à des installations de traitement dans d'autres États membres pour maintenir la compétitivité de l'industrie européenne.
- 24. Veiller à conserver l'essence de nos métiers, qui visent à agir pour la protection de la santé humaine et de l'environnement.** En ce sens, nous souhaitons attirer l'attention sur le danger de déclasser certains déchets et notamment des déchets dangereux en déchets non dangereux, voir en « produits ». Un tel déclassement provoque une perte de traçabilité et ouvre la porte à des traitements ou utilisations non appropriés susceptibles d'induire une diffusion de polluants et substances dangereuses dans l'environnement et auprès des populations. A ce titre, la nécessité d'aller vers plus de circularité ne doit pas se faire au détriment des problématiques de santé et de protection de l'environnement. Nous soutenons pleinement la circularité des matières mais sans recirculation des substances toxiques.

L'Italie manque de capacités de traitement thermique des déchets industriels dangereux. À ce jour, la capacité est d'environ 300 000 tonnes, tandis que quelques 521 000 tonnes sont exportées vers l'Europe.

La FNADE, Fédération Nationale des Activités de la Dépollution et de l'Environnement, est l'organisation professionnelle représentative de l'ensemble de la filière déchets. Acteur majeur de l'économie circulaire, la filière déchets produit des matières recyclées, des fertilisants et de l'énergie verte, en substitution de ressources naturelles et d'énergies fossiles. Elle apporte des solutions aux défis majeurs de l'environnement et du climat.

La FNADE en chiffres : 269 entreprises privées adhérentes 54 669 salariés en France ; 11,8 milliards d'euros de chiffre d'affaires ; ~1,1 milliard d'euros d'investissements. Elle est membre de la FEAD (European Waste Management Association).