

N° 727

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 septembre 2019

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (1) sur le projet de loi (PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE) relatif à la **lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire**,*

Tome I : *Rapport*

Par Mme Marta de CIDRAC,

Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : M. Hervé Maurey, *président* ; M. Claude Bérít-Débat, Mme Pascale Bories, MM. Patrick Chaize, Ronan Dantec, Alain Fouché, Guillaume Gontard, Didier Mandelli, Frédéric Marchand, Mme Nelly Tocqueville, M. Michel Vaspart, *vice-présidents* ; Mmes Nicole Bonnefoy, Marta de Cidrác, MM. Jean-François Longeot, Cyril Pellevat, *secrétaires* ; Mme Éliane Assassi, MM. Jérôme Bignon, Joël Bigot, Jean-Marc Boyer, Mme Françoise Cartron, MM. Guillaume Chevrollier, Jean-Pierre Corbisez, Michel Dagbert, Michel Dennemont, Mme Martine Filleul, MM. Jordi Ginesta, Éric Gold, Mme Christine Herzog, MM. Jean-Michel Houllégatte, Benoît Huré, Olivier Jacquín, Mme Christine Lanfranchi Dorgal, MM. Olivier Léonhardt, Jean-Claude Luche, Pierre Médevielle, Louis-Jean de Nicolaÿ, Jean-Jacques Panunzi, Philippe Pemezec, Mme Évelyne Perrot, M. Rémy Pointereau, Mme Angèle Prévillé, MM. Jean-Paul Prince, Christophe Priou, Mme Françoise Ramond, M. Charles Revet, Mmes Esther Sittler, Nadia Sollogoub, Michèle Vullien.

Voir les numéros :

Sénat : 660, 682, 726 et 728 (2018-2019)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION.....	7
I. UN TEXTE TECHNIQUE ABUSIVEMENT PRÉSENTÉ COMME LE SYMBOLE DU TOURNANT ÉCOLOGIQUE DU QUINQUENNAT	7
II. LA CONSIGNE VOULUE PAR LE GOUVERNEMENT : UN REcul ÉCOLOGIQUE	8
A. DES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES FLOUES MAIS UNE INTENTION PRÉCISE : L'INSTAURATION D'UNE CONSIGNE POUR RECYCLAGE SUR LES BOUEILLES EN PLASTIQUE	8
1. <i>Une communication gouvernementale fondée sur un malentendu.....</i>	<i>8</i>
2. <i>Un projet loin de faire l'unanimité.....</i>	<i>9</i>
3. <i>Une concertation des parties prenantes en trompe l'œil</i>	<i>10</i>
B. LA CONSIGNE POUR RECYCLAGE SUR LES BOUEILLES EN PLASTIQUE : DOUBLE RÉGRESSION ÉCOLOGIQUE, DOUBLE PEINE POUR LE CONSOMMATEUR ET LE CONTRIBUABLE LOCAL	10
1. <i>Une double régression écologique : pérennisation de la bouteille en plastique à usage unique et « monétisation » du geste de tri.....</i>	<i>10</i>
2. <i>Une double peine pour le citoyen : en tant que consommateur et en tant que contribuable local</i>	<i>11</i>
III. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION POUR LUTTER CONTRE L'ENSEMBLE DES DÉCHETS PLASTIQUES, FAVORISER LE RÉEMPLOI ET LA RÉPARATION, AIDER LE CONSOMMATEUR À ÊTRE ÉCORESPONSABLE ET LUTTER CONTRE LES DÉPÔTS SAUVAGES.....	12
A. UN PLAN DE LUTTE CONTRE L'ENSEMBLE DES DÉCHETS PLASTIQUES.....	12
1. <i>Lutter à la source contre le suremballage.....</i>	<i>12</i>
2. <i>Mieux collecter l'ensemble des déchets plastiques « hors foyer »</i>	<i>13</i>
3. <i>Consommer moins de bouteilles en plastique</i>	<i>13</i>
4. <i>Lutter contre la pollution de l'eau et des milieux aquatiques par les déchets.....</i>	<i>13</i>
B. AIDER LE CONSOMMATEUR À ÊTRE ÉCO-RESPONSABLE ET LUTTER CONTRE LE GASPILLAGE ALIMENTAIRE	14
1. <i>La fin du « point vert » et l'accès aux informations via des « QR codes ».....</i>	<i>14</i>
2. <i>Stop à la publicité incitant à jeter des produits encore en état de marche.....</i>	<i>14</i>
3. <i>Renforcer la lutte contre le gaspillage alimentaire</i>	<i>15</i>
C. FAVORISER LE RÉEMPLOI ET LA RÉPARATION.....	15
1. <i>Recentrer le dispositif de consigne sur le réemploi</i>	<i>15</i>
2. <i>Favoriser la réparation.....</i>	<i>15</i>
3. <i>Favoriser le réemploi via la commande publique et la gouvernance des éco-organismes</i>	<i>16</i>
4. <i>Favoriser le réemploi des bouteilles de gaz via une consigne</i>	<i>16</i>

D. COMBLER UN ANGLE MORT DE LA GESTION DES DÉCHETS : LA GESTION DES DÉCHETS DU BÂTIMENT ET LA LUTTE CONTRE LES DÉPÔTS SAUVAGES	16
1. Améliorer la gestion des déchets du bâtiment	16
2. Lutter contre les dépôts sauvages	17
E. CRÉER UNE RESPONSABILITÉ ÉLARGIE DU PRODUCTEUR SUR L'ENSEMBLE DES TEXTILES SANITAIRES.....	18
F. AMÉLIORER LA PRÉVENTION ET LA GESTION DES DÉCHETS OUTRE-MER.....	18
EXAMEN DES ARTICLES	19
• TITRE IER INFORMATION DU CONSOMMATEUR	19
• <i>Article 1^{er} A (nouveau) Inscription dans le code de l'environnement de l'objectif de 100 % de plastique recyclé d'ici le 1^{er} janvier 2025</i>	<i>19</i>
• <i>Article 1^{er} Amélioration de l'information du consommateur sur les qualités et caractéristiques environnementales des produits</i>	<i>19</i>
• <i>Article 2 Indice de réparabilité des équipements électriques et électroniques</i>	<i>22</i>
• <i>Article 3 Généralisation d'une information du consommateur sur le geste de tri</i>	<i>25</i>
• <i>Article 4 Disponibilité des pièces détachées et utilisation de pièces issues de l'économie circulaire.....</i>	<i>29</i>
• <i>Article 4 bis (nouveau) Reconnaissance de la sensibilisation aux enjeux de l'économie circulaire, parmi les objectifs de l'éducation à l'environnement dès l'école primaire - Enseignement aux techniques de réparation dans les formations technologiques et professionnelles.....</i>	<i>32</i>
• <i>Article 4 ter (nouveau) Rapport sur le compteur d'usage.....</i>	<i>33</i>
• <i>Article 4 quater (nouveau) Régime de sanctions pour les nouvelles obligations en matière d'information du consommateur.....</i>	<i>34</i>
• TITRE II LUTTE CONTRE LE GASPILLAGE.....	35
• <i>Article 5 Lutte contre la destruction des invendus alimentaires et non alimentaires</i>	<i>35</i>
• <i>Article 5 bis (nouveau) Encadrement de la publicité incitant à la mise au rebut des produits</i>	<i>38</i>
• <i>Article 6 Diagnostic déchets sur certaines opérations de démolition et de réhabilitation significative.....</i>	<i>40</i>
• <i>Article 6 bis (nouveau) Schéma de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables.....</i>	<i>43</i>
• TITRE III LA RESPONSABILITÉ DES PRODUCTEURS.....	44
• <i>Article 7 Obligation d'incorporation de matière recyclée et renforcement des droits d'accès de l'autorité administrative aux informations relatives aux produits et aux modes de prévention et de gestion des déchets.....</i>	<i>44</i>
• <i>Article 8 Réforme du régime juridique général applicable aux filières de responsabilité élargie du producteur (REP)</i>	<i>54</i>
• <i>Article 8 bis (nouveau) Dispositif de consigne pour réemploi ou réutilisation</i>	<i>89</i>
• <i>Article 8 ter (nouveau) Réutilisation des eaux usées traitées.....</i>	<i>97</i>
• <i>Article 8 quater (nouveau) Lutte contre la pollution aquatique</i>	<i>98</i>
• <i>Article 9 Dispositions spécifiques à certaines filières REP</i>	<i>100</i>
• <i>Article 10 Interdiction de la mise sur le marché des produits fabriqués à base de plastique oxodégradable - Interdiction de la distribution gratuite de bouteilles d'eau plate en plastique dans les établissements recevant du public et dans les locaux à usage professionnel</i>	<i>108</i>

• Article 10 bis (nouveau) Suppression de l'assujettissement des huiles lubrifiantes à la taxe générale sur les activités polluantes au 1 ^{er} janvier 2022	109
• Article 10 ter (nouveau) Compostage des boues d'épuration	110
• Article 11 Article de coordination légistique.....	112
• TITRE III bis (nouveau) LUTTE CONTRE LES DÉPÔTS SAUVAGES	112
• Article 12 A (nouveau) Faculté de transfert des pouvoirs du maire aux présidents des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en matière de lutte contre les dépôts sauvages	112
• Article 12 B (nouveau) Habilitation des agents de surveillance de la voie publique et des agents des collectivités territoriales habilités et assermentés dans des conditions déterminées par voie réglementaire à constater les infractions relatives aux dépôts sauvages	117
• Article 12 C (nouveau) Sanctions du « tri 5 flux »	118
• Article 12 D (nouveau) Accès au système d'immatriculation des véhicules pour les personnes habilitées à rechercher et à constater les infractions liées à l'abandon ou au dépôt illégal des déchets.....	119
• Article 12 E (nouveau) Vidéo-verbalisation des auteurs de dépôts sauvages	119
• Article 12 F (nouveau) Obligation de soumettre un certificat de destruction d'un véhicule hors d'usage lors de la déclaration de cessation de l'assurance	120
• Article 12 G (nouveau) Certificat de traitement des déchets du bâtiment	120
• TITRE IV DISPOSITIONS DIVERSES.....	121
• Article 12 H (nouveau) Déploiement de fontaines d'eau potable	121
• Article 12 I (nouveau) Mise en place d'une collecte séparée des biodéchets assimilables à ceux des ménages	122
• Article 12 J (nouveau) Reconnaissance de la compétence des régions en matière d'économie circulaire.....	123
• Article 12 K (nouveau) Valorisation énergétique des déchets non recyclables	123
• Article 12 L (nouveau) Faculté du préfet de déroger aux plans de prévention et de gestion des déchets pour l'instruction des autorisations ICPE dans les domaines du traitement et de l'élimination des déchets	125
• Article 12 Habilitations à légiférer par ordonnance.....	126
• Article 13 Modalités d'entrée en vigueur	129
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	131
ANNEXE - ÉTUDE DE LÉGISLATION COMPARÉE	141

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a adopté, lors de sa réunion du 17 septembre, **164 amendements**, dont 60 de la rapporteure. Les modifications qu'elle a apportées au texte visent principalement à lutter contre l'ensemble des déchets plastiques, aider le consommateur à être éco-responsable et lutter contre le gaspillage alimentaire, favoriser le réemploi et la réparation, améliorer la gestion des déchets du bâtiment et la lutte contre les dépôts sauvages, étendre le principe de responsabilité élargie du producteur à tous les textiles sanitaires et améliorer la gestion et la prévention des déchets outre-mer.

I. UN TEXTE TECHNIQUE ABUSIVEMENT PRÉSENTÉ COMME LE SYMBOLE DU TOURNANT ÉCOLOGIQUE DU QUINQUENNAT

Lors de son discours de politique générale le 12 juin dernier, le Premier ministre a longuement évoqué le **projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire**, censé constituer le premier volet d'une « accélération écologique » annoncée pour les douze prochains mois. La secrétaire d'État à l'écologie a quant à elle souhaité répondre au souhait des Français d'interroger « *le sens et la finalité d'un capitalisme de surconsommation vorace* »¹.

En réalité, composé de **13 articles**, dont un consacré à 5 demandes d'habilitation et un autre à des dispositions d'entrée en vigueur, le projet de loi ne comprend que **peu de mesures**, à la **portée** souvent **limitée et technique**, ne constituant pour la plupart que des améliorations à la marge de dispositions existantes ou des transpositions de directives européennes².

D'ailleurs, dans une première version qui avait fuité dans la presse, il ne comportait pratiquement **que des demandes d'habilitation à légiférer par ordonnance** pour transposer les directives européennes et mettre en œuvre la Feuille de route pour l'économie circulaire (FREC) établie en avril 2018. Six mois plus tard, après que la crise des gilets jaunes et le grand débat national sont passés par là, le discours et les objectifs affichés ont

¹ Audition de Mme Brune Poirson, secrétaire d'État auprès de la ministre de la transition écologique et solidaire, par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat le 10 septembre 2019.

² Le cadre européen en matière de déchets a récemment fait l'objet d'évolutions importantes : un ensemble de quatre directives, dit nouveau paquet « économie circulaire », a été adopté le 30 mai 2018. Ces textes visent en particulier à rehausser les objectifs de recyclage pour plusieurs catégories de déchets, ainsi qu'à étendre le périmètre des filières à responsabilité élargie du producteur dite « filières REP ». Une directive spécifique sur les plastiques a été adoptée le 5 juin 2019, en vue d'interdire la mise à disposition de certains produits en plastique à usage unique tels les assiettes ou les pailles.

changé, le **texte étant devenu le symbole du tournant écologique du quinquennat. Le fond, lui, est resté le même.**

Les **grands sujets sont ainsi absents du projet de loi** : la réduction à la source de la production de déchets, la lutte contre le suremballage et la pollution au plastique ou encore la lutte contre le gaspillage alimentaire.

De nombreux autres **sont soustraits au débat parlementaire** car renvoyés à des ordonnances : la généralisation du tri à la source et de la collecte séparée, le recyclage des biodéchets ou encore les sanctions applicables dans le cadre de la responsabilité élargie des producteurs (REP), ainsi que la lutte contre les dépôts sauvages.

Enfin, conséquence du changement de braquet du Gouvernement, le Parlement a travaillé dans des délais particulièrement contraints puisque le projet de loi n'a été déposé que le 10 juillet. Malgré cela, la rapporteure a auditionné pendant l'été **plus d'une centaine d'acteurs** et reçu autant de contributions écrites.

II. LA CONSIGNE VOULUE PAR LE GOUVERNEMENT : UN REcul ÉCOLOGIQUE

La secrétaire d'État a déclaré devant la commission : *« il faut à tout texte de loi son objet transitionnel, son symbole. Pour ce projet, ce sera peut-être la consigne »*. Loin des déclarations solennelles, la consigne telle qu'envisagée par le Gouvernement n'est pas l'avancée écologique majeure annoncée.

A. DES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES FLOUES MAIS UNE INTENTION PRÉCISE : L'INSTAURATION D'UNE CONSIGNE POUR RECYCLAGE SUR LES BOUTEILLES EN PLASTIQUE

1. Une communication gouvernementale fondée sur un malentendu

Le **Gouvernement entretient une ambiguïté sur la finalité de la consigne**, les citoyens se disant généralement favorables à la consigne en pensant à celle pour **réemploi** (sur le verre). Une confusion est ainsi entretenue dans l'esprit du public, sur la notion de consigne, dont la nature n'est jamais précisée – réemploi ou recyclage ? –, ni les produits qui seraient concernés – bouteilles en plastique ? canettes ? verre ? autres emballages ? piles ? – ni les modalités de mise en œuvre – dans quelles conditions ? qui paye ? quels points de reprise ? quelle somme consignée ? quelles compensations ? **La rédaction retenue dans le projet de loi est**

suffisamment large et floue pour que chacun puisse y trouver ce qu'il cherche¹.

Or, l'intention du Gouvernement est précise : il s'agit pour l'heure de **mettre en place une consigne pour recyclage sur les bouteilles en plastique PET**.

2. Un projet loin de faire l'unanimité

La rapporteure a pu constater, **au cours de la centaine d'auditions** qu'elle a menées, que le projet de consigne pour recyclage des bouteilles en plastique PET rencontrait **l'hostilité ou a minima la circonspection de la quasi-totalité des parties prenantes** du secteur des déchets : collectivités territoriales en charge du service public de gestion des déchets, opérateurs du recyclage, associations environnementales et de consommateurs, autres secteurs industriels contribuant au financement des déchets ménagers. **Les principales associations de protection de l'environnement et de l'économie solidaire engagées en matière d'économie circulaire ont ainsi indiqué dans une prise de position commune : « sur la consigne, les Français plébiscitent le retour du modèle qu'ils ont connu, qui permet le réemploi de l'emballage en verre et donc la réduction de la production de déchets. Nous souhaitons que la loi donne la priorité au réemploi et sommes opposés au modèle visant uniquement le recyclage des bouteilles en plastique et canettes en aluminium, qui nous maintient dans l'ère du tout jetable. »**²

D'ailleurs, les seuls éléments communiqués par le ministère à la commission au moment du dépôt du projet de loi ont été l'étude **réalisée par le « Collectif Boissons »**³ **avec le concours de l'éco-organisme Citeo**. Il est inédit et surprenant que l'exécutif ait renvoyé, pour juger de l'impact d'une mesure, aux seuls chiffres produits par les industriels concernés.

¹ L'article 8 du projet de loi permet de mettre en place un dispositif de consigne sur certaines catégories de produits consommés par les ménages, **en des termes particulièrement vagues** : « Il peut être fait obligation aux producteurs ou à leur éco-organisme de mettre en œuvre sur le territoire un dispositif de consigne pour recyclage, réutilisation ou réemploi des produits consommés ou utilisés par les ménages, lorsqu'ils sont nécessaires pour atteindre les objectifs de collecte fixés par la loi ou le droit de l'Union européenne ».

² « La seule réponse industrielle ne peut suffire à produire les leviers nécessaires pour faire face à la crise écologique », *Le Monde*, 17 septembre 2019.

³ Le « Collectif Boissons » se présente lui-même comme « une initiative inédite rassemblant les principaux acteurs et parties prenantes du secteur de la boisson ». Il est constitué de représentants d'entreprises et d'organisations professionnelles et rassemble : l'Association des brasseurs de France (ABF), l'Association nationale des industries alimentaires (ANIA), Boissons énergisantes France (BEF), Boissons rafraîchissantes de France (BRF), la Maison des eaux minérales naturelles (MEMN), la Fédération du commerce et de la distribution (FCD), la Fédération nationale des boissons (FNB), la Confédération française du commerce de gros et international (CGI), le Syndicat des eaux de source (SES), le Syndicat national du lait de consommation (SYNDILAIT), et l'Union nationale interprofessionnelle des jus de fruits (UNIJUS).

3. Une concertation des parties prenantes en trompe l'œil

Étonnamment, cette disposition présentée par le Gouvernement comme la mesure phare du projet de loi **ne figure que de manière assez floue et sous forme d'une expérimentation dans la Feuille de route économie circulaire (FREC) d'avril 2018, fruit pourtant de 18 mois de concertation avec l'ensemble des acteurs du secteur.**

Le comité de pilotage sur la consigne créé en juin ne s'est quant à lui réuni qu'une seule fois. Le rapport établi à la demande du Gouvernement par son président Jacques Vernier et diffusé jeudi 12 septembre dernier **ne lui a pas été soumis formellement ni même présenté.**

Le Parlement se voit dessaisi par **le caractère très général de la mesure contenue dans le projet de loi.** Ce choix conduit à une étude d'impact indigente, qui mélange en permanence les effets de la consigne pour réutilisation, réemploi et recyclage¹. Le rapport de Jacques Vernier n'a été diffusé que très tardivement, moins d'une semaine avant l'examen en commission du texte.

B. LA CONSIGNE POUR RECYCLAGE SUR LES BOUTEILLES EN PLASTIQUE : DOUBLE RÉGRESSION ÉCOLOGIQUE, DOUBLE PEINE POUR LE CONSOMMATEUR ET LE CONTRIBUABLE LOCAL

1. Une double régression écologique : pérennisation de la bouteille en plastique à usage unique et « monétisation » du geste de tri

Le bilan environnemental de la consigne telle qu'envisagée par le Gouvernement doit être étudiée attentivement, loin des images d'Épinal.

La **consigne pour recyclage des bouteilles en plastique PET²**, apparaît comme un **outil « du passé »**. Au XXI^e siècle, l'apparition d'un continent de plastique dans nos océans doit plutôt conduire à s'interroger sur les moyens de produire **moins de plastique.**

Une **consigne centrée sur le recyclage du plastique ne permettra pas d'enrayer la progression de la consommation de bouteilles plastiques à usage unique**, qui ne pourront jamais être intégralement recyclées.

¹ S'agissant des consommateurs, l'étude d'impact se contente d'affirmer que ce dispositif est « plébiscité par le public » (mais de quelle consigne parle-t-on, puisque la rédaction prévue par le texte ne le précise pas ?) et que « par construction, le montant de la consigne étant restitué au consommateur lors du retour du produit, l'impact financier direct sur les particuliers est en principe nul ». Rien sur le montant des consignes non récupérées dans les pays ayant mis en œuvre la consigne, rien sur les conséquences sur le geste de tri.

² Polytéréphtalate d'éthylène.

En Allemagne, l'objectif de 90 % de collecte pour recyclage fixé par la directive européenne de 2019 a été atteint mais la consigne pour recyclage des bouteilles en plastique est corrélée depuis 2003 à **une augmentation de 60 % des ventes de contenants à usage unique, et une baisse équivalente de 60 % pour les contenants réutilisables**¹.

La commission considère que les efforts doivent être aujourd'hui concentrés plus largement sur la **réduction de la production de plastique**.

En second lieu, c'est un **vrai recul dans la prise de conscience écologique** que viendrait acter la mise en place de cette mesure, en « **monétisant** » un **geste essentiel aujourd'hui gratuit et bien intégré**. Pire encore : le consommateur vertueux paye actuellement un euro sa bouteille en plastique et la met dans le bac jaune : demain, il la payera 15 % plus cher et devra peut-être prendre sa voiture pour rapporter la bouteille dans une grande surface : où est le bénéfice écologique ?

2. Une double peine pour le citoyen : en tant que consommateur et en tant que contribuable local

La mise en place de la consigne pour recyclage des bouteilles PET créerait de manière sous-optimale **deux systèmes de collecte concurrents** : le premier sur l'ensemble des emballages plastiques, financé par les contribuables via la collecte séparée, le second sur les seules bouteilles plastiques, financé par les consommateurs *via* la consigne. Celle-ci implique en effet une infrastructure lourde, coûteuse et ultra-spécialisée de collecte, alors que le service public de gestion des déchets est déjà déployé dans la France entière et que sa polyvalence lui permet de traiter de plus en plus d'emballages différents, ce que ne permettront pas les machines de déconsignation des bouteilles.

D'un point de vue économique, la consigne entraînerait une ponction sur les consommateurs de **150 à 200 millions d'euros**². Alors que **les Français souhaitent une simplification du geste de tri**, elle complexifierait et perturberait celui-ci.

Enfin, la consigne aura un impact financier négatif sur les collectivités territoriales gestionnaires de déchets³, qui pourrait atteindre

¹ Données graphiques tirées du pré-rapport de Jacques Vernier sur la consigne (page 5, graphique Beverage Sales Refillable vs Non-Refillable Europe 2000-2015).

² Hypothèse d'une consigne à 0,15 euro par bouteille et d'un taux de retour de 90 % en rythme de croisière.

³ Résultant, d'une part de la perte des recettes tirées de la vente des matières recyclées : perte évaluée à 60 millions d'euros dans l'hypothèse d'une consigne obligatoire applicable en 2022 aux bouteilles PET et aux canettes, c'est-à-dire 12 millions d'euros de perte réelle dans la mesure où l'éco-organisme doit couvrir 80 % du coût net de référence d'un service de collecte et de tri optimisé, perte des soutiens financiers versés par l'éco-organisme Citeo pour les emballages sortis du périmètre du bac jaune, évaluée à 170 millions d'euros. Cette perte, évaluée à environ 182 millions d'euros par an, ne serait pas complètement compensée par une diminution du coût variable du fonctionnement

150 millions d'euros. D'ores et déjà, la perspective de la mise en œuvre d'une consigne a conduit **très récemment** de nombreuses intercommunalités à suspendre **leurs plans d'investissement destinés à moderniser leurs centres de tri** (décisions qui avaient été prises dans la perspective de l'extension de la consigne de tri d'ici 2022). On peut estimer que cette suspension, voire cet abandon d'investissements s'élèverait à **400 millions d'euros**. Ce sont les collectivités les plus performantes en matière de collecte sélective qui seront mécaniquement les plus pénalisées, avec un risque de répercussion sur le contribuable local pour maintenir la qualité du service public de gestion des déchets.

III. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION POUR LUTTER CONTRE L'ENSEMBLE DES DÉCHETS PLASTIQUES, FAVORISER LE RÉEMPLOI ET LA RÉPARATION, AIDER LE CONSOMMATEUR À ÊTRE ÉCORESPONSABLE ET LUTTER CONTRE LES DÉPÔTS SAUVAGES

La commission regrette que les débats sur la consigne fassent **passer au second plan les quelques avancées du projet de loi** comme les extensions ou les créations de nouvelles filières de responsabilité élargie du producteur (REP). Néanmoins, même les dispositions améliorant l'information du consommateur (la création d'un indice de « réparabilité » ou le Tri-man par exemple) ne sont **pas assez ambitieuses**.

La commission a souhaité en conséquence réaliser un travail de fond visant à s'attaquer aux véritables enjeux du XXI^e siècle articulé autour de six axes principaux.

A. UN PLAN DE LUTTE CONTRE L'ENSEMBLE DES DÉCHETS PLASTIQUES

1. Lutter à la source contre le suremballage

La commission a prévu, pour réduire **la production de plastique et lutter contre le suremballage** :

- la mise en place par les pouvoirs publics d'une **trajectoire pluriannuelle de réduction de la mise sur le marché d'emballages** ;
- l'obligation pour les entreprises les plus gourmandes en emballages de réaliser des **plans quinquennaux de prévention et d'écoconception** ;

du « bac jaune ». Cette dernière pourrait s'élever à 23 millions d'euros. La prise en charge par les autres industriels contribuant au système du bac jaune de tout ou partie de ces 170 millions reste à ce jour très incertaine.

- un système de *bonus-malus financier* (via la modulation des éco-contributions) tenant compte de la quantité de matière utilisée dans un produit.

2. Mieux collecter l'ensemble des déchets plastiques « hors foyer »

Afin d'améliorer la **collecte** non seulement des bouteilles en plastique¹, mais de l'ensemble des emballages, la commission a prévu **d'affecter une partie des contributions financières versées par les producteurs au financement d'un programme d'amélioration de la collecte séparée hors foyer.**

Les marges de progression sont considérables si l'on veut atteindre les objectifs fixés au niveau européen. **15 à 20 % des bouteilles et canettes mises sur le marché sont en effet consommées hors foyer.** Et, alors que l'agrément actuel de Citeo prévoit que 60 000 tonnes de déchets d'emballages assimilés ménagers abandonnés hors foyer doivent être collectés d'ici fin 2022, on sait que cette collecte n'a pas dépassé 1 000 tonnes en 2018.

Cette mesure entraînera une amélioration de la collecte hors foyer de **l'ensemble des emballages plastiques** et non des seules bouteilles en PET, qui représentent moins de 10 % des déchets plastiques.

3. Consommer moins de bouteilles en plastique

Toujours dans l'objectif de réduire la production de plastique à usage unique, la commission a **interdit, à compter du 1^{er} janvier 2020, la distribution gratuite des bouteilles d'eau plate en plastique dans les établissements recevant du public** et dans les locaux à usage professionnel et facilité la mise à disposition d'eau du robinet dans les établissements de restauration.

4. Lutter contre la pollution de l'eau et des milieux aquatiques par les déchets

Au regard de l'impact environnemental et sanitaire considérable de certains produits sur les milieux aquatiques, la commission a souhaité responsabiliser les producteurs de ces produits en les incitant à **améliorer la conception de leurs produits** ou à financer **des opérations de nettoyage des milieux et de traitement de la pollution des eaux.**

¹ Les bouteilles en PET représentent 330 000 tonnes, soit 0,1 % des déchets produits au total en France et 1% des déchets ménagers et assimilés.

B. AIDER LE CONSOMMATEUR À ÊTRE ÉCO-RESPONSABLE ET LUTTER CONTRE LE GASPILLAGE ALIMENTAIRE

La commission a souhaité donner au consommateur les moyens d'être un **consommateur éco-responsable** et renforcer le volet consacré à la lutte contre le gaspillage.

1. La fin du « point vert » et l'accès aux informations *via* des « QR codes »

Si le projet de loi prévoit la généralisation d'une signalétique sur le geste de tri - *via* les logos « Triman » et « Info-tri » apposés sur les emballages des produits - le logo « point vert », utilisé par l'éco-organisme Citeo dans la filière des emballages ménagers afin de signaler la contribution des produits concernés au financement de la filière, entretient une **confusion très malvenue dans l'esprit du consommateur car celui-ci ne signifie en réalité aucunement que le produit est recyclable.**

La commission a adopté la possibilité d'un ***malus* financier sur les informations susceptibles de nuire à la bonne gestion de la fin de vie des produits.** Un tel ajout permettra de pénaliser financièrement les producteurs choisissant d'apposer le point vert sur leurs emballages.

Si l'espace disponible sur les emballages ne permet pas toujours d'y apposer l'ensemble des informations susceptibles de guider le consommateur dans son choix, la commission a souhaité que ce dernier ait accès le plus simplement possible au maximum d'éléments relatifs aux qualités environnementales des produits.

La commission a également permis la **dématérialisation des informations relatives aux qualités environnementales des produits**, dans le souci de mieux guider le consommateur (*via* un « QR code »). Elle a prévu que le vendeur devra tenir à disposition du consommateur, par tout moyen approprié, les paramètres ayant permis d'établir le nouvel indice de durabilité des produits.

2. Stop à la publicité incitant à jeter des produits encore en état de marche

La commission a **rigoureusement encadré les messages publicitaires visant explicitement à inciter un consommateur à renouveler un produit encore en état de fonctionnement.** Ces pratiques, qui vont de pair avec l'obsolescence programmée, sont choquantes d'un point de vue environnemental et clairement en contradiction avec le principe même d'une économie circulaire.

3. Renforcer la lutte contre le gaspillage alimentaire

Alors que le titre du projet de loi annonce un texte luttant contre le gaspillage, la commission a souhaité aller plus loin que la simple extension de l'interdiction d'élimination des invendus alimentaires à tous les produits non alimentaires.

Elle a renforcé le contrôle de la qualité des **dons des grandes surfaces aux associations, dans le cadre de leurs conventions**, en prévoyant la **mise en place par l'État de contrôles aléatoires** : en effet, les associations se trouvent parfois contraintes d'écouler ces denrées données mais non distribuées car périmées ou abîmées au travers du circuit de gestion des déchets ménagers.

C. FAVORISER LE RÉEMPLOI ET LA RÉPARATION

1. Recentrer le dispositif de consigne sur le réemploi

La commission a **clarifié le dispositif de consigne** prévu par le projet de loi en **supprimant la possibilité d'une consigne pour recyclage des bouteilles en plastique PET**. Un tel système constituerait en effet à ses yeux un **non-sens tant environnemental qu'économique**.

Ainsi selon la commission, l'objectif européen d'un taux de collecte de 90 % des bouteilles en plastique pourrait être atteint en 2029 par la mise en œuvre de plusieurs mesures alternatives, notamment l'amélioration du taux de collecte du gisement **hors foyer** (60 % en 2022 comme le prévoit l'agrément de Citeo, puis 80 % en 2029), une extension de la tarification incitative et une densification des points de collecte de l'ordre de 30 000 points supplémentaires d'ici 2029 couplée à une campagne de communication sur le tri solidaire.

La **combinaison de ces dispositifs alternatifs** à la consigne permettrait d'atteindre les objectifs européens et s'inscrirait **dans la continuité des efforts mis en œuvre depuis plusieurs dizaines d'années par l'ensemble des acteurs concernés par la gestion des déchets**.

La commission a en conséquence recentré le dispositif de consigne sur le **réemploi**.

2. Favoriser la réparation

La commission a souhaité **favoriser la réparation par rapport au renouvellement des produits**, via la mise en place d'un **fonds de réparation** permettant de prendre en charge une partie des coûts de réparation des produits par des réparateurs labellisés, identifiables par un annuaire en ligne. Cette mesure complète la création d'un indice de réparabilité en

s'attaquant au frein principal à la réparation, à savoir son coût. Grâce à ce fonds, les producteurs deviennent responsables financièrement (*via* leurs éco-contributions) de la durabilité des produits qu'ils mettent sur le marché.

La commission a également prévu de fixer des **objectifs de réparation** au sein des cahiers des charges des éco-organismes. La réparation constitue en effet un formidable levier environnemental et social en permettant la création d'emplois non délocalisables tout en soutenant le pouvoir d'achat.

3. Favoriser le réemploi *via* la commande publique et la gouvernance des éco-organismes

La commission a fixé un objectif de 10 % des produits achetés dans le cadre du schéma de promotion des achats publics responsables devant être issus du réemploi.

Elle a également **élargi la gouvernance des éco-organismes** aux collectivités territoriales, aux associations de protection de l'environnement et de défense des consommateurs, aux acteurs du réemploi et aux opérateurs de traitement et de valorisation des déchets.

4. Favoriser le réemploi des bouteilles de gaz *via* une consigne

La commission a prévu un **système de consigne ou un système équivalent pour le réemploi des bouteilles de gaz et des cartouches de gaz destinées à un usage individuel**. En effet, la prise en charge par les collectivités de ces bouteilles et cartouches individuelles pose des problèmes importants pour les filières de recyclage, avec par exemple des risques d'incendie ou d'explosion si une cartouche non vide est jetée dans un bac de tri. Les collectivités s'appuient donc sur les opérateurs spécialisés dans les déchets dangereux pour assurer la gestion de ces produits, à leurs frais (et donc indirectement aux frais du contribuable).

D. COMBLER UN ANGLE MORT DE LA GESTION DES DÉCHETS : LA GESTION DES DÉCHETS DU BÂTIMENT ET LA LUTTE CONTRE LES DÉPÔTS SAUVAGES

1. Améliorer la gestion des déchets du bâtiment

La commission a fait le choix de préserver, pour les déchets du bâtiment, qui représentent près de 15 % des déchets produits en France, le principe d'une REP assorti d'une faculté pour les professionnels concernés, d'y déroger par un système équivalent. Mais elle a souhaité garantir, dans chacune de ces deux options, en plus de la reprise gratuite des déchets triés :

- un **maillage territorial des points de collecte**, afin que chaque artisan soit en mesure de trouver à proximité une solution de reprise de ses déchets ;

- une **extension des horaires d'ouverture** de ces points afin qu'une solution soit toujours offerte à l'artisan qui doit se débarrasser de ses déchets en fin de journée ;

- une **traçabilité** des déchets.

Elle a également souhaité **encadrer le système équivalent** éventuel en prévoyant une **convention tripartite** entre l'État, les collectivités et les professionnels du bâtiment.

Dans le sens d'une plus grande responsabilisation du maître d'ouvrage, qui lui aussi, en tant que citoyen, souhaite des solutions pour développer ses éco-gestes quotidiens, la commission a prévu que les professionnels du bâtiment devront lui remettre un **certificat de traitement des déchets** induits par les travaux qu'il fait réaliser. Avec ce certificat, le maître d'ouvrage pourra s'assurer que les déchets ont été pris en charge par les professionnels du bâtiment et ne viennent pas alimenter les dépôts sauvages.

2. Lutter contre les dépôts sauvages

Le drame de cet été, avec la mort du maire de Signes, a montré l'immense détresse dans laquelle se retrouvent de très nombreux élus face au développement incontrôlable des dépôts sauvages de déchets sur le territoire de leurs communes.

Alors que le projet de loi renvoie ce sujet très important à des ordonnances, la commission a considéré qu'il appartenait au législateur d'en débattre et de décider des meilleurs outils pour lutter contre ce fléau.

En premier lieu, les mesures prévues pour la gestion des déchets du bâtiment permettront de lutter contre les dépôts sauvages de déchets, largement constitués de déchets du bâtiment.

La commission a également :

- renforcé la filière à responsabilité élargie du producteur sur les **véhicules hors d'usage** afin que ces derniers ne se retrouvent pas dans les dépôts sauvages ;

- renforcé le **pouvoir de police des élus** pour lutter contre ces dépôts, en leur permettant de mutualiser les moyens au niveau de l'intercommunalité ou encore en habilitant certains agents territoriaux à **verbaliser les infractions** ;

- prévu que les éco-contributions versées par les producteurs de ces déchets devront contribuer à **financer le nettoyage des dépôts sauvages**.

E. CRÉER UNE RESPONSABILITÉ ÉLARGIE DU PRODUCTEUR SUR L'ENSEMBLE DES TEXTILES SANITAIRES

La commission a étendu le principe de responsabilité élargie des producteurs pour les lingettes pré-imbibées à **l'ensemble des textiles sanitaires** (comme les couches par exemple) à compter du 1^{er} janvier 2024. Ces textiles sanitaires représentent en effet un gisement de déchets non recyclable considérable et un poids pour les collectivités et donc pour le contribuable. L'intégration de ces textiles à une filière REP permettra d'améliorer l'écoconception et d'orienter les producteurs vers des solutions alternatives.

F. AMÉLIORER LA PRÉVENTION ET LA GESTION DES DÉCHETS OUTRE-MER

La commission a prévu une majoration du barème national pour les collectivités ultramarines permettra d'assurer une couverture totale des coûts de prévention et de gestion des déchets.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE I^{ER}

INFORMATION DU CONSOMMATEUR

Article 1^{er} A (nouveau)

Inscription dans le code de l'environnement de l'objectif de 100 % de plastique recyclé d'ici le 1^{er} janvier 2025

La commission a adopté l'**amendement COM-88** de Guillaume Gontard et des membres du groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste, insérant un article additionnel, visant à inscrire dans l'article L. 541-1 du code de l'environnement, relatif à la politique nationale de gestion des déchets et de récupération des matériaux, l'objectif de 100 % de plastique recyclé d'ici le 1^{er} janvier 2025, visé par le Gouvernement dans la Feuille de route pour l'économie circulaire (FREC).

La commission a adopté l'article 1^{er} A ainsi rédigé.

Article 1^{er}

Amélioration de l'information du consommateur sur les qualités et caractéristiques environnementales des produits

Cet article vise à encadrer les informations apportées aux consommateurs sur les qualités et caractéristiques environnementales des produits, en vue de lui permettre de prendre des décisions d'achat mieux éclairées. La commission a souhaité que ces informations intègrent l'ensemble du cycle de vie des produits, qu'elles fassent l'objet de définitions et de modalités de contrôle précises au niveau réglementaire et qu'elles puissent être communiquées par voie dématérialisée dans les cas pertinents.

I. La situation actuelle - Des allégations environnementales nombreuses et mal encadrées, peu propices à des actes d'achat pleinement informés

L'article 90 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte prévoyait d'imposer aux **producteurs réalisant volontairement une communication ou une allégation environnementale** concernant leurs produits de mettre à disposition conjointement les principales caractéristiques environnementales de ces produits, en vue d'**objectiver ces allégations**. L'objectif ainsi poursuivi était de lutter contre les pratiques abusives de verdissement des conditions de production de certains produits (« *greenwashing* »).

Le ministère de la transition écologique et solidaire a toutefois rappelé qu'**aucune mesure d'application n'a été prise sur le fondement de cet article**, en raison de son extrême généralité ainsi que de difficultés de compatibilité avec le droit européen, de telles informations précontractuelles n'étant pas prévues par un texte de l'Union européenne.

De fait, dans un contexte global d'élévation des préoccupations environnementales, **de nombreux producteurs affichent désormais des informations visant à répondre aux attentes des consommateurs sur ces problématiques**, sans que de telles initiatives ne fassent l'objet d'une harmonisation ou de contrôles, sauf en cas de pratique commerciale délibérément trompeuse. L'étude d'impact du projet de loi souligne que les services de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes relèvent depuis plusieurs années **une recrudescence des plaintes contre les allégations environnementales**, dont une partie d'entre elles manquent de justifications précises et partagées, voire, dans certains cas, sont dépourvues de tout fondement. Il ressort ainsi de l'état du droit un manque d'instruments juridiques pour encadrer la communication des entreprises sur les qualités environnementales de leurs produits.

II. Le dispositif envisagé - Un cadre général pour imposer à certaines catégories de produits des modalités harmonisées d'informations environnementales

La transition vers une économie circulaire suppose de mobiliser l'ensemble des parties prenantes. À ce titre, **le rôle des consommateurs est essentiel**, dès lors que leurs préférences en matière d'achat définissent la demande adressée aux producteurs et peut en ce sens orienter leur offre vers des produits mieux éco-conçus. Cette contribution et cette responsabilité des consommateurs supposent toutefois que des informations précises et fiables leur soient apportées.

À cette fin, l'article 1^{er} du projet de loi prévoit la mise en place d'**un cadre général en matière d'information sur les qualités et caractéristiques**

environnementales des produits générateurs de déchets, à la charge des producteurs et importateurs.

Le nouvel article L. 541-19-1 ainsi créé au sein du code de l'environnement vise **de façon non exhaustive** les informations suivantes : incorporation de matières recyclées, emploi de ressources renouvelables, durabilité, réparabilité, possibilités de réemploi, recyclabilité, présence de substances dangereuses et modulations de l'éco-contribution. Ces informations seront communiquées par voie de marquage ou d'étiquetage.

Cet article renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de définir les catégories de produits concernés et les modalités d'information des consommateurs. D'après les informations transmises par le ministère, l'approche envisagée au niveau réglementaire serait davantage de procéder par thématique d'information, commune à une large gamme de produits, que de retenir une clef d'entrée par catégorie de produits.

En matière de sanction, l'article prévoit que tout manquement à ces obligations d'information sera passible d'une amende administrative pouvant aller jusqu'à 3 000 euros pour une personne physique et 15 000 euros pour une personne morale. Ces sanctions sont également applicables aux obligations prévues par les articles L. 541-9-2 (indice de réparabilité) et L. 541-9-3 (règles de tri), créés respectivement par les articles 2 et 3 du projet de loi. Si ces sanctions peuvent sembler de prime abord limitées pour un producteur de grande importance, elles peuvent toutefois être appliquées par unité non conforme.

La recherche et le constat de ces manquements seront confiés aux agents de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, par une modification de l'article L. 511-7 du code de la consommation.

III. La position de la commission - Des précisions indispensables en vue d'apporter des informations claires et pertinentes au consommateur

La commission partage pleinement le principe d'une information renforcée du consommateur, préalable indispensable à une contribution de chacun à la transition écologique par ses choix de consommation. Elle a également entendu les inquiétudes exprimées par les parties prenantes, quant au caractère très général de ce nouveau cadre, susceptible d'impacter significativement une large gamme de produits, dans une ampleur laissée à la discrétion du pouvoir réglementaire.

Guidée par le souci de concilier pragmatiquement ces deux objectifs et de proposer un dispositif équilibré, la commission a apporté les modifications suivantes à l'article 1^{er} :

- les qualités et caractéristiques environnementales seront établies en privilégiant **une analyse de l'ensemble du cycle de vie** des produits (COM-497 de la rapporteure) ;

- ces informations pourront être communiquées au consommateur **par tout procédé approprié**, notamment par voie dématérialisée (COM-496 de la rapporteure et COM-525 de la rapporteure pour avis) ;

- la mention des **éco-modulations** de la contribution financière versée dans le cadre d'une filière REP a été supprimée (COM-526 de la rapporteure pour avis) ;

- le décret en Conseil d'État fixant les conditions d'application de ce dispositif devra préciser la définition des qualités et caractéristiques environnementales, les modalités de leur établissement, les catégories de produits concernés ainsi que les modalités d'information des consommateurs et de contrôle du respect de ces obligations (COM-498 de la rapporteure et COM-528 de la rapporteure pour avis) ;

- les **substances dangereuses** concernées par le dispositif d'information seront identifiées par un décret pris après avis de l'Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (COM-527 de la rapporteure).

La commission a également adopté l'amendement COM-500 de la rapporteure supprimant de l'article 1^{er} les alinéas 4 à 7, ces dispositions étant reprises sans modification de fond par un amendement insérant un article additionnel après l'article 4, en vue de regrouper dans un article spécifique du code de l'environnement les sanctions applicables aux manquements aux nouvelles obligations en matière d'information du consommateur.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 2

Indice de réparabilité des équipements électriques et électroniques

Cet article impose aux producteurs et vendeurs d'équipements électriques et électroniques de présenter aux consommateurs un indice de réparabilité de leurs produits. La commission a apporté des précisions au dispositif et a souhaité permettre au consommateur d'accéder de façon complémentaire aux paramètres ayant permis d'établir cet indice.

I. La situation actuelle - Des réflexions sur l'amélioration de la durée de vie des produits engagées depuis plusieurs années

La loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a complété l'article L. 541-1 du code de l'environnement, relatif aux objectifs de la politique nationale de prévention et de gestion des déchets.

Parmi les objectifs ainsi ajoutés figure **la lutte contre l'obsolescence programmée des produits manufacturés, via l'information du consommateur**. Le législateur avait alors prévu le recours à des expérimentations, sur la base du volontariat, concernant l'affichage de **la durée de vie des produits** afin de favoriser l'allongement de la durée d'usage des produits manufacturés grâce à l'information des consommateurs. La finalité de telles expérimentations est de définir des normes partagées par les acteurs économiques des filières concernées sur la notion de durée de vie.

Sur la base de cette impulsion donnée par le législateur, des travaux ont été conduits par l'Ademe et le Commissariat général au développement durable (CGDD), en partenariat avec les secteurs industriels concernés. S'agissant des travaux relatifs à la durée de vie, les travaux ont été rapidement orientés vers **les enjeux de réparabilité**, en raison de difficultés techniques rencontrées au sujet de la mesure de la durée de vie et de sa communication au consommateur. En s'appuyant sur des initiatives déjà prises par certaines entreprises de la grande distribution, ces travaux ont finalement abouti à l'élaboration d'un indice de réparabilité, sur le modèle de l'étiquette énergie.

II. Le dispositif proposé - La communication aux consommateurs d'un indice de réparabilité

L'article 2 vise à imposer aux fabricants ou importateurs d'**équipements électriques et électroniques** de communiquer sans frais aux vendeurs de leurs produits **un indice de réparabilité**, ainsi que les paramètres ayant permis de l'établir. Il incombera ensuite aux vendeurs de communiquer aux consommateurs cet indice, par voie de marquage, d'étiquetage, d'affichage ou par tout autre procédé approprié, incluant ainsi le recours à la dématérialisation.

Un décret en Conseil d'État précisera les modalités d'application du dispositif selon les catégories d'équipements concernés.

D'après les éléments transmis par le ministère, et les travaux techniques menés à ce jour par l'Ademe avec les parties prenantes, l'indice prendrait la forme d'**une notation sur dix, établie sur la base de cinq critères**, déclinés en sous-critères, selon une pondération spécifique :

- la disponibilité de la documentation technique ;
- l'accessibilité et la démontabilité des pièces ;

- la disponibilité des pièces détachées ;
- le rapport entre la pièce détachée essentielle la plus chère et le prix du produit neuf ;
- un critère spécifique à la catégorie de produit.

**CRITÈRES ET PONDÉRATION ENVISAGÉS
POUR LA MISE EN PLACE DE L'INDICE DE RÉPARABILITÉ**

Critères	Sous-critères	Pondération du sous-critère	Pondération du critère	NOTE FINALE SUR 10
CRITERE 1 : DOCUMENTATION	Sous-critère 1.1 Disponibilité de la documentation	75%	20%	
	Sous-critère 1.2 Instructions d'utilisation, de conseils d'entretien et de mise à jour produit	25%		
CRITERE 2 : DEMONTABILITE ET REMONTABILITE	Sous-critère 2.1 Facilité de démontage et remontage (pièces panne / casse)	75%	20%	
	Sous-critère 2.2 Outillage nécessaire (pièces panne / casse)	25%		
CRITERE 3 : DISPONIBILITE DES PIECES DETACHEES	Sous-critère 3.1.1 Engagement sur la durée de disponibilité (pièces panne / casse)	50%	20%	
	Sous-critère 3.1.2 Engagement sur la durée de disponibilité (pièces fonctionnelles)	25%		
	Sous-critère 3.2.1 Engagement sur les délais de livraison (pièces panne / casse)	17%		
	Sous-critère 3.2.2 Engagement sur les délais de livraison (pièces fonctionnelles)	8%		
CRITERE 4 : PRIX	Ratio prix de la pièce la plus chère (pièces panne / casse) sur prix du produit neuf	100%	20%	
CRITERE 5 : CRITERE SPECIFIQUE	Type de critère spécifique	100%	20%	

Source : Ministère de la transition écologique et solidaire

III. La position de la commission - Une définition plus claire de l'indice de réparabilité et une mise à disposition de ses paramètres au consommateur

À l'initiative de la rapporteure, la commission a complété le dispositif par **une définition de l'indice de réparabilité**, dont était dépourvu le projet de loi initial (COM-504).

En outre, elle a souhaité prévoir qu'en complément de la communication de l'indice de réparabilité au consommateur, le vendeur met à sa disposition **les paramètres ayant permis de l'établir**, par tout moyen approprié (COM-505). Cela permettra au particulier de connaître les informations concrètes ayant permis de noter le produit en termes de réparabilité.

En vue de sécuriser le cadre applicable à cette nouvelle obligation, la commission a également précisé que le décret en Conseil d'Etat nécessaire à l'application du dispositif fixera **les critères et le mode de calcul retenus** pour l'établissement de l'indice, en adoptant des amendements identiques **COM-506** de la rapporteure et **COM-529** de la rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques.

Enfin, la commission a adopté l'amendement rédactionnel **COM-502** proposé par la rapporteure.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 3

Généralisation d'une information du consommateur sur le geste de tri

Cet article vise à généraliser l'apposition d'une signalétique relative aux règles de tri pour les produits relevant du principe de responsabilité élargie du producteur. La commission a souhaité clarifier l'information du consommateur en luttant contre les signalétiques susceptibles de nuire à la bonne gestion de la fin de vie des produits et a décidé de maintenir une exclusion relative aux emballages ménagers en verre.

I. La situation actuelle - Un manque d'information harmonisée sur le geste de tri pour les produits consommés par les ménages

L'article L. 541-10-5 du code de l'environnement prévoit actuellement que tous les produits recyclables soumis à un dispositif de responsabilité élargie du producteurs et mis sur le marché à compter du 1^{er} janvier 2015 font l'objet d'**une signalétique commune informant le consommateur que ce produit relève d'une consigne de tri**. Cette obligation n'est toutefois pas applicable aux emballages ménagers en verre.

À l'exception de certaines filières (déchets d'équipements électriques ou électroniques, déchets de piles et accumulateurs, déchets diffus spécifiques), la signalétique commune est le **logotype « Triman »**, développé depuis 2011 (art. R. 541-12-18). Cette signalétique doit figurer sur le produit ou à défaut sur l'emballage, la notice ou tout autre support, incluant la voie dématérialisée.

S'agissant des piles et accumulateurs et des déchets d'équipements électriques et électroniques, le logotype utilisé est celui dit de la « poubelle

barrée », ce marquage faisant l'objet d'une harmonisation européenne (art. R. 543-127 et R. 543-177). Ce logotype est également retenu pour les déchets diffus spécifiques, sans pour autant que cette signalétique soit imposée.

Ce système de signalétique est complexifié par la présence d'autres logotypes, d'application volontaire, tel celui dit du « Tidy-man » ou de la « Boucle de Möbius ». En outre, d'autres signalétiques bien distinctes de la recyclabilité, tel le « point vert » utilisé en France par les producteurs pour signaler leur contribution au financement de la REP emballages ménagers, engendrent **une grande confusion pour le citoyen**. En outre, le contrôle du respect par les producteurs de l'apposition du « Triman » est jugé difficile par l'administration, en raison de la faculté d'y avoir recours de façon dématérialisée.

Enfin, l'information du consommateur sur les modalités du tri ou d'apport du déchet issu du produit relève largement d'initiatives volontaires de la part des producteurs (comme l'« info-tri » pour la REP emballages ménagers), le manque d'harmonisation sur ce point étant également susceptible de nuire à la bonne gestion de la fin de vie des produits.

DIFFÉRENTES SIGNALÉTIQUES UTILISÉES

De gauche à droite : Triman, Poubelle barrée, Tidy-man, Boucle de Möbius



De gauche à droite : Point vert, Info-tri



II. Le dispositif proposé - Une généralisation de la signalétique sur les règles de tri et le geste de tri ou d'apport du déchet

L'article 5 du projet de loi prévoit que tout produit mis sur le marché à destination des ménages et relevant du dispositif de responsabilité élargie du producteur doit faire l'objet d'une **signalétique informant le consommateur que ce produit relève de règles de tri** (logotype « Triman »).

Cette signalétique devra être **accompagnée d'une information sur le geste de tri** ou d'apport du déchet issu du produit concerné¹, figurant sur le produit, son emballage ou, à défaut, un autre document fourni avec le produit.

La dématérialisation ne serait donc plus permise. En outre, l'exclusion spécifique des emballages ménagers en verre n'est pas reprise par ces nouvelles dispositions, qui se substituent à celles antérieurement inscrites à l'article L. 541-10-5.

Les conditions d'application de ce dispositif seront fixées par décret en Conseil d'État.

III. La position de la commission - Clarifier l'information du consommateur en luttant contre les signalétiques équivoques

Au regard des contraintes spécifiques pour certains produits dans des contenants en verre, ainsi que du geste de tri déjà bien ancré dans la population pour les emballages dans ce matériau, la commission a adopté les **amendements identiques COM-47** de Nathalie Delattre, **COM-52** d'Yves Détraigne et Françoise Férat, **COM-55** d'André Reichardt, **COM-169 rect. ter** de Daniel Laurent et plusieurs de ses collègues et **COM-319 rest.** de Louis-Jean de Nicolaÿ et plusieurs de ses collègues, visant à maintenir l'exclusion des emballages ménagers en verre de ce dispositif, comme cela est actuellement prévu par le droit en vigueur.

En outre, à l'article 8, la commission a adopté un amendement **COM-512** à l'initiative de la rapporteure, prévoyant une modulation de l'éco-contribution en vue de pénaliser financièrement l'apposition de toute signalétique susceptible de nuire à la bonne gestion de la fin de vie des produits. Cette faculté nouvelle doit permettre en particulier de mettre un terme à la présence de logotypes suscitant une confusion chez le consommateur quant au geste de tri et concurrençant directement des informations harmonisées tel le « Triman ».

¹ Cette information sur le geste de tri, appelée « info-tri » dans la REP emballages, est actuellement appliquée sur la base du volontariat.

EXEMPLE DE CHARTE GRAPHIQUE UTILISÉE PAR L'ÉCO-ORGANISME CITEO,
COMBINANT LE POINT VERT, L'INFO-TRI ET LE TRIMAN



En effet, malgré une opinion encore extrêmement répandue parmi la population, le logotype « point vert », apposé par les producteurs sur leurs produits, ne signifie aucunement que le produit est recyclable, mais simplement que son producteur contribue financièrement à la filière REP emballages. Dans son rapport public annuel 2016, la Cour des comptes avait souligné les conséquences financières de cette confusion, en considérant qu'il contribuait directement aux erreurs de tri sur les emballages, représentant un coût de 40 millions d'euros pour les collectivités territoriales.

Le retrait progressif de telles signalétiques permettra de clarifier l'information du consommateur, d'améliorer le geste de tri et de libérer de l'espace sur les emballages ou les étiquettes des produits concernés.

Enfin, la commission a adopté l'amendement de cohérence **COM-499** proposé par la rapporteure.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 4

**Disponibilité des pièces détachées et utilisation
de pièces issues de l'économie circulaire**

L'article 4 vise à améliorer l'information du consommateur sur la disponibilité des pièces détachées et à favoriser le recours à des pièces issues de l'économie circulaire en cas de réparation. La commission a souhaité clarifier l'obligation d'information du vendeur par le fabricant sur la disponibilité des pièces, ajuster le délai imparti au fabricant pour fournir ces pièces au vendeur, et étendre au matériel médical l'obligation pour les réparateurs de fournir des pièces issues de l'économie circulaire.

I. La situation actuelle - Un encadrement équivoque et peu contraignant en matière de disponibilité des pièces détachées

A) La disponibilité des pièces détachées

Créé par la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation, l'article L.111-4 du code de la consommation prévoit actuellement que le fabricant ou l'importateur d'un produit informe le vendeur de la période pendant laquelle, ou de la date jusqu'à laquelle, les pièces détachées indispensables à l'utilisation des biens sont disponibles sur le marché. Cette information est délivrée obligatoirement au consommateur par le vendeur de manière lisible avant la conclusion du contrat et confirmée par écrit lors de l'achat du bien.

Cette rédaction laisse subsister une grande ambiguïté quant à l'existence ou non d'une obligation à la charge du fabricant ou de l'importateur d'informer le vendeur en cas de non-disponibilité des pièces. De même, la formulation actuelle implique que le vendeur n'est tenu d'informer le consommateur qu'en cas d'éléments sur la disponibilité des pièces¹.

Il en résulte **un cadre juridique fragile et imprécis**, conduisant à ce que l'absence d'information donnée au consommateur puisse être liée tout aussi bien à une non-disponibilité des pièces explicitement communiquée par le fabricant, qu'à l'absence de tout élément sur le sujet. En d'autres termes, l'information dont dispose le consommateur manque de fiabilité, et ne lui permet pas de procéder à une comparaison entre plusieurs produits qui soit pertinente sur la base de ce critère. Un rapport remis au Parlement en avril 2017 en application de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la

¹ Le décret n° 2014-1482 du 9 décembre 2014 d'application de cette mesure retient précisément cette lecture.

transition énergétique pour la croissance verte avait souligné cette faille importante du système d'information du consommateur¹.

En outre, l'article L. 111-4 prévoit également que, dès lors que le fabricant ou importateur a communiqué une période de disponibilité des pièces détachées, il fournit obligatoirement **dans un délai de deux mois** aux vendeurs professionnels et aux réparateurs qui le demandent les pièces concernées.

Comme le souligne l'étude d'impact du projet de loi, ce délai de deux mois est incohérent avec le délai d'un mois imparti au vendeur pour effectuer la réparation d'un bien dans le cadre de la garantie légale de conformité (art. L. 217-10 du même code).

B) L'obligation de proposer des pièces issues de l'économie circulaire

La loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a créé pour le secteur de la réparation automobile une obligation de proposer au consommateur la possibilité d'opter pour des pièces issues de l'économie circulaire plutôt que pour des pièces neuves, sauf indisponibilité ou autre motif légitime (art. L. 224-67 du code de la consommation). Tout manquement à cette obligation est passible d'une amende administrative dont le montant ne peut excéder 3 000 euros pour une personne physique et 15 000 euros pour une personne morale.

Le périmètre de cette obligation a été précisé par le décret n° 2016-703, notamment la définition de la notion de pièces issues de l'économie circulaire, ainsi que les catégories de pièces incluses au dispositif et les motifs légitimes permettant au réparateur de ne pas proposer de telles pièces, en l'occurrence si elles présentent un risque important pour l'environnement, la santé publique ou la sécurité routière. Les modalités d'information du consommateur quant à cette nouvelle possibilité en termes de réparation ont été fixées par un arrêté du 8 octobre 2018.

Interrogé sur le bilan de ce dispositif, le ministère a indiqué que le retard pris dans sa mise en œuvre, en raison notamment de recours contentieux, ne permet pas à ce stade de disposer d'éléments quantitatifs probants. Sur le plan qualitatif, on observe cependant depuis 2017 une mobilisation des opérateurs économiques (constructeurs automobiles, centres VHU² agréés, garagistes) pour développer une offre de pièces de rechange issues de l'économie circulaire, notamment par un rapprochement entre les acteurs de la chaîne de valeur de la réparation automobile (partenariats entre les centres VHU et les enseignes de réparation

¹ Rapport du Gouvernement au Parlement sur l'opportunité de l'extension de la durée de garantie légale de conformité de deux à cinq ans, voire à dix ans, pour certaines catégories ciblées de produits, en application de l'article 70 de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, avril 2017.

² Véhicules hors d'usage.

automobile), le développement de plateformes de vente et de mutualisation de stocks de pièces et la professionnalisation accrue des exploitants de centres VHU.

II. Le dispositif envisagé - Une clarification de l'information donnée au consommateur et une extension de l'obligation de recourir à des pièces issues de l'économie circulaire

L'article 4 modifie l'article L. 111-4 du code de la consommation afin de rendre obligatoire **l'information du consommateur sur la disponibilité ou la non-disponibilité des pièces détachées** pour la réparation de deux catégories de produits : les équipements électroniques et électroménagers, ainsi que les équipements d'ameublement. En vue de remédier à l'absence récurrente d'informations communiquées à ce sujet par le fabricant au vendeur, le projet de loi prévoit dans une telle situation que le vendeur devra présumer d'une non-disponibilité des pièces et en informer explicitement le consommateur.

En outre, **il abaisse de deux mois à 20 jours le délai de fourniture des pièces détachées** par le fabricant ou importateur qui a communiqué au vendeur une information sur la période de disponibilité des pièces détachées.

Enfin, l'article étend à **certaines catégories d'équipements électriques et électroniques**¹ l'obligation actuellement appliquée au secteur de la réparation automobile de proposer **des pièces de rechange issues de l'économie circulaire** pour certaines catégories de pièces².

Un décret en Conseil d'État précisera les catégories d'équipements et de pièces concernées ainsi que les conditions dans lesquelles un professionnel ne sera pas tenu de proposer ces pièces pour des motifs légitimes. Un décret fixera les modalités d'information du consommateur.

Tout manquement à cette obligation sera passible d'une amende administrative de 3 000 euros pour une personne physique et de 15 000 euros pour une personne morale.

III. La position de la commission - Des compléments nécessaires à la bonne information du consommateur et une extension au matériel médical du dispositif sur les pièces d'occasion

Favorable à une information renforcée sur la disponibilité des pièces détachées, afin de permettre au consommateur d'intégrer ce paramètre dans

¹ Les catégories mentionnées sont les équipements électroménagers, les petits équipements informatiques et de télécommunications, les écrans et moniteurs.

² L'objectif étant de réduire le coût de la réparation, jugé souvent prohibitif, en particulier pour les appareils électroménagers, et d'allonger ainsi la durée de vie des produits.

sa décision d'achat, la commission a adopté l'amendement **COM-335** de Joël Bigot et de ses collègues membres du groupe Socialiste et républicain, en vue d'établir clairement une obligation à la charge du fabricant ou de l'importateur d'informer le vendeur du produit de la disponibilité ou de la non-disponibilité des pièces détachées. Compte tenu de la difficulté à s'assurer de la transmission systématique d'une telle information, la commission a souhaité maintenir concomitamment le principe selon lequel l'absence d'information créera une présomption de non-disponibilité, communiquée explicitement par le vendeur au consommateur.

La commission a en outre jugé que l'abaissement à 20 jours du délai imparti au fabricant pour fournir au vendeur ou à un réparateur professionnel les pièces détachées méconnaissait certaines contraintes inhérentes à la fourniture de pièces, en particulier en cas d'importation au-delà du marché européen. À l'initiative de la rapporteure (**COM-495**) et de la rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques (**COM-530**), ce délai a donc été relevé à 30 jours, cette évolution représentant une division par deux du délai actuellement prévu.

La commission a également décidé, en adoptant l'amendement **COM-371** de Nicole Bonnefoy et des membres du groupe Socialiste et républicain, d'étendre à certains équipements médicaux l'obligation pour les réparateurs de proposer d'avoir recours à des pièces issues de l'économie circulaire, en mentionnant explicitement la sécurité et la santé des utilisateurs parmi les motifs légitimes permettant à un réparateur de se soustraire à une telle obligation.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 4 bis (nouveau)

**Reconnaissance de la sensibilisation aux enjeux de l'économie circulaire,
parmi les objectifs de l'éducation à l'environnement dès l'école primaire -
Enseignement aux techniques de réparation dans les formations
technologiques et professionnelles**

La commission a adopté l'**amendement COM-483** de la rapporteure, insérant un article additionnel, visant à reconnaître la sensibilisation à la réduction des déchets, à la réparation, au réemploi, et au recyclage des produits et des matériaux, ainsi qu'au geste de tri, parmi les objectifs de « *l'éducation à l'environnement et au développement durable dès l'école primaire* » inscrits à l'article L. 312-19 du code de l'éducation. La commission a en effet rappelé que la sensibilisation aux enjeux de l'économie circulaire, dès le plus

jeune âge, était cruciale, afin d'encourager les futurs consommateurs et citoyens à des comportements plus respectueux de l'environnement.

L'amendement **COM-483** modifie par ailleurs le troisième alinéa de l'article L. 312-9 du code de l'éducation, en précisant que les formations dispensées dans les établissements d'enseignement technologique, professionnel, agricole et les centres de formation des apprentis veillent à favoriser la connaissance des techniques de réparation. Outre la disponibilité des pièces ou encore le coût de la réparation, la difficulté de certaines entreprises à recruter des techniciens réparateurs qualifiés constitue en effet un frein au recours à la réparation. Il est ainsi indispensable que les formations technologiques et professionnelles s'adaptent aux nouveaux besoins de l'économie circulaire en permettant une plus grande valorisation de la réparation dans leurs enseignements.

La commission a adopté l'article 4 bis ainsi rédigé.

Article 4 ter (nouveau)

Rapport sur le compteur d'usage

En vue de mesurer les impacts sociaux, économiques et écologiques de la mise en place d'un compteur d'usage, le présent article, inséré par la commission, adresse au Gouvernement une demande de rapport au Parlement au plus tard le 1^{er} janvier 2022.

Un compteur d'usage est un dispositif visible par le consommateur qui enregistre le temps d'utilisation du produit tout au long de sa vie. Cette mesure peut être exprimée en heures, en cycles, en nombre d'utilisations ponctuelles... Il s'agit d'un outil permettant d'informer le consommateur sur la durée de vie de son produit, y compris lorsqu'il acquiert un bien d'occasion.

Jugeant prématurée la généralisation d'un tel dispositif pour certaines catégories de produits, faute de travaux techniques suffisamment avancés sur le sujet, la commission a adopté l'**amendement COM-395** présenté par Frédéric Marchand et les membres du groupe La République En Marche, afin de demander au Gouvernement la remise d'un rapport au Parlement pour **mesurer les impacts sociaux, écologiques et économiques**

de la mise en place d'un compteur d'usage sur un certain nombre de produits de type appareils ménagers, équipements informatiques...

Remis au plus tard le 1^{er} janvier 2022, ce rapport permettra d'éclairer les travaux du législateur sur un sujet encore peu documenté et de contribuer plus globalement à la réflexion des pouvoirs publics sur la durée de vie des produits et sur les moyens les plus adéquats pour l'accroître.

La commission a adopté l'article 4 *ter* ainsi rédigé.

Article 4 quater (nouveau)

**Régime de sanctions pour les nouvelles obligations
en matière d'information du consommateur**

Cet article reprend des dispositions de l'article 1^{er} en vue de définir dans un article spécifique du code de l'environnement le régime de sanctions applicable aux manquements aux nouvelles obligations créées par le projet de loi en matière d'information du consommateur.

La commission a adopté l'**amendement COM-501** de la rapporteure, insérant un article additionnel, afin de prévoir les **sanctions applicables aux manquements aux obligations prévues par les articles L. 541-9-1 à L. 541-9-3 du code de l'environnement** créés par la présente loi, et d'identifier les agents habilités à les appliquer. Il reprend les dispositions des alinéas 4 à 7 de l'article 1^{er} dans la version initiale du projet de loi, **sans modification de fond.**

La commission a adopté l'article 4 *quater* ainsi rédigé.

TITRE II

LUTTE CONTRE LE GASPILLAGE

Article 5

Lutte contre la destruction des invendus alimentaires et non alimentaires

L'article 5 vise à lutter contre la destruction des invendus non alimentaires, en privilégiant, sauf exception, leur réemploi, leur réutilisation ou leur recyclage. La commission a amélioré le dispositif en vue de privilégier le réemploi puis la réutilisation, ainsi qu'en le dotant d'un régime de sanction, et a également renforcé le contrôle des dons alimentaires aux associations.

I. La situation actuelle - Une interdiction de la destruction des invendus alimentaires et des pratiques de destruction sur les produits non alimentaires

La loi n° 2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire, dite « loi Garot », a permis de donner un cadre juridique législatif à la politique de lutte contre le gaspillage alimentaire.

L'article L. 541-15-4 institue une **hiérarchie des actions de lutte contre le gaspillage alimentaire**, pour les denrées propres à la consommation, inspirée de la hiérarchie des différents modes de gestion des déchets. La priorité doit ainsi être donnée à la prévention du gaspillage alimentaire. Viennent ensuite l'utilisation des invendus propres à la consommation humaine par le don ou la transformation, puis la valorisation destinée à l'alimentation animale. Enfin, les invendus peuvent être utilisés à des fins de compost pour l'agriculture ou méthanisés.

Si cette hiérarchie a vocation à s'appliquer à tous les maillons de la chaîne alimentaire, depuis les producteurs jusqu'aux consommateurs, des obligations spécifiques sont prévues **à la charge des distributeurs** du secteur alimentaire, qui doivent commercialiser leurs denrées alimentaires conformément à cette hiérarchie. Il leur est par ailleurs **interdit de rendre impropres à la consommation ou à la valorisation** les denrées alimentaires encore consommables qu'ils n'ont pas vendues (art. L. 541-15-5).

Les **dons alimentaires** entre les distributeurs dont la surface de vente dépasse 400 mètres carrés et les associations habilitées à recevoir ces dons doivent en outre être **encadrés par une convention** qui en précise les modalités. La loi a laissé jusqu'au 11 février 2017 aux distributeurs concernés

pour proposer une convention de don alimentaire de leurs denrées invendues avec une ou plusieurs associations habilitées (art. L. 541-15-6). Les grandes et moyennes surfaces créées après cette date ou qui atteindraient le seuil établi de 400 mètres carrés après cette date disposent d'un délai d'un an pour se conformer à leurs obligations.

Cet article punit également le non-respect de l'obligation de proposer une convention de l'amende prévue pour les contraventions de troisième classe et prévoit une amende de 3 750 euros pour la javellisation des denrées comestibles, ou plus généralement toute pratique ayant pour objet de rendre impropre à la consommation des invendus alimentaires.

Le dispositif a été complété par la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, attribuant **aux commerces de détail la responsabilité de s'assurer de la qualité du don** lors de la cession.

Si la lutte contre le gaspillage alimentaire dispose donc depuis 2016 d'un cadre précis, **la destruction des invendus non alimentaires reste à ce jour dépourvue de tout encadrement**. L'absence d'instruments à disposition des pouvoirs publics pour lutter contre de telles pratiques a été révélée lors de plusieurs cas emblématiques de destruction massive d'invendus, notamment par certains grands acteurs du commerce en ligne. Selon une étude conjointe de l'Ademe et de l'Agence du don en nature publiée en 2014, citée par l'étude d'impact du projet de loi, 630 M€ de produits invendus sont détruits chaque année, dont 180 M€ de produits d'hygiène et de beauté, 49 M€ de textiles et chaussures et 10 M€ de produits électroménager.

II. Le dispositif envisagé - Un dispositif de lutte contre la destruction des invendus non alimentaires

L'article 5 crée une **obligation de réemploi, réutilisation ou recyclage des invendus de produits non alimentaires neufs** par les producteurs, importateurs et distributeurs (art. L. 541-15-8). Elle concernerait **aussi bien la vente physique que la vente à distance**¹.

Il est prévu que cette interdiction ne s'applique pas :

- aux produits dont la valorisation matière est interdite, dont l'élimination est prescrite ou dont le réemploi, la réutilisation et le recyclage comportent **des risques sérieux pour la santé ou la sécurité** ;

¹ L'article précise que ces obligations s'appliquent également aux personnes mentionnées à l'article L. 541-10-7, tel que résultant de l'article 88 du projet de loi, à savoir toute personne physique ou morale facilitée, par l'utilisation d'une interface électronique telle qu'une place de marché, une plateforme, un portail ou un dispositif similaire, les ventes à distance ou la livraison de produits soumis au principe de responsabilité élargie du producteur pour le compte d'un tiers.

- aux produits dont les conditions nécessaires pour réaliser leur réemploi, réutilisation ou recyclage ne permettent pas d'y procéder **de façon satisfaisante au regard des objectifs du développement durable**.

Les conditions d'application de cet article seront précisées par un décret en Conseil d'État. Sa date d'entrée en vigueur sera également fixée par décret en Conseil d'État et au plus tard au 31 décembre 2021 pour les produits soumis au principe de responsabilité élargie du producteur avant la publication de la loi. Pour les autres produits, la date d'entrée en vigueur sera fixée en considération des délais nécessaires pour mettre en place des filières de réemploi, réutilisation ou recyclage adaptées et au plus tard au 31 décembre 2023.

III. La position de la commission - Des compléments nécessaires à l'effectivité du dispositif en matière d'invendus non alimentaires et un renforcement de la qualité des dons alimentaires

Favorable à la fin de la destruction des invendus non alimentaires, sauf raison impérieuse, la commission a apporté plusieurs améliorations au dispositif prévu par le texte initial, à l'initiative de la rapporteure.

Elle a ainsi précisé que l'interdiction s'applique aux produits destinés à la vente (**COM-507**) et priorisé clairement le réemploi puis la réutilisation, avant le recyclage, en référence à la hiérarchie générale des modes de prévention et de gestion des déchets (**COM-508**).

La commission a également clarifié la dérogation fondée sur un bilan négatif en matière de développement durable, en faisant référence explicitement à l'objectif de développement durable tel que défini à l'article L. 110-1 du code de l'environnement (**COM-509**).

Enfin, en vue d'assurer l'effectivité du dispositif, dépourvu de tout régime de sanction dans le texte initial, la commission a prévu d'appliquer aux manquements à ces obligations de gestion des invendus un barème de sanctions déjà prévu par le code de la consommation, à savoir une amende administrative allant jusqu'à 3 000 euros pour une personne physique et 15 000 euros pour une personne morale. La recherche et le constat de ces manquements seront assurés par les agents de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (**COM-510**).

En outre, alors que le titre du projet de loi annonce un texte luttant contre le gaspillage, la commission a également souhaité aller plus loin que la simple extension de l'interdiction d'élimination des invendus alimentaires à tous les produits non alimentaires.

Elle a ainsi renforcé le contrôle de la qualité des dons des grandes surfaces aux associations en prévoyant la mise en place par l'État de contrôles aléatoires (**amendements identiques COM-33 rect.** de Cyril Pellevat, **COM-141 rect.** de Didier Mandelli et **COM-408 rect.** de Frédéric

Marchand et des membres du groupe La République en Marche). En effet, les associations se trouvent parfois contraintes d'écouler ces denrées données mais non distribuées car périmées ou abîmées au travers du circuit de gestion des déchets ménagers.

Elle a également adopté une série d'amendements prévoyant la remise d'un rapport au Parlement, au plus tard deux ans après la promulgation de la loi, sur l'impact de l'affichage des dates limites de consommation et des dates de durabilité minimale sur le gaspillage alimentaire, dans la perspective d'une évolution possible de la réglementation européenne afin d'éviter la mise au rebut de produits encore consommables en raison des dates affichées (**amendements identiques COM-36** de Cyril Pellevat, **COM-144** de Didier Mandelli, **COM-266** de Jean-Paul Prince, et **COM-410** de Frédéric Marchand et des membres du groupe La République en Marche).

Enfin, la commission a adopté l'amendement **COM-5** de Louis-Jean de Nicolaÿ et plusieurs de ses collègues afin de renommer l'intitulé de la sous-section 1 bis de la section 1er du titre IV du livre V du code de l'environnement, en retenant comme titre : « *Lutte pour le réemploi et contre le gaspillage* ».

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 5 bis (nouveau)

Encadrement de la publicité incitant à la mise au rebut des produits

Inséré par la commission, cet article vise à encadrer les publicités incitant à la mise au rebut des produits, à recourir à des mentions en faveur de l'économie circulaire et à interdire les messages appelant à dégrader ou à empêcher le réemploi et la réutilisation d'un produit en état de fonctionnement.

I. La situation actuelle - De récentes pratiques publicitaires incitant explicitement à la mise au rebut de produits en état de fonctionnement

Si l'encadrement des messages publicitaires relève largement de l'auto-régulation, *via* notamment l'Autorité de régulation professionnelle de

la publicité (ARPP)¹ et les recommandations qu'elle émet, certaines publicités incitant explicitement les consommateurs à **mettre au rebut des produits encore en état de fonctionnement** ont été diffusées au cours de l'année 2018, sans que les pouvoirs publics aient alors disposé des moyens nécessaires pour lutter efficacement contre de telles pratiques.

Elles relevaient pourtant manifestement d'une stratégie commerciale visant à pousser les consommateurs à renouveler précocement voire prématurément certains de leurs biens. Le rapport de la mission d'information sénatoriale sur l'inventaire et le devenir des matériaux et composants des téléphones mobiles, adopté le 27 septembre 2016, avait clairement souligné l'impact de telles pratiques, qualifiées parfois d'obsolescence marketing, sur la consommation de ressources, y compris rares ou stratégiques s'agissant des équipements électriques ou électroniques².

Sans méconnaître les initiatives prises par la profession en vue de renforcer le volet environnemental de ses recommandations, même ponctuelles **de telles pratiques publicitaires sont manifestement incompatibles avec l'objectif commun d'une transition vers l'économie circulaire** en entretenant le gaspillage de ressources et ne sauraient être encore admises.

II. La position de la commission - Un encadrement des messages publicitaires pour lutter contre l'obsolescence marketing

La commission a adopté l'**amendement COM-517** déposé par la rapporteure afin de créer un nouvel article L. 541-15-9 au sein de la sous-section 1 bis de la section 3 du chapitre Ier du titre IV du livre V du code de l'environnement, consacrée à la lutte contre le gaspillage.

Cet article impose à toute publicité ou action de communication commerciale visant à promouvoir la mise au rebut de produits de **comprendre une information incitant à la réutilisation ou au recyclage**.

Il interdit en outre toute publicité ou action de communication commerciale incitant à dégrader des produits en état normal de fonctionnement et à empêcher leur réemploi ou leur réutilisation.

Rejoignant d'autres propositions d'amendements guidées par la même intention, cet ajout vise à envoyer un message clair à destination des activités de publicité et de marketing, portant une grande responsabilité

¹ Constituée sous la forme d'une association loi 1901, l'ARPP est un organisme de régulation professionnelle de la publicité, administré et financé par les professionnels du secteur, qui émet des recommandations conçues comme un code de déontologie.

² « 100 millions de téléphones portables usagés : l'urgence d'une stratégie », rapport d'information n° 850 (2015-2016) de Mme Marie-Christine Blandin, fait au nom de la mission d'information sur l'inventaire et le devenir des matériaux et composants des téléphones mobiles, 27 septembre 2016.

pour lutter contre le gaspillage de ressources et effectuer une transition collective vers l'économie circulaire.

La commission a adopté l'article 5 bis ainsi rédigé.

Article 6

Diagnostic déchets sur certaines opérations de démolition et de réhabilitation significative

En vue d'améliorer la gestion des produits, matériaux et déchets du bâtiment, l'article 6 étend le périmètre du diagnostic déchets et précise ses conditions de mise en œuvre. La commission a complété ce dispositif par des éléments sur la traçabilité, qui constitue une forte attente des acteurs de la filière aval et des collectivités territoriales.

I. La situation actuelle – Un diagnostic déchets peu appliqué et des flux considérables de déchets résultant du bâtiment

D'après l'étude d'impact du projet de loi, **le secteur du bâtiment et des travaux publics a produit près de 228 millions de tonnes (Mt) de déchets en 2014**, sur une production française totale de 324 Mt, soit 70 %. Il s'agit donc d'un gisement stratégique et considérable en termes de valorisation, en particulier pour atteindre l'objectif de réduction de 50 % des tonnages de déchets non dangereux non inertes admis en installation de stockage d'ici 2025 par rapport à 2010, comme le prévoit l'article L. 541-1 du code de l'environnement.

Améliorer la gestion des déchets du secteur du bâtiment nécessite de mobiliser de nombreux outils et acteurs. Parmi les difficultés bien identifiées figure l'absence de tri sur les chantiers, ainsi que le manque d'information préalable du maître d'ouvrage quant au devenir des matériaux et déchets. Une telle situation compromet dès l'amont une gestion optimale des ressources.

En vue de **mieux intégrer à la décision du maître d'ouvrage les problématiques d'économie circulaire**, l'article L. 111-10-4 du code de la construction et de l'habitation, créé par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (« Grenelle II »), prévoit que **les opérations de démolition ou de réhabilitation lourde sur certaines**

catégories de bâtiments doivent préalablement faire l'objet d'un diagnostic relatif à la gestion des déchets résultant de telles opérations, appelé « **diagnostic déchets** ».

Le périmètre de cette obligation et le contenu du diagnostic sont fixés par les articles R. 111-43 à R. 111-49. Il s'applique aux bâtiments d'une surface hors œuvre brute supérieure à 1 000 mètres carrés, ainsi qu'aux bâtiments ayant accueilli une activité agricole, industrielle ou commerciale et ayant été le siège d'une utilisation, d'un stockage, d'une fabrication ou d'une distribution d'une ou plusieurs substances dangereuses.

Dix ans après l'entrée en vigueur du dispositif, le bilan de sa mise en œuvre demeure très insatisfaisant, car, selon le ministère, seulement 5 à 10 % des opérations assujetties à l'obligation font effectivement l'objet d'un diagnostic déchets. Parmi celles-ci, la qualité du diagnostic est en outre variable, faute d'un encadrement suffisamment précis quant aux compétences requises pour effectuer ce diagnostic et à son contenu.

II. Le dispositif envisagé - Une extension du périmètre du diagnostic déchets et des précisions sur son contenu

L'article 6 comprend **plusieurs dispositions afin d'améliorer la mise en œuvre du diagnostic déchets** : une extension du périmètre des opérations concernées, une harmonisation accrue du contenu du diagnostic, un encadrement de l'activité de diagnostiqueur, ainsi qu'un mécanisme de transmission des diagnostics.

Il prévoit ainsi que l'obligation pèsera sur le maître d'ouvrages des **opérations de démolition ou de réhabilitation significative¹ de bâtiments**. Le diagnostic portera sur la gestion des produits, matériaux et déchets issus de ces travaux, fournissant **les informations nécessaires à leur réemploi ou valorisation** (art. L. 111-10-4).

Un décret en Conseil d'État fixera le contenu et les modalités de réalisation de ce diagnostic, les catégories de bâtiments et la nature des travaux concernés, en raison de leur superficie ou de la nature des matériaux et déchets en résultant, ainsi que les modalités de transmission à un organisme désigné par l'autorité administrative des informations contenues dans le diagnostic et issues de son récolement. D'après les éléments transmis à la rapporteure, l'appréciation du caractère significatif des réhabilitations pourrait s'appuyer sur le montant des travaux rapporté à la valeur hors foncier du bâtiment, à tout le moins pour les logements.

¹ Selon une évaluation du Centre scientifique et technique du bâtiment, le remplacement du critère de la réhabilitation lourde par celui de la réhabilitation significative représenterait une multiplication par quatre à cinq du nombre d'opérations touchées par le diagnostic, en fonction du seuil retenu.

Ce diagnostic devra être réalisé par une personne physique ou morale présentant des garanties de compétence, dûment assurée et ne présentant aucun lien avec l'entreprise chargée d'effectuer les travaux de déconstruction ou de réhabilitation susceptible de porter atteinte à son impartialité ou indépendance (art. L. 111-10-4-1).

Un décret définira les modalités d'application de ces dispositions.

Le préfet et l'autorité compétente en matière d'autorisation d'urbanisme pourront **demandeur à se faire communiquer le diagnostic « déchets »** dans le cadre de leur droit de visite et de communication, ce qui devrait contribuer au développement de véritables contrôles, actuellement inexistantes d'après l'étude d'impact du projet de loi (art. L. 111-10-4-2).

III. La position de la commission - Des compléments sur la traçabilité des produits, matériaux et déchets

La commission soutient l'extension du périmètre du diagnostic déchets, ainsi que l'encadrement accru de son contenu afin de fiabiliser cet outil. Elle relève toutefois qu'**il reviendra au pouvoir réglementaire d'établir un cadre équilibré et adapté pour les assujettis à cette obligation**, en vue de faire d'un tel diagnostic un véritable outil d'aide à la décision pour les maîtres d'ouvrage des opérations et non une simple contrainte réglementaire dépourvue de portée concrète. En outre, **un effort de communication et la mise en place de contrôles** semblent indispensables, au vu du très faible taux d'application du dispositif existant.

À l'initiative de la rapporteure (COM-511), la commission a complété le contenu du diagnostic, en prévoyant qu'il comprendra **des orientations relatives à la traçabilité** des produits, matériaux et déchets. La problématique de la traçabilité est particulièrement importante pour les acteurs chargés de la gestion des déchets et matières en aval, ainsi que pour les collectivités territoriales, notamment pour lutter contre les dépôts sauvages.

En outre, la commission a adopté l'amendement **COM-7 rect. bis** de Louis-Jean de Nicolaÿ et plusieurs de ses collègues, afin de **prioriser le réemploi** avant toute forme de traitement relevant de la gestion des déchets.

<p>La commission a adopté cet article ainsi modifié.</p>

Article 6 bis (nouveau)

Schéma de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables

En vue de rendre la commande publique plus exemplaire, le présent article, inséré par la commission, complète le contenu des schémas de promotion des achats publics responsables, en faveur du réemploi, de la réutilisation et des aides en faveur des entreprises solidaires.

I. La situation actuelle - Une planification en faveur des achats publics socialement et écologiquement responsables

L'article L. 2111-3 du code de la commande publique prévoit que les collectivités territoriales et les acheteurs soumis au code de la commande publique doivent adopter un « **schéma de promotion des achats publics responsables** » lorsque le montant total annuel de leurs achats est supérieur à un montant fixé par voie réglementaire.

Il est précisé que ce schéma, qui détermine les objectifs de politique d'achat comportant des éléments à caractère social et à caractère écologique, doit « *contribuer à la promotion d'une économie circulaire* ».

II. La position de la commission - Des compléments en faveur du réemploi et de la réutilisation, ainsi que des entreprises solidaires

Considérant que la commande publique doit être exemplaire en la matière, la commission a adopté **un article additionnel (amendements COM-94, COM-417 et COM-531)** précisant que ce schéma devait également **contribuer aux objectifs de réemploi et de réutilisation**, en prévoyant notamment que **10 % des produits achetés seront issus du réemploi**.

Il prévoit en outre que le schéma de promotion des achats publics responsables détermine également comment il contribue au développement de l'économie sociale et solidaire en mettant à disposition des entreprises solidaires d'utilité sociale agréées relevant du II de l'article L. 3332-17-1 du code du travail les fournitures inutilisées suite à un rééquipement.

La commission a adopté l'article 6 bis ainsi rédigé.

TITRE III

LA RESPONSABILITÉ DES PRODUCTEURS

Article 7

Obligation d'incorporation de matière recyclée et renforcement des droits d'accès de l'autorité administrative aux informations relatives aux produits et aux modes de prévention et de gestion des déchets

Afin de stimuler la demande en matière recyclée, l'article 7 prévoit la possibilité de fixer un taux minimal d'incorporation de matière recyclée dans certains produits et matériaux (II de l'article L. 541-9 du code de l'environnement). Les amendements adoptés par la commission visent dans ce cadre à donner plus de visibilité aux acteurs pour favoriser l'incorporation de matière recyclée et soutenir les filières de recyclage.

I. La situation actuelle - Des objectifs volontaires d'incorporation de matières recyclées s'appuyant sur l'initiative des producteurs

La Feuille de route pour l'économie circulaire (FREC), présentée par le Gouvernement en 2018, a inscrit l'objectif de « *tendre vers 100 % de plastiques recyclés en 2025* ». Cette ambition s'est traduite dans la mesure n° 1 de la FREC, qui avait pour objectif de « *susciter, d'ici l'été 2018, des engagements volontaires concrets et significatifs visant à organiser une ambition de filière, incluant des objectifs de volumes d'intégration de matière plastique issue de déchets dans les secteurs de l'emballage, du bâtiment, de l'automobile ou des équipements électroniques et électriques* ». Un engagement volontaire a par exemple été signé le 2 juillet 2018 par 55 entreprises et fédérations professionnelles issues de trois secteurs grands consommateurs de plastique (emballages, bâtiment, automobile) afin d'augmenter de 275 000 tonnes, d'ici 2025, le volume de matière plastique recyclée (MPR) incorporé dans leurs produits, correspondant à un doublement du taux actuel d'incorporation de matières premières issues du recyclage dans les produits fabriqués.

Parallèlement, l'Union européenne a déterminé des objectifs d'incorporation de matières recyclées. L'article 6 de la directive du 5 juin 2019¹ prévoit ainsi que les bouteilles en plastique de type PET incorporent au

¹ Directive (UE) 2019/904 du 5 juin 2019 relative à la réduction de l'incidence sur l'environnement de certains produits en plastique.

moins 25 % de plastique recyclé d'ici 2025, et qu'à compter de 2030, toutes les bouteilles en plastique contiennent au moins 30 % de plastique recyclé. La fixation de ces objectifs s'appuie sur le constat que le recyclage ne suffit pas au fonctionnement de l'économie circulaire, mais qu'un exutoire pour la matière recyclée est indispensable pour structurer les filières.

II. Le dispositif envisagé - L'instauration d'un taux minimal d'incorporation de matières, pour stimuler la demande en matière recyclée et donner une visibilité aux acteurs des filières de recyclage

L'actuel I de l'article L. 541-10 du code de l'environnement¹ prévoit la possibilité de réglementer la mise en vente « *de produits générateurs de déchets [...] en vue de faciliter la gestion desdits déchets* ». Sur le fondement de cette disposition, l'article 7, dans une nouvelle rédaction de l'article L. 541-9, dispose que « *la mise sur le marché de certains produits et matériaux peut être subordonnée au respect d'un taux minimal d'incorporation de matière recyclée dans ces produits et matériaux* » (II). Les catégories et taux doivent être précisés par décret.

Bien que les catégories de matériaux ne soient donc pas visées dans le texte, cette disposition doit permettre principalement, selon le Gouvernement, de transposer la directive précitée et d'atteindre ses objectifs relatifs à l'incorporation de matière plastique recyclée. L'instauration d'un taux réglementaire minimal d'incorporation prolongerait ainsi les engagements volontaires des producteurs, pour stimuler la demande en matière recyclée et donner une visibilité aux acteurs des filières de recyclage.

III. La position de la commission - Donner plus de visibilité aux acteurs pour favoriser l'incorporation de matière recyclée et soutenir les filières de recyclage

Si la commission est favorable à l'introduction de taux minimaux d'incorporation de matière recyclée, elle regrette cependant que le projet de loi ne permette pas plus clairement d'identifier les catégories susceptibles d'être concernées par cette obligation.

La commission a donc adopté plusieurs amendements tendant à clarifier le dispositif d'incorporation de matière recyclée, afin d'offrir une plus grande visibilité aux acteurs économiques, aussi bien producteurs que recycleurs :

- pour plus de clarté sur la nature de l'obligation à laquelle sont assujettis les producteurs, les amendements identiques **COM-198 rect. bis** de Laurent Duplomb et plusieurs de ses collègues et l'amendement **COM-349** de Joël Bigot et des membres du groupe Socialiste et républicain précisent

¹ Transformé en I du L. 541-9 par le présent projet de loi.

que la mise sur le marché de certains produits et matériaux *est* subordonnée au respect d'un taux minimal d'incorporation, et non pas qu'elle *peut être* subordonnée, comme le prévoyait le projet de loi initial ;

- l'amendement **COM-463** de la rapporteure prévoit également que le décret définissant les catégories de produits et matériaux dont la mise sur le marché est subordonnée au respect d'un taux minimal d'incorporation de matière recyclée doit également préciser une trajectoire pluriannuelle d'évolution de ces taux. Une meilleure visibilité sur l'évolution des taux d'incorporation doit permettre de stabiliser le prix de la matière recyclée et ainsi, de mieux structurer les filières de recyclage ;

- l'amendement **COM-464** de la rapporteure précise que la détermination des catégories de produits et matériaux soumis à l'obligation de respecter un taux minimal d'incorporation et la détermination de ces taux doivent tenir compte des caractéristiques techniques des produits, notamment en matière environnementale, sanitaire et de sécurité. La diminution de l'empreinte carbone et environnementale par l'introduction de matière recyclée ne peut en effet se faire aux dépens des exigences en matière environnementale et de sécurité, notamment sanitaire. Cet amendement prévoit par ailleurs de rendre obligatoire la consultation des représentants des secteurs concernés lors de l'établissement du décret. Cette précision est d'autant plus nécessaire que la rédaction du présent article n'offre aucune visibilité sur les catégories concernées ;

- les amendements identiques **COM-465** de la rapporteure et **COM-533** de Anne-Catherine Loisier, au nom de la commission des affaires économiques, précisent que les modalités de calcul du taux ainsi que les modalités de contrôle de l'obligation d'incorporation de matière recyclée doivent être précisées par voie réglementaire. La commission a ainsi rappelé que faute de contrôles suffisants, l'obligation d'incorporation de matière recyclée pourrait entretenir une situation de concurrence déloyale entre producteurs. Elle a souligné qu'une attention particulière devra être portée au respect des obligations par les producteurs étrangers, afin de ne pas pénaliser la production domestique ;

- enfin, la commission a rappelé que le pouvoir réglementaire devait tenir compte du bilan environnemental global de cette disposition : l'obligation d'incorporation pourrait en effet être contreproductive, si elle impliquait des imports massifs de matière recyclée. Les amendements identiques **COM-494** de la rapporteure et **COM-532** de Anne-Catherine Loisier, au nom de la commission des affaires économiques, précisent ainsi que les produits sont assujettis à cette obligation uniquement dans les cas où le bilan environnemental global de l'incorporation de matière recyclée est positif. La méthode retenue pour évaluer le bilan environnemental globale devra être précisée par décret.

Par ailleurs, la commission a adopté deux amendements afin d'améliorer la compétitivité des industries du recyclage :

- l'amendement **COM-196 rect. bis** de Laurent Duplomb et plusieurs de ses collègues précise que l'obligation d'incorporation de matière recyclée vise notamment à soutenir les filières de recyclage ;

- par ailleurs, l'amendement **COM-466** de la rapporteure permet, à titre expérimental, la mise en place d'un mécanisme de certificats d'incorporation de matière recyclée, pour certains produits et matériaux définis par voie réglementaire. Ce mécanisme de marché, similaire à celui des certificats d'économie d'énergie (CEE), doit accompagner les acteurs dans l'incorporation de matière recyclée, en parallèle de l'obligation d'incorporation prévue par le présent article. La création d'un tel marché contribuerait à soutenir et stabiliser le prix de la matière recyclée, dont dépendent la compétitivité, la structuration et l'efficacité des filières de recyclage. Elle donnerait par ailleurs un signal prix positif, récompensant les producteurs les plus vertueux par un mécanisme incitatif ne nécessitant pas d'un soutien par le budget de l'État. L'instauration d'un tel mécanisme pour certains produits et matériaux, à titre expérimental, pourrait être par la suite étendue à d'autres produits et matériaux.

Enfin, la commission a adopté l'amendement rédactionnel **COM-493** de la rapporteure, tendant à clarifier la rédaction de l'article 7.

Face au manque de transparence sur les modes de gestion des déchets et d'information sur la composition des produits, l'article 7 renforce les droits d'accès à l'information de l'autorité administrative pour assurer un fonctionnement transparent et efficace des filières REP et améliorer la prévention et la gestion des déchets (III et IV de l'article L. 541-9). La commission a jugé ce renforcement des droits d'accès à l'information de l'autorité administrative opportun.

I. La situation actuelle - Les limites du droit d'accès de l'administration aux informations relatives aux produits et aux modes de gestion des déchets

L'article L. 541-9 du code de l'environnement prévoit que « *les producteurs, importateurs ou exportateurs doivent justifier que les déchets engendrés, à quelque stade que ce soit, par les produits qu'ils fabriquent, importent ou exportent sont de nature à être gérés* » dans les conditions prévues par la loi. À cette fin, l'article précise que ces personnes doivent communiquer à l'autorité administrative, si elle le leur réclame, « *toutes informations utiles sur les modes de gestion et sur les conséquences de leur mise en œuvre* ». Cette disposition permet à l'administration et en l'espèce, à l'Ademe, de disposer

d'informations relatives à la gestion des déchets, comme les typologies et quantités de déchets traités, les techniques de traitement utilisées...

Selon le Gouvernement, ce régime juridique ne permet cependant pas à l'administration d'accéder à des informations sur l'amont des filières, c'est-à-dire sur les produits et matériaux, avant qu'ils n'atteignent, en aval, le statut de déchets. Cette limite ne permet ainsi pas à l'administration, d'évaluer l'écoconception des produits et donc leur recyclabilité. Ce manque d'information explique pour partie, selon l'étude d'impact, la stagnation des performances de certaines filières, comme celle des emballages ménagers, dont le taux de recyclage plafonne à 70 %, pour un objectif fixé à 75 % pour 2012 par la loi du 3 août 2009¹ dite « Grenelle I ».

Par ailleurs, l'administration n'a que peu de visibilité sur les données et informations économiques détenues par les collectivités territoriales concernant les filières REP contribuant au service public de gestion des déchets, qu'il s'agisse des coûts supportés par les collectivités territoriales pour la gestion des déchets ou des soutiens financiers que leur versent les éco-organismes. Selon l'étude d'impact, cette carence d'information rend difficile pour l'administration la détermination des barèmes financiers des contributions que les producteurs soumis à un principe de REP doivent verser aux collectivités territoriales. Cette difficulté explique notamment l'imprécision des estimations des taux de couverture des coûts dans les filières financières, à l'instar de la filière papiers graphiques (pour laquelle le taux de couverture est estimé actuellement entre 20 et 40 %).

Deux types de filières REP existent :

- les filières financières : dans ce système, les éco-contributions collectées par les éco-organismes auprès des producteurs sont redistribuées aux collectivités territoriales assurant la collecte et le tri des déchets. Ce modèle concerne principalement les déchets ménagers, relevant du service public de gestion des déchets. Le soutien aux collectivités pour le service public de gestion des déchets, est déterminé par un barème national, dit « barème aval », défini dans le cahier des charges de l'éco-organisme fixé par arrêté ;

- les filières organisationnelles : dans ce système, les éco-contributions collectées auprès des producteurs sont utilisées par les éco-organismes pour contractualiser avec des opérateurs assurant la collecte et le traitement des déchets.

¹ Loi n° 2099-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

II. Le dispositif envisagé - Un renforcement des droits d'accès à l'information de l'autorité administrative pour assurer un fonctionnement transparent et efficace des filières REP

L'article 7 étend tout d'abord, pour l'ensemble des produits, le droit d'accès de l'autorité administrative aux informations relatives « à la présence éventuelle de substances dangereuses » (III de l'article L. 541-9 du code de l'environnement).

Par ailleurs, dans le champ des produits et matériaux soumis au principe de REP, l'article 7 permet la transposition de la directive déchets de 2008, modifiée en mai 2018¹, dont l'article 8 *bis* rappelle que les États membres « veillent à ce qu'un système de communication des données soit mis en place afin de recueillir des données sur les produits mis sur le marché de l'État membre par les producteurs de produits soumis au régime de responsabilité élargie des producteurs et des données sur la collecte et le traitement des déchets issus de ces produits [...] ». Le III de l'article L. 541-9 du code de l'environnement, inséré par le présent article, permet en effet de donner à l'autorité administrative, dans le champ des filières REP, l'accès aux données quantitatives et aux caractéristiques des produits mis sur le marché, en plus des informations économiques relatives aux mesures de prévention et de gestion des déchets, détenues par les producteurs et les éco-organismes.

Enfin, le IV nouveau du même article donne à l'autorité administrative l'accès aux données et informations économiques relatives à la gestion des déchets auprès des collectivités qui assurent un service public de gestion des déchets issus des produits soumis au principe de REP. Selon l'exposé des motifs, il s'agit de « s'assurer que les coûts supportés par les collectivités sont suffisamment soutenus par les éco-organismes et de s'assurer que ces derniers perçoivent les contributions financières des producteurs correspondant aux coûts de prévention et de gestion des déchets issus de leurs produits ». À ce titre, cette disposition contribue à la transposition du paragraphe 4 du nouvel article 8 *bis* de la directive précitée, qui impose aux États membres de prendre les mesures nécessaires pour que les contributions financières versées par les producteurs couvrent les coûts énumérés par la directive².

III. La position de la commission - Un renforcement opportun des droits d'accès à l'information de l'autorité administrative

La commission a jugé ce renforcement des droits d'accès à l'information de l'autorité administrative opportun. Il permettra, par une meilleure connaissance des informations économiques détenues par les filières et les collectivités territoriales, d'assurer une meilleure couverture

¹ Directive 2008/98/CE du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives, modifiée par le directive (UE) 2018/851 du 30 mai 2018.

² Le périmètre des coûts couvert par la REP, tel que modifié par cette directive, est défini par l'article 8 du présent projet de loi.

des coûts supportés par ces dernières. Par ailleurs, une meilleure connaissance sur les caractéristiques techniques des produits et notamment sur la présence de substances dangereuses, devrait permettre d'améliorer l'évaluation de la recyclabilité réelle des produits.

La commission a par ailleurs adopté deux amendements tendant à clarifier le contenu des informations transmises relatives à la présence de substances dangereuses. L'amendement **COM-350** de Joël Bigot et des membres du groupe Socialiste et républicain précise ainsi que devront être transmises, si l'administration le demande, toutes informations relatives à la présence de substances dangereuses, et non plus toutes informations « utiles », comme le prévoyait le projet de loi initial. Par ailleurs, l'amendement **COM-534** de Anne-Catherine Loisier, au nom de la commission des affaires économiques, prévoit que les substances dangereuses qui peuvent faire l'objet d'une demande de communication de la part de l'autorité administrative devront être définies par un décret pris après avis des autorités compétentes en matière sanitaire, c'est-à-dire l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES).

Afin d'assurer un respect des obligations associées à la responsabilité élargie du producteur (REP) et notamment des objectifs fixés dans les cahiers des charges des éco-organismes et des systèmes individuels, la commission a réformé le régime existant de sanctions administratives (nouveaux articles L. 541-9-4 à L. 541-9-7).

I. La situation actuelle - Un régime de sanctions trop peu dissuasif

Le régime de sanctions actuellement applicable aux acteurs des filières de responsabilité élargie du producteur (REP) est fixé par l'article L. 541-10 du code de l'environnement.

Le V de cet article prévoit le régime de sanctions applicables aux systèmes individuels¹. Il précise ainsi qu'en cas d'inobservation du cahier des charges par un producteur, importateur ou distributeur ayant mis en place un système individuel approuvé, le ministre chargé de l'environnement peut, aux termes d'un délai d'un mois permettant à l'intéressé de présenter ses observations, écrites ou orales, prendre les sanctions suivantes :

¹ Les producteurs peuvent s'acquitter de leurs obligations de responsabilité élargie du producteur par le biais d'une structure collective - l'éco-organisme - ou par un système individuel (cf. article 8).

- ordonner le paiement d'une amende au plus égale à 30 000 € ;
- obliger l'intéressé à consigner entre les mains d'un comptable public une somme correspondant au montant des mesures nécessaires au respect du cahier des charges ;
- faire procéder d'office, en lieu et place de la personne mise en demeure et à ses frais, à l'exécution des mesures prescrites ;
- suspendre ou retirer son approbation au système individuel.

Le VI de l'article L. 541-10 du code de l'environnement prévoit enfin le régime de sanctions applicables aux éco-organismes. Il précise également qu'en cas d'inobservation du cahier des charges par un éco-organisme agréé, le ministre chargé de l'environnement peut, aux termes d'un délai d'un mois permettant à l'intéressé de présenter ses observations, écrites ou orales, prendre les sanctions suivantes :

- ordonner le paiement d'une amende au plus égale à 30 000 € ;
- suspendre ou retirer son agrément à l'éco-organisme.

Ce régime de sanctions est jugé inadapté par de nombreux acteurs auditionnés. Il ne permet pas tout d'abord de sanctionner spécifiquement les producteurs soumis à un régime de REP mais n'adhérant à aucun éco-organisme ou ne mettant en place aucun système individuel. Par ailleurs, les sanctions applicables aux éco-organismes sont souvent considérées comme trop peu dissuasives, car insuffisamment progressives et proportionnées. La menace, peu crédible, de la suspension ou du retrait de l'agrément ne favorise pas en particulier le respect par les éco-organismes des objectifs qui sont inscrits dans leur cahier des charges.

II. Le dispositif envisagé - Une habilitation à légiférer par ordonnance afin de réformer le régime de sanctions

Le Gouvernement renvoie à une ordonnance la refonte, pourtant nécessaire, de ce régime de sanctions. À l'article 12, le projet de loi prévoit en effet une habilitation à légiférer par ordonnance afin « *de renforcer et compléter le régime de sanctions pénales et administratives applicables aux acteurs des filières relevant de la responsabilité élargie des producteurs et à la lutte contre le gaspillage* ».

III. La position de la commission - Une refonte nécessaire du régime de sanctions applicables aux acteurs des filières de responsabilité élargie du producteur

Au regard des critiques adressées à l'encontre du régime actuel de sanctions, et notamment de l'absence de sanctions spécifiques en cas non-

atteinte par les éco-organismes ou les systèmes individuels des objectifs que leur cahier des charges leur assigne, la commission a jugé qu'il était nécessaire d'inscrire dans le projet de loi une profonde refonte de ce régime de sanctions.

L'amendement **COM-490** de la rapporteure réforme les sanctions administratives applicables aux acteurs des filières REP en introduisant dans le code de l'environnement quatre nouveaux articles, L. 541-9-4 à L. 541-9-7.

Le nouvel article L. 541-9-4 prévoit pour les producteurs, importateurs ou distributeurs soumis au principe de REP ne respectant leurs obligations au titre de ce principe, une amende administrative par unité ou par tonne de produit concerné de 1 500 € pour une personne physique et 7 500 € pour une personne morale. L'amendement **COM-490** ajoute à ce dispositif des mesures spécifiques visant à sanctionner, par le paiement d'une amende au plus égale à 30 000 €, les personnes ne s'étant pas enregistrées ou n'ayant pas renseigné la base de données des filières REP gérée par l'Ademe, ou ayant fourni des données erronées. Cette nouvelle disposition permettra de cibler les producteurs soumis à un régime REP mais n'ayant pas adhéré à un éco-organisme ou mis en place un système individuel.

Le nouvel article L. 541-9-5 réforme le régime de sanctions administratives applicables aux éco-organismes et aux systèmes individuels. Le I de cet article prévoit des sanctions dans les cas où l'éco-organisme ou le système individuel ne respecterait pas les dispositions réglementaires en vigueur dont celles de son cahier des charges d'agrément. L'article L. 541-9-5 précise ainsi que le ministre chargé de l'environnement peut, aux termes d'un délai d'un mois permettant à l'intéressé de présenter ses observations, écrites ou orales, prendre les sanctions suivantes :

- ordonner le paiement d'une amende administrative déterminée en fonction de la gravité des manquements constatés, ne pouvant excéder 10 % du montant annuel total des charges relatives à la gestion des déchets exclusion 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 et du budget prévisionnel déterminé dans la demande d'approbation lorsqu'il s'agit d'un système individuel ;

- obliger la personne intéressée à consigner entre les mains d'un comptable public une somme correspondant au montant des mesures nécessaires au respect des mesures prescrites ;

- faire procéder d'office, en lieu et place de la personne mise en demeure et à ses frais, à l'exécution des mesures prescrites ;

- ordonner le paiement d'une astreinte journalière au plus égale à 20 000 € ;

- suspendre ou retirer son agrément à l'éco-organisme ou au système individuel.

Le II du nouvel article L. 541-9-5 introduit un nouveau régime de sanctions spécifique en cas de non-respect des objectifs fixés par les cahiers des charges des éco-organismes et des systèmes individuels. En cas de non-respect de ces objectifs, le ministre en charge de l'environnement propose aux intéressés de prendre des engagements de nature à compenser les écarts constatés, et qui satisfont au moins les conditions suivantes :

- un montant financier est dédié à la réalisation des engagements proposés et celui-ci est majoré dans la limite de 50 % du coût qu'il aurait été nécessaire de dépenser pour atteindre les objectifs fixés ;

- 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.

Si la personne concernée propose des engagements, le ministre chargé de l'environnement lui indique, dans un délai de deux mois, si ceux-ci peuvent être acceptés. Si l'éco-organisme ou le producteur qui a mis en place un système individuel n'a pas proposé d'engagements, que ceux-ci n'ont pas été acceptés ou qu'il ne les a pas respectés, le ministre chargé de l'environnement peut engager la procédure de sanctions mentionnées au I de l'article L. 541-9-5 du code de l'environnement.

Le nouvel article L. 541-10-6 précise que certains agents de l'Ademe peuvent effectuer des contrôles administratifs des dispositions applicables aux régimes de REP et constater les éventuels manquements à celles-ci.

Enfin, l'article L. 541-10-7 précise que ces sanctions administratives sont recouvrées comme des créances étrangères à l'impôt et au domaine.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 8

Réforme du régime juridique général applicable aux filières de responsabilité élargie du producteur (REP)

La définition actuelle de la responsabilité élargie du producteur n'est pas pleinement satisfaisante, tant au regard de l'étendue de la responsabilité (principalement focalisée sur l'aval des filières), du contour de la notion de producteur que des principes de gouvernance permettant aux producteurs de s'acquitter de leur obligation. L'article 8 prévoit donc d'étendre le périmètre de la REP et de réformer ses règles générales de fonctionnement pour rendre les filières plus performantes (article L. 541-10 du code de l'environnement). La commission a complété ces dispositions, en prévoyant notamment une compétence du législateur pour la création de nouvelles filières REP, un renforcement des exigences en matière de prévention dans le cahier des charges des éco-organismes et des systèmes individuels, ainsi qu'une participation de l'ensemble des parties prenantes dans la gouvernance des éco-organismes et un renforcement de la transparence de ces derniers.

I. La situation actuelle - Une définition actuelle de la REP pour partie insatisfaisante

A) La responsabilité élargie du producteur : principe et fonctionnement

Le principe de responsabilité élargie des producteurs (REP) a été introduit par la loi du 15 juillet 1975¹. Il n'a pourtant été mis en œuvre qu'en application du décret du 1^{er} avril 1992² dont l'entrée en vigueur a soumis à un régime de REP les produits commercialisés dans des emballages. Par la suite, de nombreuses autres filières REP ont été créées.

Ce principe a été codifié au II de l'article L. 541-10 du code de l'environnement, lequel dispose qu'« en application du principe de responsabilité élargie du producteur, 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 ». La notion de producteur, telle que définie par cet article, est donc plus large que la notion de fabricant : elle intègre en réalité

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

² Décret n° 92-377 du 1^{er} 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.

l'ensemble de la chaîne productive et de commercialisation, et notamment les importateurs et distributeurs.

La REP constitue ainsi une application du principe « pollueur-payeur » dès lors qu'elle transfère la responsabilité de la prévention et de la gestion des déchets aux producteurs. Elle déplace la charge associée à la fin de vie des produits du contribuable, qui finance le système public de collecte des déchets, vers le producteur et, *in fine*, le consommateur.

L'article précité du code de l'environnement reconnaît aux producteurs deux voies pour s'acquitter de leur obligation « *en mettant en place des systèmes individuels de collecte et de traitement des déchets issus de leurs produits ou en mettant en place collectivement des éco-organismes, organismes auxquels ils versent une contribution financière et transfèrent leur obligation et dont ils assurent la gouvernance* ». Les producteurs mettant en place un système individuel ou collectif deviennent alors détenteurs des déchets « *lorsqu' [ils pourvoient] à [leur] gestion [...]* ».

Les systèmes individuels et éco-organismes sont respectivement approuvés et agréés par l'État pour une durée maximale de six ans renouvelables, si les producteurs « *établissent qu'ils disposent des capacités techniques et financières pour répondre aux exigences d'un cahier des charges, fixé par arrêté interministériel et après avis de l'instance représentative des parties prenantes de la filière* ».

La solution collective est majoritairement privilégiée par les producteurs, qui se regroupent pour constituer une structure à but non lucratif - l'éco-organisme - à laquelle ils versent une éco-contribution. Plusieurs éco-organismes peuvent être en concurrence dans une même filière REP.

Deux modèles de fonctionnement des éco-organismes existent :

- les éco-organismes financiers : dans ce système, les éco-contributions collectées par les éco-organismes auprès des producteurs sont redistribuées aux collectivités territoriales assurant la collecte et le tri des déchets. Ce modèle concerne principalement les déchets ménagers, relevant du service public de gestion des déchets¹ ;

- les éco-organismes organisationnels : dans ce système, les éco-contributions collectées auprès des producteurs sont utilisées par les éco-organismes pour contractualiser avec des opérateurs assurant la collecte et le traitement des déchets.

Certaines filières sont mixtes : les éco-organismes financent en amont les déchetteries municipales - qui accueillent une partie des déchets

¹ Selon l'article L. 2224-13 du code général des collectivités territoriales, la collecte et le traitement des déchets des ménages constituent une compétence obligatoire des communes ou des établissements publics de coopération intercommunales, « éventuellement en lien avec les départements et les régions ».

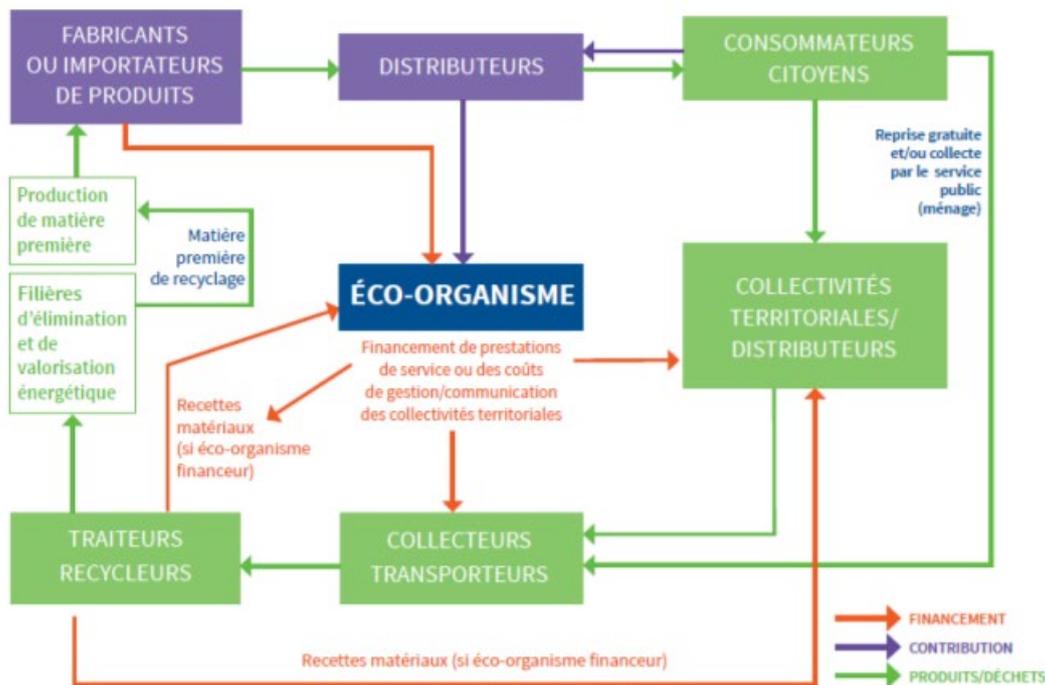
électriques, des meubles ou encore des déchets chimiques ménagers – mais sont compétents en aval (pour le tri, le traitement des déchets...). Comme le rappelle le rapport de M. Jacques Vernier, « *même dans ces filières, le rôle des collectivités locales et de leurs déchèteries est capital. Les deux tiers des déchets électriques et électroniques ménagers, la quasi-totalité des déchets chimiques des ménages (les DDS), les trois quarts des meubles ménagers sont collectés dans les déchèteries municipales* ».

Le soutien aux collectivités pour le service public de gestion des déchets, est déterminé par un barème national, dit « barème aval », défini dans le cahier des charges de l'éco-organisme fixé par arrêté.

Il est établi en fonction des coûts de gestion des déchets supportés par les collectivités et de la performance attendue d'un service de collecte et de tri optimisé (sont alors pris en compte les « *coûts nets de référence* »). Dans les filières opérationnelles, le taux de couverture des coûts est de 100 %. Dans les filières financières, la couverture n'est pas intégrale. Pour la filière emballages, l'éco-organisme Citeo doit soutenir les collectivités à hauteur de 80 % des coûts nets de référence d'un service de collecte et de tri optimisé selon les dispositions de l'article 46 de la loi précitée du 3 août 2009, inscrites à l'article R. 543-58-1 du code de l'environnement. Pour la filière papiers graphiques, ce taux de couverture est fixé à 50 %, dès 2023, par la directive de 2008 relative aux déchets, modifiée en mai 2018¹.

¹ Directive 2008/98/CE du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives, modifiée par la directive (UE) 2018/851 du 30 mai 2018.

SCHÉMA DE FONCTIONNEMENT D'UNE REP AVEC ÉCO-ORGANISME



Source : Les filières à responsabilité élargie du producteur – Panorama édition 2017, Ademe.

B) Un régime général à adapter pour rendre les filières plus performantes, sur l'ensemble du cycle de vie des produits

Selon le Gouvernement, le régime général défini par l'article L. 541-10 précité n'est pas pleinement satisfaisant.

Tout d'abord, son périmètre ne permet pas d'englober les différents piliers de l'économie circulaire. Les producteurs doivent certes « *pourvoir ou [...] contribuer à la prévention et à la gestion des déchets* » qui proviennent des produits mis sur le marché, mais il ne leur est pas imposé, dans le cadre de la REP, de limiter en amont la production de déchets – par le réemploi ou la réparation – ou de renforcer la recyclabilité des produits en améliorant leur écoconception. La REP apparaît donc, pour l'heure, trop focalisée, en aval, sur la gestion des déchets.

Par ailleurs, le contour de la notion de producteur, telle que définie par l'article L. 541-10, est peu précis. Si la responsabilité du fabricant, de l'importateur ou du distributeur d'un produit est visée, celle du fabricant, importateur ou distributeur de matériaux entrant dans la fabrication du produit n'est pas explicitement reconnue par la loi.

Enfin, le régime applicable aux systèmes individuels « *a connu et connaît beaucoup d'abus* », selon le rapport de M. Jacques Vernier¹. Trop

¹ Jacques Vernier, *Les filières REP*, 2018.

contraignante, l'approbation des systèmes individuels, prévue par l'article L. 541-10, n'est en pratique jamais mise en œuvre. À défaut de contrôles suffisants, les producteurs mettant en place un système individuel se soustraient parfois à leurs obligations. Ainsi, dans la filière DEEE professionnels, sur les 835 producteurs ayant recours à un système individuel, moins de 200 d'entre eux ont renseigné en 2017 des données de collecte et de traitement relatives à leurs DEEE¹ : M. Jacques Vernier évoque dans son rapport des systèmes « fantômes ».

Selon le Gouvernement, un système individuel peut être efficace à deux conditions : il doit assurer une reprise des produits usagés au plus près du lieu d'usage et être associé à une prime au retour pour éviter que le déchet ne soit abandonné ou collecté par un système collectif.

II. Le dispositif envisagé - Une extension du périmètre de la REP et une réforme de ses règles générales de fonctionnement visant à rendre les filières plus performantes

Le périmètre de la REP est étendu par l'article 8 au-delà de la responsabilité de « *pourvoir ou de contribuer à la prévention et à la gestion des déchets* » actuellement reconnue par l'article L. 541-10. Le nouveau périmètre considéré² permet d'établir la responsabilité du producteur sur l'amont de la chaîne de production (*via* la référence à l'écoconception) et en aval, en envisageant des alternatives au recyclage, par la reconnaissance du réemploi et de la réparation, notamment *via* des réseaux gérés par les entreprises de l'économie sociale et solidaire ou favorisant l'insertion par l'emploi (I de l'article L. 541-10).

En application de l'article 8 de la directive déchets de 2008, modifiée en mai 2018³, la notion de producteur est également précisée par le projet de loi (I de l'article L. 541-10), reprenant la définition apportée par la directive (« *toute personne physique ou morale qui élabore, fabrique, manipule, traite, vend ou importe des produits ou des éléments et matériaux entrant dans leur fabrication* »). La référence « *aux éléments et matériaux* » entrant dans la fabrication des produits est cependant absente de la directive européenne.

La nouvelle rédaction de l'article L. 541-10 précise également que l'assujettissement à une REP relève du pouvoir réglementaire (I).

Par ailleurs, le présent projet de loi prévoit de faire de l'éco-organisme la modalité de droit commun d'organisation des filières

¹ Ademe, *Rapport annuel du registre des équipements électriques et électroniques*, 2018.

² Obligation « d'adopter une démarche d'écoconception des produits, de soutenir les réseaux de réemploi et de réparation, tels que ceux gérés par les entreprises de l'économie sociale et solidaire ou favorisant l'insertion par l'emploi, et de développer le recyclage des déchets issus des produits ».

³ Directive 2008/98/CE du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives, modifiée par la directive (UE) 2018/851 du 30 mai 2018.

REP (I). Le système individuel de collecte ne peut déroger à ce principe de gouvernance que « *lorsque ses produits comportent un marquage permettant d'en identifier l'origine, qu'il assure une reprise sans frais des déchets en tout point du territoire national accompagnée d'une prime au retour visant à prévenir l'abandon des déchets, et qu'il dispose d'une garantie financière en cas de défaillance* ». Les systèmes individuels seraient également agréés pour une durée de six ans, au même titre que les éco-organismes.

Enfin, la nouvelle rédaction de l'article L. 541-10 prévoit plusieurs règles et principes généraux de fonctionnement des filières REP :

- lorsque plusieurs éco-organismes sont agréés pour une même catégorie de produits, il peut être imposé aux producteurs de mettre en place un organisme coordonnateur (II de l'article L. 541-10) ;

- plusieurs principes d'action des éco-organismes sont affirmés : caractère non lucratif de leurs activités, qui constituent des missions d'intérêt général ; obligation de réalisation de placements financiers sécurisés (III de l'article L. 541-10) ;

- plusieurs obligations des éco-organismes sont fixées à l'égard des producteurs : obligation de traitement objectif, transparent et non discriminatoire ; droit des producteurs de transférer la part de leurs contributions non employées s'ils désirent changer d'éco-organisme (afin de faciliter la concurrence entre éco-organismes) ; obligation de mise à la disposition des producteurs d'une comptabilité analytique pour les différents produits et déchets (III) ;

- enfin, pour mieux accompagner les producteurs dans l'écoconception de leurs produits, le III précise que l'éco-organisme leur permet d'accéder aux informations techniques détenues par les opérateurs de gestion de déchets.

III. La position de la commission - Préserver la compétence du législateur pour la création de nouvelles filières REP, renforcer les exigences en matière de prévention dans le cahier des charges des éco-organismes et des systèmes individuels, prévoir une participation de l'ensemble des parties prenantes dans la gouvernance des éco-organismes et renforcer la transparence de ces derniers

La commission a adopté plusieurs amendements modifiant l'article L. 541-10 du code de l'environnement, tel que rédigé par le projet de loi.

La commission a tout d'abord adopté un amendement **COM-467** de la rapporteure visant à préserver la compétence du législateur pour la création de nouvelles filières REP.

Par ailleurs, la commission a rappelé qu'au-delà de la gestion et du traitement des déchets, les cahiers des charges des éco-organismes et des systèmes individuels des filières REP devaient permettre de renforcer la

prévention de la production de déchets. La commission a en ce sens adopté plusieurs amendements :

- l'amendement **COM-469** de la rapporteure prévoit ainsi au II de l'article L. 541-10 l'inscription obligatoire d'objectifs distincts de réduction des déchets, de réemploi, de réparation, d'intégration de matière recyclée, de recyclabilité et de recyclage dans le cahier des charges des éco-organismes et des systèmes individuels, lorsque la nature des produits justifie l'inscription de tels objectifs. Cette précision est capitale : elle doit contribuer à renforcer les efforts des filières sur l'amont et la prévention de la production des déchets ;

- l'amendement **COM-363** de Joël Bigot et des membres du groupe Socialiste et républicain précise, dans un nouveau VI de l'article L. 541-10, que les cahiers des charges définissent les modalités de reprise gratuite des déchets issus des activités de réemploi et de réutilisation des acteurs de l'économie sociale et solidaire ;

- l'amendement **COM-354** de Joël Bigot et des membres du groupe Socialiste et républicain vise également à ce que les cahiers des charges prévoient la réalisation d'une cartographie des services de réparation et de réemploi. L'amendement précise que ces informations sont mises à disposition du public (II de l'article L. 541-10).

L'amendement **COM-230 rect.** de Patrick Chaize et plusieurs de ses collègues précise que le cahier des charges des éco-organismes et des systèmes individuels est fixé par arrêté ministériel après avis de l'instance représentative des parties prenantes de la filière (II de l'article L. 541-10).

La commission a également adopté les amendements identiques **COM-17 rect. quater** de Françoise Férat et plusieurs de ses collègues, **COM-97** de Guillaume Gontard et des membres du groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste, **COM-305** de Hervé Marseille et des membres du groupe Union Centriste et **COM-437** de Frédéric Marchand et des membres du groupe La République En Marche, relatifs à la gouvernance des éco-organismes (I de l'article L. 541-10). Ils précisent que celle-ci associe des représentants de l'État et des collectivités territoriales, des organisations non-gouvernementales de protection de l'environnement, des associations de protection des consommateurs, des acteurs du réemploi et des opérateurs de traitement des déchets et de valorisation. Ils prévoient que la liste des organisations représentées et les conditions de leur participation aux instances dirigeantes des éco-organismes sont précisées par décret.

Plusieurs amendements permettent également de renforcer la transparence des éco-organismes :

- en complément du principe de non-lucrativité rappelé par le III de l'article L. 541-10 du code de l'environnement, tel que rédigé par le présent projet de loi, les amendements identiques **COM-132 rect.** de Didier Mandelli et **COM-173 rect. bis** de Claude Kern et plusieurs de ses collègues précisent

qu'au moins 90 % des moyens financiers des éco-organismes sont consacrés directement à la mise en œuvre ou au financement des objectifs mentionnés au II de l'article (dont la liste a été étendue par l'amendement **COM-469** précité). Les amendements précisent également que le censeur d'État mentionné au même III de l'article L. 541-10 est chargé de s'assurer que les capacités financières des éco-organismes sont utilisées conformément à cette disposition ;

- dans le même objectif de renforcement de la transparence, l'amendement **COM-352 rect.** de Joël Bigot et des membres du groupe Socialiste et républicain prévoit que la synthèse des conclusions des audits indépendants réguliers auxquels sont soumis les éco-organismes et les systèmes individuels fait l'objet d'une publication officielle, dans le respect des secrets protégés par la loi (II de l'article L. 541-10) ;

- enfin, l'amendement **COM-481** de la rapporteure précise que les producteurs de produits générateurs de déchets et leur éco-organisme soient tenus, dans le respect des secrets protégés par la loi, de permettre aux opérateurs de gestion des déchets d'accéder aux informations techniques relatives aux produits mis sur le marché, et notamment à toute information utile sur la présence de substances dangereuses, afin d'assurer la qualité de leur recyclage ou leur valorisation (III de l'article L. 541-10).

Enfin, la commission a adopté deux amendements modifiant l'article L. 541-10 du code de l'environnement :

- l'amendement rédactionnel **COM-536** de Anne-Catherine Loisier, au nom de la commission des affaires économiques, précise au nouveau I de l'article L. 541-10 que les produits soumis au principe de responsabilité élargie du producteur sont les produits « *générateurs de déchet* », comme le prévoyait la rédaction antérieure de l'article L. 541-10 ;

- l'amendement **COM-468** de la rapporteure limite l'obligation pour les systèmes individuels de mettre en place une prime au retour, introduite par le projet de loi (I de l'article L. 541-10). Si la mise en place d'une prime au retour peut s'avérer indispensable à l'efficacité du système individuel afin d'éviter que le déchet ne soit abandonné ou collecté par un système collectif, une obligation généralisée ne serait pas proportionnée à cet objectif : de nombreux systèmes individuels disposent aujourd'hui de résultats satisfaisants, sans pour autant prévoir de prime au retour, notamment dans la filière des équipements électriques et électroniques professionnels. L'amendement **COM-468** adopté par la commission n'oblige donc les systèmes individuels à mettre en place une prime au retour que dans les cas où cette prime permet d'améliorer l'efficacité de la collecte.

Les REP actuelles ne couvrant aujourd’hui qu’une partie minoritaire du gisement de déchets, l’article 8 étend les filières existantes et en crée de nouvelles (article L. 541-10-1). La commission a accueilli favorablement ces extensions et créations de filières, souhaité renforcer les objectifs imposés au secteur du bâtiment et mieux encadrer le système équivalent à la filière REP prévu par le projet de loi.

I. La situation actuelle - Des filières REP qui ne couvrent qu’une partie minoritaire du gisement de déchets

A) La France, championne des REP

Depuis la création en 1992 de la première filière REP, portant sur les emballages ménagers, le principe de la responsabilité élargie du producteur a été étendu à de nombreux autres produits, soit à l’initiative du législateur, soit sous l’influence du droit de l’Union européenne.

En plus de vingt ans, 14 filières obligatoires ont été ainsi développées (auxquelles il faut ajouter 3 REP volontaires), la France étant le pays ayant le plus recours à ce principe de gestion dans le monde. Pour la majorité des acteurs auditionnés, cet écosystème constitue un avantage comparatif pour notre pays, contribuant à améliorer ses performances en matière d’économie circulaire. Le tableau ci-après présente la liste des filières REP existant aujourd’hui dans notre pays.

Filières REP imposées par une directive européenne
Piles et accumulateurs portables, automobiles et industriels Equipements électriques et électroniques professionnels et ménagers Automobiles et véhicules utilitaires légers
Filières REP françaises en réponse à une directive européenne ou à un règlement communautaire n’impliquant pas la REP
Emballages ménagers Fluides frigorigènes fluorés Médicaments
Filières REP imposées par une réglementation nationale
Pneumatiques Papiers graphiques Textiles, linge de maison, chaussures Déchets d’activités de soins à risques infectieux Produits chimiques Ameublement Bouteilles de gaz Navires de plaisance
Filières REP basées sur un accord volontaire
Produits de l’agroalimentaire Cartouches d’impression bureautiques Mobil-homes

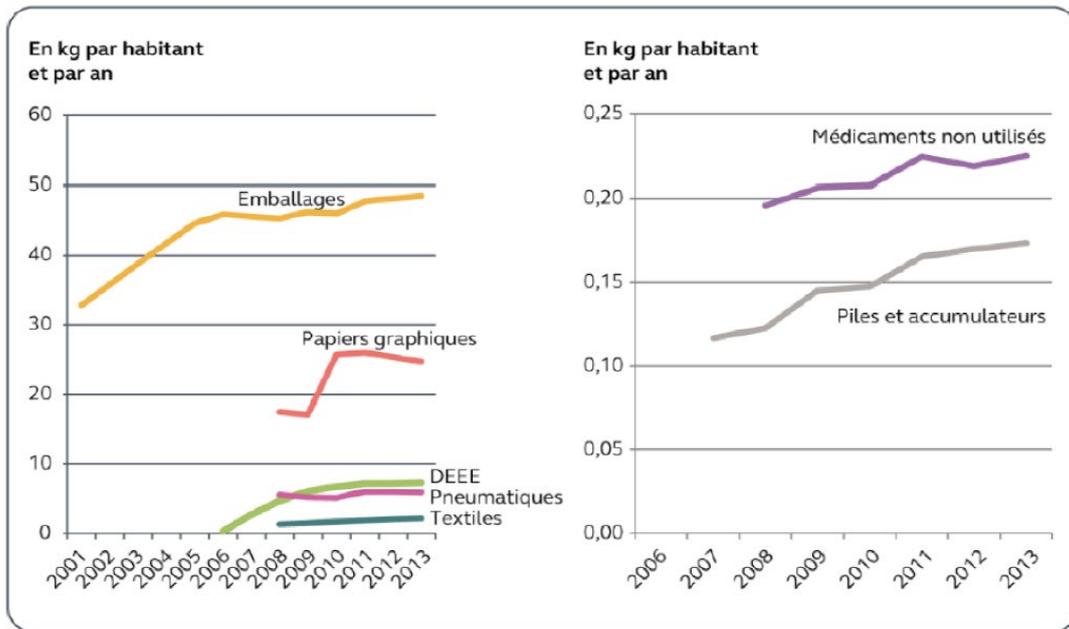
Source : *Étude sur les produits hors REP ayant un potentiel de réemploi et de recyclage*, Ademe.

Selon la Cour des comptes¹, le déploiement de régimes REP s’est souvent traduit par une nette hausse des taux de collecte et de traitement des

¹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016*, 2016.

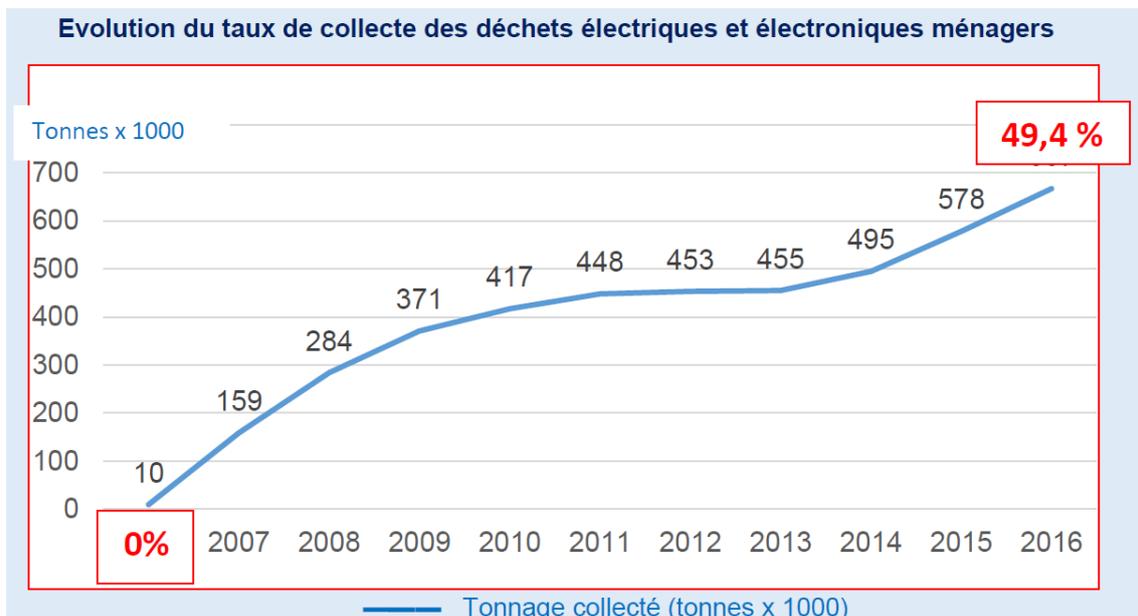
déchets (avant de connaître un plafonnement, notamment observé dans la filière emballages). L'instauration d'une filière REP permet donc, pour un temps au moins, d'internaliser le coût environnemental des produits par l'augmentation de la valorisation, et notamment du recyclage, des déchets.

ÉVOLUTION DES QUANTITÉS RECYCLÉES DANS CHAQUE FILIÈRE, EN KG PAR HABITANT ET PAR AN



Source : Rapport public annuel 2016, Cour des comptes.

ÉVOLUTION DU TAUX DE COLLECTE DES DÉCHETS ÉLECTRIQUES ET ÉLECTRONIQUES MÉNAGERS



Source : Les filières REP, Jacques Vernier

Par ailleurs, sans la mise en place d'un mécanisme « pollueur-payeur », les externalités négatives associées à la fin de vie des produits sont souvent supportées par les collectivités territoriales dans le cadre de leurs activités de collecte des déchets et, partant, par les contribuables. La mise en place de filières REP transfère donc plus justement la charge vers le producteur et, *in fine*, vers le consommateur.

B) Des filières REP qui ne couvrent pourtant qu'une partie minoritaire du gisement de déchets

En dépit du développement particulièrement étendu du principe de la REP en France, les filières existantes ne couvrent, pour le seul périmètre des déchets ménagers, que moins du tiers du gisement de déchets. Selon le rapport de M. Jacques Vernier, on considère en effet que sur 560 kilogrammes par an et par habitant de déchets ménagers et assimilés :

- 160 kilogrammes sont couverts par une REP ;
- 200 kilogrammes sont des déchets organiques (biodéchets) ;
- 200 kilogrammes sont des déchets « autres », non couverts par une filière.

Par ailleurs, certains gisements de déchets professionnels ne sont pas couverts par une REP, alors que les déchets ménagers de la même catégorie le sont. C'est par exemple le cas des produits chimiques des artisans, ou encore des emballages des professionnels. Si la distinction entre déchets ménagers et professionnels se justifie parfois – les ménages ne disposant pas de moyens collectifs pour gérer la fin de vie de leurs produits et n'ayant, en principe, aucune incitation financière à le faire, à l'inverse d'entreprises pouvant avoir un intérêt économique à valoriser des gisements de déchets – elle peut aussi être source de complexité pour les services municipaux de collecte de déchets¹ ou entraîner des performances moindres sur les gisements professionnels² (comme pour les emballages professionnels).

Sur le fondement de ces différents constats, plusieurs rapports ont ainsi préconisé l'extension de REP existantes, soit pour viser de nouvelles catégories de produits, soit pour inclure les déchets professionnels à une filière de déchets ménagers déjà couverts par une REP.

¹ À l'instar des déchets diffus spécifiques des artisans devant faire l'objet d'une collecte distincte au sein des déchetteries municipales. La distinction entre déchets diffus spécifiques ménagers et non ménagers est aussi contreproductive en matière environnementale : selon le rapport de M. Jacques Vernier, des « dizaines de milliers de tonnes de déchets dangereux [sont ainsi] mélangés aux ordures ménagères ou [...] rejetées dans les égouts ».

² L'inclusion plus tardive des DEEE industriels dans la REP explique ainsi pour partie le taux de recyclage deux fois moindre des DEEE industriels comparés aux DEEE des ménages (18 % contre 36 %).

Dans un rapport de 2016 consacré aux produits hors REP ayant un potentiel de réemploi ou recyclage¹, l'Ademe a ainsi identifié les pistes suivantes d'extension :

- les emballages issus des professionnels (dont les cafés-hôtels-restaurants) ;
- les produits chimiques recyclables provenant des professionnels artisans ;
- les textiles, linges de maison et chaussures des professionnels ;
- les plumes et fourrures naturelles, produits rembourrés d'assise ou de couchage, rideaux et voilages, maroquinerie, textiles d'ameublement ;
- les pneus des cycles ;
- les livres et la presse.

Tout en reprenant une partie des préconisations du rapport de l'Ademe, le rapport de M. Jacques Vernier a identifié une autre opportunité d'extension pour la filière « véhicules hors d'usage », qui pourrait intégrer les autres engins motorisés (deux roues motorisés, quads...).

Pour ce qui est des produits non assujettis à des filières REP mais présentant un potentiel de réemploi et de recyclage élevé insuffisamment mis en œuvre, l'Ademe et le rapport Vernier avaient identifié :

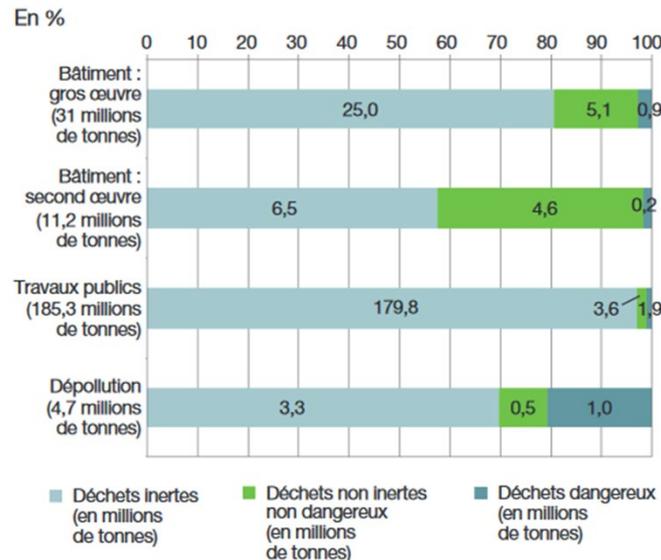
- les déchets du bâtiment ;
- les jouets et les articles de sport ;
- les lubrifiants ;
- les huiles alimentaires, ménagères ou professionnelles.

Dans cette liste, les déchets du bâtiment occupent une place particulièrement importante. Avec 42 millions de tonnes de déchets en 2014, pour une production totale de déchets de 324 millions de tonnes², le bâtiment est un des plus gros émetteurs de déchets en France. Les trois quarts de ce gisement relèvent du gros œuvre, le reste du second œuvre. Comme l'illustre le graphique ci-dessous, dans le second œuvre, la part des déchets inertes est moindre que dans le gros œuvre.

¹ Ademe, *Étude sur les produits hors REP ayant un potentiel de réemploi ou recyclage*, 2016.

² Commissariat général au développement durable, *Le recyclage des déchets produits par l'activité de BTP en 2014*, 2018.

RÉPARTITION DES DIFFÉRENTS TYPES DE DÉCHETS DANS LES SECTEURS DU BÂTIMENT, DES TRAVAUX PUBLICS ET DE LA DÉPOLLUTION, EN 2014



Source : enquête « Déchets et déblais produits par l'activité de construction en 2014 », SOeS

Source : Le recyclage des déchets produits par l'activité de BTP en 2014, CGDD.

L'article L. 541-1 du code de l'environnement prévoit qu'au moins 70 % des déchets non dangereux issues du BTP soient valorisés en 2020. Selon les chiffres globaux du secteur, ce sont 69 % des déchets qui faisaient, en 2014, l'objet d'une opération de valorisation. Cependant, ce chiffre varie beaucoup selon le type d'établissement : ainsi, en 2014, « il s'élève à 62 % des déchets des établissements de travaux publics, à 42 % pour ceux des établissements de gros œuvre, et 22 % pour ceux des établissements de second œuvre ». « Cette différence de taux de valorisation s'explique en partie par le fait que plus de 70 % des déchets produits par les établissements de travaux publics sont des terres, matériaux meubles, grèves ou matériaux rocheux aisément valorisables sur le chantier d'où ils proviennent ou sur un autre chantier. La situation est différente pour les établissements de gros œuvre et les établissements de second œuvre qui produisent une plus grande diversité de type de déchets »¹.

Les professionnels du secteur du bâtiment ont récemment publié une étude s'appuyant sur des chiffres actualisés et distinguant, contrairement au rapport précité du CGDD, les chiffres du bâtiment des travaux publics. Selon cette étude, 67 % des déchets du secteur feraient l'objet d'une valorisation matière, soit une valeur proche de l'objectif visé à l'article L. 541-1 du code de l'environnement. Le Gouvernement, contestant la méthodologie de l'étude, considère plutôt qu'au regard des données utilisées, le taux de valorisation matière des déchets du bâtiment serait de l'ordre de 48 % à 60 %, avec une moyenne à 54 %.

¹ Étude d'impact, s'appuyant sur les chiffres de l'étude du CGDD.

II. Le dispositif envisagé - Des extensions ou des créations de filières REP visant à transférer la charge de la prévention et de la gestion des déchets aux producteurs

Un nouvel article L. 514-10-1 liste les catégories de produits soumis à un principe de REP.

Il reprend premièrement des produits relevant déjà d'un principe de REP.

- « *les emballages servant à commercialiser les produits consommés ou utilisés par les ménages, y compris ceux consommés hors foyer* » ;

- « *les imprimés papiers, à l'exception des livres, émis, y compris à titre gratuit, par des donneurs d'ordre ou pour leur compte, et les papiers à usage graphique, à destination des utilisateurs finaux qui produisent des déchets ménagers et assimilés* » ;

- « *les équipements électriques et électroniques, qu'ils soient destinés à être utilisés par les particuliers ou les professionnels* » ;

- « *les piles et accumulateurs* » ;

- « *les médicaments* » ;

- « *les éléments d'ameublement, ainsi que les produits remboursés d'assise ou de couchage* » ;

- « *les navires de plaisance ou de sport* ».

Il reprend, deuxièmement, une partie des **extensions de REP** préconisées par les rapports de l'Ademe et de M. Jacques Vernier :

- à compter du 1^{er} janvier 2020, l'ensemble des déchets issus des « *produits chimiques pouvant présenter un risque significatif pour la santé et l'environnement qui sont susceptibles d'être collectés par le service public de gestion des déchets* » (et non plus seulement les déchets ménagers) ;

- à compter du 1^{er} janvier 2020, « *les produits textiles neufs pour la maison à l'exclusion de ceux qui sont des éléments d'ameublement ou destinés à protéger ou à décorer des éléments d'ameublement* », qui intègrent la REP sur les produits textiles d'habillement, les chaussures ou le linge de maison neufs destinés aux particuliers ;

- à compter du 1^{er} janvier 2022, une redéfinition de la REP « *véhicules hors d'usage* » étendue dès cette date aux voiturettes, véhicules à moteur à deux ou trois roues et quadricycles à moteur ;

- à compter du 1^{er} janvier 2025, « *les emballages servant à commercialiser les produits consommés ou utilisés par les professionnels et qui ne sont pas déjà couverts* » par la REP sur les emballages ménagers, « *à l'exception de ceux qui ont consommés ou utilisés par les professionnels ayant une activité de*

restauration, pour lesquels ces dispositions s'appliquent à compter du 1^{er} janvier 2021 ». Cette extension du champ de la REP emballages découle de l'article 7.2 de la directive de 1994 relative aux emballages et aux déchets d'emballages¹ modifiée par la directive du 30 mai 2018². Cependant, la fixation d'une date d'entrée en vigueur anticipée pour les activités de restauration n'est pas imposée par la directive.

Le projet de loi vise par ailleurs à intégrer les équipements électriques ou électroniques associés aux dispositifs médicaux perforants à la REP qui leur est consacrée, à compter du 1^{er} janvier 2021.

Enfin, le nouvel article L. 514-10-1 prévoit la **création de nouvelles filières REP**.

- à compter du 1^{er} janvier 2021, « les jouets hormis ceux qui sont soumis au principe de responsabilité élargie du producteur au titre d'une autre catégorie » ;

- à compter du 1^{er} janvier 2021, « les articles de sport et de loisirs hormis ceux qui sont soumis au principe de responsabilité élargie du producteur au titre d'une autre catégorie » ;

- à compter du 1^{er} janvier 2021, « les articles de bricolage et de jardin, hormis ceux qui sont soumis au principe de responsabilité élargie du producteur au titre d'une autre catégorie » ;

- à compter du 1^{er} janvier 2022, « les huiles minérales ou synthétiques, lubrifiantes ou industrielles » ;

- à compter du 1^{er} janvier 2021, « les produits du tabac équipés de filtres composés en tout ou partie de plastique et ceux qui sont destinés à être utilisés avec des produits du tabac » ;

- à compter du 1^{er} janvier 2024, « les lingettes pré-imbibées pour usages corporels et domestiques ».

Ces deux dernières REP découlent de la directive plastique du 5 juin 2019³.

« Les produits ou matériaux de construction du secteur du bâtiment destinés aux ménages ou aux professionnels » font enfin l'objet d'une disposition particulière. Le nouvel article L. 514-10-1 précise en effet qu'à compter du 1^{er} janvier 2022, une filière pourra être créée pour ces produits ou matériaux « de sorte à ce que les déchets de construction ou de démolition qui en sont issus soient repris sans frais en tout point du territoire national lorsqu'ils font l'objet d'une collecte séparée ». Le même article prévoit cependant que « la présente disposition ne s'applique pas aux produits ou matériaux faisant l'objet d'un système

¹ Directive 94/62/CE du 20 décembre 1994 relative aux emballages et aux déchets d'emballages.

² Directive (UE) 2018/852 du 30 mai 2018 modifiant la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages.

³ Directive (UE) 2019/904 du 5 juin 2019 relative à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement.

équivalent de prévention, de collecte et de traitement des déchets permettant la reprise sans frais en tout point du territoire national des déchets de construction ou de démolition qui en sont issus lorsqu'ils font l'objet d'une collecte séparée ».

III. La position de la commission – Des extensions et créations de filières opportunes, principalement pour les déchets du bâtiment

La commission a accueilli favorablement ces extensions et créations de filières, celles-ci permettant d'améliorer la prévention et la gestion des déchets. Elles contribuent aussi à transférer la charge associée à la fin de vie d'un produit du contribuable au producteur.

Cependant, la mise en place d'une filière REP implique un travail préalable de concertation, indispensable à l'efficacité de la prévention et de la gestion des déchets qu'elle doit faciliter. C'est la raison pour laquelle la commission a adopté un amendement **COM-471** de la rapporteure repoussant au 1^{er} janvier 2022 la mise en œuvre du principe de REP pour les jouets, les articles de sport et de loisirs, ainsi que les articles de bricolage et de jardin. Compte tenu du calendrier d'examen du projet de loi, elle a également adopté les amendements identiques **COM-470** de la rapporteure et **COM-539** de Anne-Catherine Loisier, au nom de la commission des affaires économiques, afin de repousser au 1^{er} janvier 2021 les extensions de filières dans la filière portant sur les produits chimiques et la filière portant sur les textiles, initialement prévues au 1^{er} janvier 2020.

La commission a par ailleurs adopté un amendement rédactionnel **COM-472** de la rapporteure visant à préciser que l'extension de la REP portant sur les dispositifs médicaux perforants aux équipements électriques ou électroniques qui leur sont associés ne concerne que les équipements qui ne sont pas déjà couverts par la filière REP existante portant sur les équipements électriques ou électroniques.

La commission a aussi adopté les amendements identiques **COM-121** de Didier Mandelli, **COM-170 rect.** de Claude Kern et plusieurs de ses collègues, **COM-236** de Jean-Paul Prince et **COM-427** de Frédéric Marchand et des membres du groupe La République En Marche, qui prévoient l'extension de la filière REP portant sur les lingettes pré-imbibées pour usages corporels et domestiques, créée par le projet de loi, à l'ensemble des **textiles sanitaires** (lingettes, couches, serviettes...). Ces derniers représentent un gisement de déchets non recyclables de plus de 30 kilogrammes par habitant et par an, inévitablement envoyés par les collectivités qui les collectent en installation de traitement thermique ou de stockage, aux frais du contribuable local. L'intégration de l'ensemble de ces textiles à une filière REP pourrait donc favoriser l'émergence de solutions pour recycler ces déchets, ou encore pour développer l'écoconception.

Enfin, la commission a souhaité introduire plusieurs amendements afin d'améliorer le dispositif relatif aux **déchets du bâtiment**, tel que prévu

par l'article 8. La commission n'a pas souhaité revenir sur l'équilibre du texte, permettant d'intégrer les produits et matériaux de construction dans une filière REP ou, alternativement, dans un système équivalent. Le Gouvernement a en effet annoncé le 5 septembre dernier le lancement d'une étude de préfiguration pilotée par l'Ademe, visant à étudier l'opportunité d'un système équivalent à la filière REP. Dans ce cadre, la concertation associant l'ensemble des acteurs du secteur a d'ores et déjà été initiée. Il n'a donc pas semblé opportun à la commission de supprimer du projet de loi la faculté pour les professionnels du bâtiment de mettre en place un système équivalent à la REP sur les produits et matériaux de construction. En revanche, au regard du volume considérable des déchets issus de ces produits, du rôle important, bien que non exclusif, de ces déchets dans la constitution des dépôts sauvages, la commission a estimé qu'il était indispensable d'encadrer plus strictement la REP et son système équivalent, pour garantir une meilleure valorisation et une meilleure traçabilité des déchets du bâtiment. La commission a donc adopté à l'article 8 plusieurs amendements renforçant les exigences et l'encadrement de la REP et du système équivalent :

- l'amendement **COM-521** de la rapporteure impose d'une part de nouvelles exigences à la filière REP prévue par l'article 8. Cet amendement ajoute ainsi à l'objectif de reprise sans frais des déchets triés issus de ces produits et matériaux, des objectifs de maillage du territoire en installations de reprise et de traçabilité de ces déchets. Les amendements identiques **COM-123** de Didier Mandelli, **COM-238** de Jean-Paul Prince et **COM-428** de Frédéric Marchand et des membres du groupe La République En Marche, précisent que l'ensemble de ces déchets, « *y compris inertes* », sont soumis à la REP ou au système équivalent ;

- l'amendement **COM-522** de la rapporteure encadre d'autre part le système équivalent à la filière REP prévu par le projet de loi. Cet amendement prévoit ainsi que le système équivalent ne pourra être créé que par une convention associant l'État, les représentants du secteur du bâtiment et des collectivités territoriales, qui devra être signée avant le 1^{er} janvier 2022. Elle devra fixer les moyens déployés par les professionnels du secteur afin d'assurer une reprise sans frais en tout point du territoire national de ces déchets lorsqu'ils font l'objet d'une collecte séparée, un maillage du territoire en installations de reprise de ces déchets, ainsi qu'une traçabilité de ces déchets. Elle devra également préciser les modalités de contrôle et de résiliation de la convention, par l'autorité administrative, en cas de non-atteinte des objectifs précités.

La commission a par ailleurs adopté deux amendements à l'article 9 visant à compléter, à l'article L. 541-10-14 du code de l'environnement, tel que rédigé par le présent projet de loi, l'encadrement de la nouvelle filière bâtiment (voir *infra*).

La commission a également adopté un amendement rédactionnel COM-491 de la rapporteure.

L'article 8 prévoit une refonte du financement des filières REP (article L. 541-10-2), principalement en réformant le système des éco-modulations (article L. 541-10-3), aujourd'hui trop peu incitatif. La commission a adopté plusieurs amendements visant à permettre une meilleure couverture des coûts des collectivités territoriales par les éco-contributions, à renforcer le caractère incitatif des éco-modulations, à pénaliser toute signalétique pouvant induire une confusion sur la règle de tri ou d'apport du déchet, ainsi qu'à flécher une partie des éco-contributions vers un fonds de réparation (nouvel article L. 541-10-3-1).

I. La situation actuelle - Une couverture incomplète des coûts par les éco-contributions et des éco-modulations trop peu incitatives pour orienter les acteurs du marché vers les produits les plus vertueux

A) Des contributions financières croissantes mais couvrant imparfaitement les coûts supportés par les collectivités au sein des REP financières

Lorsqu'ils s'acquittent de leurs obligations en mettant en place un éco-organisme, les producteurs versent à cette structure une contribution financière, aussi appelée éco-contribution. Ces éco-contributions, déterminées par un « *barème amont* »¹ fixé dans le cahier des charges, participent au financement des missions assignées à l'éco-organisme au titre de la REP. L'article L. 541-10 du code de l'environnement précise ainsi que « *le montant, le plafond et les modalités de recouvrement de cette contribution financière sont déterminés par le cahier des charges* ». Il n'apporte que peu de précisions quant à la couverture des coûts par les contributions financières perçues par les éco-organismes. Il y est simplement inscrit que ces éco-contributions « *sont utilisés dans leur intégralité pour [les] missions* » des éco-organismes, lesquelles ne sont pas clairement détaillées dans l'article précité.

En 2016, ce sont 1,28 milliard d'euros qui ont ainsi été perçus par les éco-organismes, dont plus de la moitié pour la filière historique emballages ménagers et près de 20 % pour la filière équipements électriques et électroniques. Ce chiffre atteint 1,4 milliard en 2018.

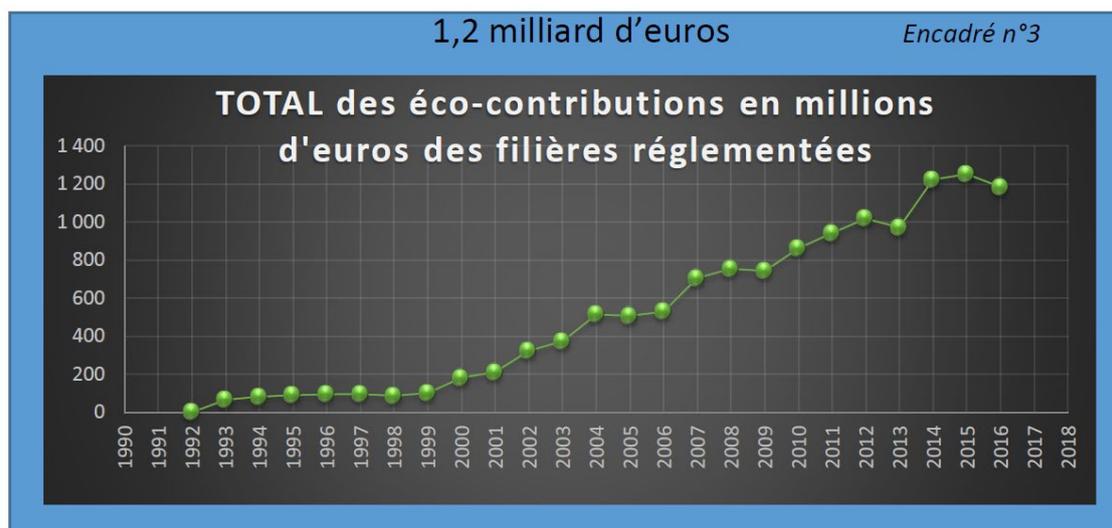
¹ À distinguer du « *barème aval* », qui détermine la répartition des soutiens des éco-organismes aux collectivités territoriales pour le service public de gestion des déchets.

MONTANT DES ÉCO-CONTRIBUTIONS PERÇUES EN 2016.

Type de produit	Montant des éco-contributions perçues en 2016 (en M€)
Piles et accumulateurs portables	14,8
Piles et accumulateurs automobiles	NC
Piles et accumulateurs industriels	NC
Équipements électriques et électroniques ménagers	189
Équipements électriques et électroniques professionnels	10,8
Automobiles	NC
Emballages ménagers	658
Gaz fluorés	NC
Médicaments	9,9
Pneumatiques	85,7
Imprimés papiers ménagers et assimilés	79,2
Textiles d'habillement, linge de maison, chaussures ménagers	17,3
Déchets d'activités de soins à risques infectieux perforants des patients en auto-traitement	8,3
Produits chimiques, déchets diffus spécifiques	34,8
Éléments d'ameublement ménagers	158,7
Éléments d'ameublement professionnels	18,2
TOTAL	1 284

Source : étude d'impact.

ÉVOLUTION DES ÉCO-CONTRIBUTIONS, EN MILLIONS D'EUROS



Source : Les filières REP, Jacques Vernier.

Depuis vingt ans, l'augmentation continue du produit cumulé des éco-contributions illustre aussi bien l'étendue du principe de REP sur un nombre croissant de catégories de produits, que la meilleure couverture des coûts associés à l'économie circulaire.

Selon le Gouvernement, ce système de financement est pourtant imparfait. Dans certaines filières, une prise en compte incomplète de certains postes de dépenses par les éco-contributions, notamment en matière de prévention, peut se traduire par une couverture imparfaite des coûts des collectivités.

B) Des éco-modulations trop peu incitatives pour orienter le consommateur et le producteur

Les éco-contributions versées par les producteurs à l'éco-organisme peuvent par ailleurs être modulées, à la hausse ou à la baisse, en fonction des caractéristiques environnementales des produits, conformément aux dispositions du IX de l'article L. 541-10 du code de l'environnement¹. Que la partie réglementaire du code de l'environnement propre à chaque filière le mentionne explicitement ou non, les différents arrêtés portant cahier des charges d'agrément des éco-organismes prévoient la faculté de moduler les contributions financières des producteurs. En pratique, selon le rapport de M. Jacques Vernier, seulement cinq filières ont mis en place cette éco-modulation (emballages, papiers graphiques, textiles-chaussures, meubles, produits électriques et électroniques).

L'étude d'impact fournit un tableau illustrant l'application de l'éco-modulation dans les filières des emballages et des équipements électriques et électroniques ménagers.

¹ « Les contributions financières mentionnées au présent article et aux articles L. 541-10-1 à L. 541-10-8 sont modulées en fonction de critères environnementaux liés à la conception, à la durée de vie et à la fin de vie du produit, et n'entraînant pas de transfert de pollution vers une autre étape du cycle de vie du produit ».

EXEMPLES D'ÉCO-MODULATIONS, DANS LES FILIÈRES EMBALLAGE ET ÉQUIPEMENTS ÉLECTRIQUES ET ÉLECTRONIQUES MÉNAGERS

Exemple de bonus	Exemple de malus
Emballages plastiques déjà dans les règles de tri nationales et disposant d'une filière de recyclage	Emballages dans les règles de tri mais sans filière de recyclage
Emballages qui, à l'occasion de l'extension des règles de tri, peuvent rejoindre des filières de recyclage existantes aujourd'hui	Emballages en PET avec des opacifiants minéraux (dit PET opaque)
Remplacement des emballages rigides complexes plastiques par des emballages rigides mono-résine améliorant leur recyclabilité	Emballages perturbateurs de tri
Emballages en Polyéthylène (PE) intégrant au moins 50% de matière recyclée	Présence de fluide frigorigène de PRG>15 dans un réfrigérateur/ congélateur
Mise à disposition des pièces indispensables à l'utilisation de l'équipement pendant 11 ans pour un lave-linge	Présence de pièces plastiques > 25 grammes contenant des retardateurs de flamme bromés dans les aspirateurs
Intégration de plastique recyclé post consommateur (seuil minimal de 10%) dans un ordinateur portable	Absence de connectique standardisée pour un téléphone
Démontabilité complète d'une imprimante avec des outils standards disponibles dans le commerce	

Source : étude d'impact.

Selon le Gouvernement, le système actuel est pourtant peu satisfaisant. Pour cause, la modulation s'opère par rapport à l'éco-contribution, dont le poids relatif dans le prix du produit est déjà très faible.

EXEMPLES D'ÉCO-CONTRIBUTIONS, EN VALEUR ABSOLUE ET RELATIVE

Objet	Eco-contribution	Prix moyen du produit	Pourcentage Contribution/prix
Textiles	0,7 centime d'€	40 €	0,02%
Smartphone	2 à 4 centimes d'€	280 €	0,007 %
Bouteille d'eau 1,5L	1 centime d'€	0,62 €	1,6 %
Pneu VL	1,25 €	70 €	1,8 %
Réfrigérateur	20 €	440 €	4,5 %
Lave-linge	10 €	370 €	3,2 %

Sources : Les filières REP, Jacques Vernier.

À titre d'exemple, un malus de 100 % peut être imposé sur les téléphones portables dont la connectique n'est pas standardisée. Pourtant, avec une éco-contribution de base de seulement deux centimes d'euros, le montant total de la contribution financière n'atteint que quatre centimes d'euros. En associant systématiquement la modulation au montant de

l'éco-contribution, le système n'est donc que très peu incitatif : il n'oriente pas le producteur vers la commercialisation de produits éco-conçus.

II. Le dispositif envisagé - Une refonte du financement des filières REP pour mieux engager les acteurs du marché dans l'économie circulaire

A) Une meilleure définition de la couverture des coûts par les éco-contributions qui pourrait soulager financièrement les collectivités de la gestion de certains déchets

La directive déchets de 2008, modifiée en mai 2018¹, prévoit à son article 8 bis que les contributions financières versées par les producteurs dans le cadre d'un exercice collectif de la REP doivent couvrir les coûts suivants :

- « *les coûts de collecte séparée des déchets et de leur transport et traitement ultérieurs, [...] compte tenu des recettes tirées du réemploi, des ventes des matières premières secondaires issues de ses produits et des droits de consigne non réclamés* » ;

- « *les coûts découlant de la fourniture d'informations adéquates aux détenteurs de déchets [...]* » ;

- « *les coûts de la collecte et de la communication des données [...]* ».

L'article 8 vise à transposer dans un nouvel article L. 541-10-2 du code de l'environnement ces dispositions de la directive. Comme le texte européen, il définit d'une part des coûts en aval (collecte, transport, traitement des déchets, en y incluant le « *nettoyage des déchets lorsque le cahier des charges [...] le prévoit* », conformément aux dispositions de l'article 8 de la directive plastiques²) et d'autre part, des coûts en amont (prévention, transmission et gestion des données nécessaires au suivi de la filière, communication inter-filières). Il précise par ailleurs, reprenant la rédaction de la directive, que « *ces coûts peuvent être partagés avec les producteurs initiaux de déchets ou les distributeurs* ».

Selon l'étude d'impact, cette précision du champ des coûts couverts par les éco-contributions constitue le pendant des nouvelles dispositions proposées en matière de communication d'informations. Premièrement, les éco-contributions devront financer les activités de collecte et de traitement des données de l'autorité administrative mentionnée à l'article 7 du projet de loi. Deuxièmement, la meilleure définition des coûts couverts par les éco-contributions, associée à un meilleur accès de l'administration aux informations des filières, doit permettre, selon le Gouvernement, de soulager financièrement les collectivités territoriales. L'étude d'impact estime ainsi

¹ Directive 2008/98/CE du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives, modifiée par la directive (UE) 2018/851 du 30 mai 2018.

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

que pour « *atteindre un taux de couverture des coûts conforme aux dispositions de la directive [...]* », les contributions financières pourraient augmenter de 0 à 150 millions d'euros pour la filière emballages, 20 à 120 millions d'euros pour la filière imprimés papiers et 0 à 12 millions d'euros pour la filière textiles. La définition plus précise de la couverture des coûts pourrait donc apporter 20 à 182 millions d'euros aux collectivités.

B) L'instauration d'un barème majoré afin de tenir compte des problématiques spécifiques à la collecte et à la gestion des déchets dans les collectivités territoriales d'outre-mer

Le nouvel article L. 541-10-2 du code de l'environnement prévoit de majorer le barème national de soutien aux collectivités territoriales (« barème aval »), pour les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, « *afin de prendre en compte l'éloignement, l'insularité et la maturité des dispositifs de collecte et de traitement des déchets de ces territoires* ».

C) Des éco-modulations dissociées des éco-contributions afin de découpler leur impact sur les consommateurs et les producteurs

L'article modifie le cadre législatif relatif aux éco-modulations.

Premièrement, le nouvel article L. 541-10-3 du code de l'environnement définit plus précisément les « *critères de performance environnementale* » pris en compte pour moduler, à la hausse ou la baisse, les éco-contributions, s'appuyant très largement sur la rédaction de l'article 8 bis de la directive déchets de 2008, modifiée par le 30 mai 2018¹. Les critères de performance environnementale comprendront donc « *l'incorporation de matière recyclée, l'emploi de ressources renouvelables, la durabilité, la réparabilité, les possibilités de réemploi, la recyclabilité et la présence de substances dangereuses, en particulier lorsque celles-ci sont susceptibles de limiter la recyclabilité ou l'incorporation de matières recyclées* ».

Deuxièmement, le projet de loi prévoit que la modulation – qui prendra la forme d'une « *prime accordée par l'éco-organisme au producteur lorsque le produit remplit les critères de performance* » et d'une « *pénalité due par le producteur à l'éco-organisme lorsque le produit s'en éloigne significativement* » – pourra être supérieure au montant de l'éco-contribution. « *Sur demande motivée du producteur* », son montant maximal pourra être encadré,

¹ Directive 2008/98/CE du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives, modifiée par la directive (UE) 2018/851 du 30 mai 2018. La directive prescrit, une modulation des contributions, « lorsque cela est possible, pour chaque produit ou groupe de produits similaires, compte tenu notamment de la durabilité, de la réparabilité, des possibilités de réemploi et de la recyclabilité de ceux-ci ainsi que de la présence de substances dangereuses, en adoptant pour ce faire une approche fondée sur le cycle de vie [...] ».

l'éco-organisme étant alors « *tenu de limiter le montant de la prime ou de la pénalité à 20 % du prix de vente hors taxe de son produit* ». En dissociant ainsi l'éco-modulation de l'éco-contribution et en permettant aux primes et pénalités d'être exprimées en fonction du prix de vente des produits, le Gouvernement souhaite pouvoir faire des modulations un instrument plus incitatif orientant les producteurs vers les produits les mieux éco-conçus.

III. La position de la commission - Assurer une meilleure couverture des coûts des collectivités territoriales par les éco-contributions, renforcer le caractère incitatif des éco-modulations, pénaliser toute signalétique pouvant induire une confusion sur la règle de tri ou d'apport du déchet et flécher une partie des éco-contributions vers un fonds de réparation

La commission a adopté plusieurs amendements visant à assurer une meilleure couverture des coûts des collectivités territoriales par les éco-contributions :

- les amendements identiques **COM-133 rect.** de Didier Mandelli, **COM-174 rect. bis** de Claude Kern et plusieurs de ses collègues et **COM-433 rect.** de Frédéric Marchand et des membres du groupe La République en Marche, complètent la majoration du barème national pour les collectivités territoriales de l'article 73 de la Constitution, prévue par l'article 8, en précisant que cette majoration « *[assure] une couverture de la totalité des coûts optimisés de prévention, de collecte, de transport et de traitement des déchets supportés par les collectivités en tenant compte l'éloignement, l'insularité et la maturité des dispositifs de collecte et de traitement des déchets de ces territoires* » ;

- l'amendement **COM-473** de la rapporteure inclut les coûts de ramassage, de traitement des déchets abandonnés, déposés ou gérés illégalement et de dépollution des sols dans les coûts couverts par les contributions financières versées par les producteurs aux éco-organismes. Cette précision répond à une attente forte des collectivités, qui supportent intégralement les coûts de résorption des dépôts sauvages, estimés par l'Ademe à plus de 300 millions d'euros pour les collectivités et leurs groupements (voir *infra*). Il semble indispensable que ces coûts, aujourd'hui assumés par les contribuables, à hauteur de 5 euros par an et par habitant, soient pris en charge par les producteurs, conformément au principe « pollueur-payeur ».

La commission a également adopté plusieurs amendements tendant à renforcer le caractère incitatif des éco-modulations :

- la commission a tout d'abord voulu faire des éco-modulations un outil de la prévention de la production de déchets. L'amendement **COM-474** de la rapporteure prévoit ainsi la possibilité de moduler les éco-contributions versées par les producteurs aux éco-organismes en fonction de la « *quantité de matière utilisée* ». À titre d'exemple, de telles modulations pourraient

inciter les producteurs à limiter la quantité d'emballages des produits et ainsi participer à la lutte contre le suremballage. L'éco-modulation pourra donc permettre aux producteurs de s'engager sur la voie de la sobriété matière ;

- par ailleurs, les amendements identiques **COM-60 rect. ter** de Pascale Bories et plusieurs de ses collègues, **COM-120 rect.** de Didier Mandelli, **COM-310 rect.** de Claude Kern et des membres du groupe Union Centriste et **COM-426 rect.** de Frédéric Marchand et des membres du groupe La République en Marche, précisent que ces éco-modulations doivent permettre d'atteindre les objectifs inscrits dans les cahiers des charges des éco-organismes. Ils prévoient à cet effet que, dans un délai de 3 ans après le début de l'agrément de l'éco-organisme, soit à mi-agrément, une évaluation de la trajectoire d'atteinte des objectifs soit menée, afin de renforcer le niveau des modulations si cela s'avère nécessaire pour atteindre les objectifs. Cette disposition complète donc le régime de sanctions inscrit à l'article 7 du présent projet de loi et introduit par un amendement **COM-490** de la rapporteure : avant que les éco-organismes ne soient éventuellement sanctionnés pour non-atteinte des objectifs fixés par les cahiers des charges, un point de mi-étape pourrait permettre de corriger les écarts avec les trajectoires escomptées ;

- enfin, l'amendement **COM-358 rect.** de Joël Bigot et des membres du groupe Socialiste et républicain précise que la modulation prend la forme d'une pénalité lorsque le produit s'éloigne des critères de performance environnementale, et non plus lorsqu'il s'en éloigne « *significativement* », comme le prévoyait le projet de loi initial.

Trois autres amendements adoptés par la commission visent également à donner une plus grande visibilité aux acteurs économiques quant à l'éco-modulation :

- la commission a tout d'abord tenu à limiter le montant de la prime ou de la pénalité à 20 % du prix de vente hors taxe du produit, sans que le producteur n'ait pour cela à formuler à l'éco-organisme une « *demande motivée* », comme le prévoyait le projet de loi initial (amendement **COM-475** de la rapporteure) ;

- l'amendement **COM-455** de Frédéric Marchand et des membres du groupe La République en Marche, précise que l'éco-modulation, prenant la forme d'une prime ou d'une pénalité, doit être fixée de manière transparente et non-discriminatoire ;

- enfin, l'amendement **COM-540** de Anne-Catherine Loisier, au nom de la commission des affaires économiques, prévoit que les substances dangereuses, dont la présence dans le produit peut être prise en compte par l'éco-organisme dans la fixation de l'éco-modulation, devront être définies par un décret pris après avis des autorités compétentes en matière sanitaire,

c'est-à-dire l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES).

La commission a également adopté l'amendement **COM-512** proposé par la rapporteure, afin de mettre en place une modulation de l'éco-contribution pénalisant financièrement l'apposition de toute signalétique pouvant induire une confusion sur la règle de tri ou d'apport du déchet issus du produit. Cette disposition permettra de mettre progressivement un terme à certaines informations ayant des conséquences négatives sur la bonne information du consommateur et sur le geste de tri, tel le logotype appelé « point vert », utilisé par les producteurs de la REP emballages ménagers.

Enfin, un amendement **COM-476** de la rapporteure crée un nouvel article L. 541-10-3-1 dans le code de l'environnement, prévoyant le fléchage d'une partie des éco-contributions vers un fonds de réparation. Ce fonds permettrait, pour certaines catégories de produits déterminées par décret, de rembourser une partie du coût des réparations effectuées auprès de réparateurs labellisés. L'amendement précise que la part des contributions affectées au fonds, les modalités de fonctionnement et de gestion du fonds, d'information du consommateur ainsi que de labellisation des réparateurs seront déterminées par voie réglementaire. Cette disposition incitera les consommateurs à préférer la réparation au remplacement : selon une étude de l'Ademe de 2014¹, le coût de réparation est en effet le critère privilégié par 66 % des Français au moment de choisir de faire réparer ou de remplacer un produit cassé ou en panne. En outre, cet amendement complète l'amendement **COM-354** de Joël Bigot et des membres du groupe Socialiste et républicain, visant à ce que les cahiers des charges prévoient la réalisation d'une cartographie des services de réparation (voir *supra*). Afin de faciliter l'accès à un professionnel de la réparation, un annuaire en ligne pourrait par exemple répertorier l'ensemble des réparateurs labellisés visés par le nouvel article L. 541-10-3-1 du code de l'environnement.

L'article 8 du projet de loi consacre diverses règles de fonctionnement des éco-organismes et réforme leurs relations vis à vis des opérateurs économiques (article L. 541-10-4) et du service public de gestion des déchets (article L. 541-10-5).

I. De nouvelles règles de passation de marchés pour favoriser les emplois locaux et l'insertion par l'emploi

Le I du nouvel article L. 541-10-4 du code de l'environnement porte sur les marchés passés entre les éco-organismes et les opérateurs

¹ Ademe, *Perceptions et pratiques des Français en matière de réparation des produits*, 2014.

économiques en matière de prévention et de gestion des déchets. Le projet de loi précise ainsi que les critères d'attribution des marchés comprennent au moins deux critères qualitatifs en complément de celui du prix :

- un critère relatif à la prise en compte du principe de proximité dans la gestion des déchets¹ ;

- un autre critère relatif au recours à des emplois d'insertion professionnelle relevant de l'article L. 5132-1 du code du travail.

Il est par ailleurs indiqué que « *la pondération de chacun de ces critères peut être au maximum égale à la moitié du critère prix prévu dans le cadre des marchés considérés* ».

Selon l'exposé des motifs, ces nouvelles règles visent à « *favoriser les emplois locaux mais également l'insertion par l'emploi* », afin d'éviter que le critère du prix aboutisse à des situations contreproductives de transport long de déchets au sein, voire hors des frontières du pays. Cette approche locale s'inscrit, selon l'étude d'impact, dans une stratégie « *d'écologie industrielle et territoriale* ».

La commission accueille favorablement cette nouvelle disposition, susceptible d'ancrer les filières de recyclage dans les territoires.

II. La mise en place d'un mécanisme de soutien aux opérateurs de gestion des déchets pour mieux maîtriser les risques financiers liés aux fluctuations des cours des matières premières recyclées

Comme le rappelle le rapport de M. Jacques Vernier, « *le recyclage peut se heurter à un problème économique : le matériau recyclé n'est pas compétitif par rapport aux matériaux neufs, notamment parce qu'il doit être dépollué pour répondre aux normes sanitaires ou techniques* ». En particulier, « *la matière recyclée perd de son avantage compétitif quand le prix de la matière neuve s'effondre : c'est le cas des matières plastiques, ou des lubrifiants, dont les prix sont très dépendants des cours du pétrole, ou d'autres produits* ». Plus largement, le prix de la matière recyclée peut être impacté à la baisse par d'autres facteurs (par exemple, le manque de débouchés pour la matière recyclée, à l'instar du bois provenant des déchets des meubles).

Selon le rapport de M. Jacques Vernier, limiter les risques financiers associés à la fluctuation du cours des matières premières recyclées est primordial pour garantir une structuration pérenne des filières de recyclage en France.

L'article 8 vise donc à confier à l'éco-organisme une mission de garantie face à ces risques financiers dans le cadre des marchés qu'il passe

¹ L'exposé des motifs du projet de loi renvoie à cet égard à l'article L. 541-1 qui précise que les dispositions du présent chapitre du code de l'environnement ont notamment pour objet « d'organiser le transport des déchets et de le limiter en distance et en volume ».

avec des opérateurs économiques de gestion des déchets. Le II du nouvel article L. 541-10-4 du code de l'environnement précise ainsi que *« lorsque les marchés portent sur le recyclage ou le traitement de déchets en vue de leur recyclage, l'éco-organisme propose de reprendre les matières issues du traitement à un prix positif ou nul, ou de prendre en charge les risques financiers relatifs aux variations des prix de revente des matières issues du traitement »*.

La commission souscrit à ce dispositif, qu'elle a souhaité préciser, en adoptant l'amendement **COM-284** de Didier Mandelli qui introduit une distinction entre les filières financières et opérationnelles. Dans le premier cas, l'amendement précise ainsi que *« l'éco-organisme propose de reprendre les matières issues du traitement à un prix positif ou nul, ou de prendre en charge les risques financiers relatifs aux variations des prix de revente des matières issues du traitement »*. Dans le deuxième cas, en revanche, il précise *« le contrat entre l'éco-organisme et l'opérateur économique organise le partage du risque et de la valeur concernant les variations des prix des matières issues du traitement »*.

III. L'instauration d'un dispositif financier visant à assurer une continuité dans la couverture des coûts supportés par le service public de gestion des déchets

Dans les filières financières, mais aussi opérationnelles, la défaillance d'un éco-organisme peut aboutir à une interruption du financement des collectivités territoriales. Le code de l'environnement ne prévoit aujourd'hui aucun dispositif de nature à assurer la continuité de la prise en charge des activités du service public de gestion des déchets. À cette fin, le nouvel article L. 541-10-5 du code de l'environnement prévoit une obligation, pour l'éco-organisme, de disposer d'un *« dispositif financier destiné [...] à la couverture des coûts »* associés. Selon le Gouvernement, cette formulation, peu précise, doit laisser aux éco-organismes la liberté de déterminer les moyens qui leur permettront d'assurer cette continuité du financement¹. Le projet de loi prévoit alors qu'*« en cas de défaillance, le ministre chargé de l'environnement peut désigner un éco-organisme agréé sur une autre filière pour prendre à sa charge les coûts supportés par le service public de gestion de ces déchets en disposant des fonds du dispositif financier prévus à cet effet »*.

La commission soutient l'instauration de ce dispositif financier, qui garantira pour les collectivités une continuité dans la couverture des coûts supportés par le service public de gestion des déchets.

¹ Selon l'étude d'impact, *« le dispositif de sauvegarde proposé n'est pas une obligation de moyen mais de résultat. Ainsi, ce sont les éco-organismes qui choisiront le dispositif leur semblant le plus adapté à leur situation compte tenu de leur capital, provision pour charges futures. Il pourra alors prendre la forme d'une consignation, d'un compte bloqué ou d'une assurance, visant à garantir, pendant plusieurs mois, la couverture des coûts supportés par les collectivités territoriales en cas de défaillance de l'éco-organisme »*.

L'article 8 étend le principe d'une reprise sans frais par les distributeurs (article L. 541-10-6), aujourd'hui limitée à certaines filières et pour partie évitée par la vente en ligne. La commission accueille favorablement ces extensions, qu'elle a cependant encadrées afin d'offrir une meilleure visibilité aux acteurs de la distribution.

I. La situation actuelle - Une obligation de reprise sans frais par les distributeurs limitée à certaines filières et à laquelle se soustrait pour partie la vente en ligne

A) Seules deux filières REP appliquent aujourd'hui un principe de reprise gratuite des déchets par le distributeur

Le code de l'environnement ne prévoit pas de régime général imposant aux distributeurs une obligation de reprise gratuite des déchets issus des produits de la même catégorie qu'ils commercialisent. Ce principe n'existe que pour certaines REP.

L'article 5 de la directive du 4 juillet 2012¹ prévoit ainsi des dispositions de reprise gratuite des équipements électriques et électroniques par les distributeurs. Ce principe est énoncé à l'article L. 541-10-2 du code de l'environnement et décliné dans la partie réglementaire du code par le décret du 19 août 2014².

L'article R. 543-180 du code de l'environnement consacre ainsi le principe d'une reprise gratuite dite « un pour un », selon lequel, « *en cas de vente d'un équipement électrique ou électronique ménager, le distributeur, y compris en cas de vente à distance, reprend gratuitement ou fait reprendre gratuitement pour son compte les équipements électriques et électroniques usagés dont le consommateur se défait, dans la limite de la quantité et du type d'équipement vendu* ». La reprise « un pour un » s'applique également pour les équipements électriques et électroniques professionnels, dont les producteurs « *sont tenus d'enlever ou de faire enlever* » les déchets issus de ces produits « *lorsqu'ils les remplacent par des équipements équivalents ou assurant la même fonction* »³.

Le même article R. 543-180 prévoit par ailleurs un principe de « reprise un pour zéro », découlant de la directive du 4 juillet 2012. Cet article précise en effet que « *lorsque le distributeur dispose d'une surface de vente consacrée aux équipements électriques et électroniques d'au moins 400 m², il reprend gratuitement sans obligation d'achat les équipements électriques et*

¹ Directive 2012/19/UE du 4 juillet 2012 relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE).

² Décret n° 2014-928 du 19 août 2014 relatif aux déchets d'équipements électriques et électroniques et aux équipements électriques et électroniques usagés.

³ Article L. 543-195 du code de l'environnement.

électroniques usagés de très petite dimension (dont toutes les dimensions extérieures sont inférieures à 25 cm) ».

Une deuxième filière – la REP pneumatiques – impose aux distributeurs une obligation de « reprise un pour un ». L'article L. 541-10-8 du code de l'environnement prévoit en effet que « *les personnes qui distribuent à titre commercial aux utilisateurs finaux des pneumatiques sont tenues de reprendre gratuitement les déchets qui en sont issus dans la limite des tonnages et des types de pneumatiques distribués l'année précédente* ».

Sans imposer un principe de reprise gratuite par le distributeur, certains régimes REP disposent néanmoins de systèmes analogues :

– si l'article R. 543-300 du code de l'environnement, relatif à la filière des bateaux de plaisance et de sport, n'impose pas d'obligation de reprise aux distributeurs, il prévoit néanmoins que « *les détenteurs de déchets issus de bateaux de plaisance ou de sport doivent pouvoir s'en défaire gratuitement dans des centres de traitement prévus à cet effet* » ;

– l'article L. 541-10-9 du code de l'environnement¹, issu de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015², a imposé, dès le 1^{er} janvier 2017, un principe de reprise par les distributeurs de matériaux, produits et équipements de construction à destination des professionnels pour les déchets issus des mêmes catégories. La gratuité de la reprise n'est cependant imposée par la loi.

B) Pour les DEEE, la « reprise un pour un » n'est que peu appliquée par les acteurs de la vente en ligne

Bien que l'article R. 543-180 du code de l'environnement inclue explicitement la vente à distance dans l'obligation de « reprise un pour un », une enquête de la DGCCRF³ a identifié que 65 % des sites contrôlés ne respectaient pas cette obligation (absence de reprise, facturation de la reprise, conditions de reprises dissuasives...). Une large majorité des sites internet (86 %) n'informait par ailleurs pas le consommateur sur les modalités de reprise gratuite des déchets électriques et électroniques. Les

¹ Qui devient, avec le présent projet de loi, l'article L. 541-10-14 du même code. Cet article dispose qu'« à compter du 1^{er} janvier 2017, tout distributeur de matériaux, produits et équipements de construction à destination des professionnels s'organise, en lien avec les pouvoirs publics et les collectivités compétentes, pour reprendre, sur ses sites de distribution ou à proximité de ceux-ci, les déchets issus des mêmes types de matériaux, produits et équipements de construction à destination des professionnels, qu'il vend. Un décret précise les modalités d'application du présent article, notamment la surface de l'unité de distribution à partir de laquelle les distributeurs sont concernés par cette disposition ».

² Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

³ DGCCRF, Reprise des déchets électriques et électroniques par les distributeurs, 2018 : <https://www.economie.gouv.fr/dgccrf/reprise-des-dechets-electriques-et-electroniques-par-distributeur>.

taux de conformité identifiés étaient, par contraste, beaucoup plus élevés pour la distribution physique, la quasi-totalité des magasins respectant les principes de reprise « un pour un » et « un pour zéro ».

II. Le dispositif envisagé - Une extension du principe de reprise « un pour un », également imposé à la vente en ligne, et du principe de reprise « un pour zéro » à l'ensemble des filières

L'article 8 du présent projet de loi introduit un nouvel article L. 541-10-6 du code de l'environnement, inscrivant au sein de la sous-section du code relative aux filières REP, un principe de reprise gratuite des déchets par les distributeurs.

Le I étend le principe de « reprise un pour un », actuellement applicable à la filière DEEE et pneumatiques, à l'ensemble des filières REP. Il dispose qu'« *en cas de vente d'un produit relevant du régime de responsabilité élargie du producteur, le distributeur reprend sans frais, ou fait reprendre sans frais pour son compte, les produits usagés dont l'utilisateur final du produit se défait, dans la limite de la quantité et du type de produit vendu ou des produits qu'il remplace* ».

À l'instar du régime applicable aux DEEE, il permet par ailleurs d'inclure la vente à distance à cette obligation de reprise. Contrairement à l'article R. 543-180 du code de l'environnement, relatif aux équipements électriques et électroniques, il détaille en revanche les modalités d'exercice de cette obligation : « *en cas de vente à distance, la reprise sans frais des produits usagés est réalisée au point de livraison du produit vendu. L'utilisateur final du produit est informé lors de sa commande des quantités de produits usagés qui peuvent être ainsi repris* ».

Le II étend également le principe de « reprise un pour zéro ». Il dispose que « *lorsque le distributeur dispose d'une surface de vente qui est consacrée à une même catégorie de produits relevant du régime de responsabilité élargie du producteur, il reprend sans frais et sans obligation d'achat les déchets issus des produits de même type. Le seuil de surface de vente à compter duquel le présent alinéa s'applique est fixé par voie réglementaire* ».

Enfin, le III précise qu'il « *peut être dérogé par décret aux dispositions du présent article lorsque des dispositifs permettant d'assurer un niveau de service équivalent sont prévus* ».

III. La position de la commission - Des extensions du principe de reprise opportunes, qui doivent cependant être encadrées afin d'offrir une visibilité aux acteurs de la distribution

La commission soutient les extensions des reprise « un pour un » et « un pour zéro » prévues par le projet de loi, qui offriront aux consommateurs de nouveaux exutoires et favoriseront ainsi la collecte des déchets. Conformément au principe de REP, ces extensions faciliteront la

prise en charge de la fin de vie des produits par les producteurs et l'allègement des charges aujourd'hui supportées par les collectivités territoriales et les contribuables.

Elle a cependant souhaité encadrer ces extensions afin d'offrir une meilleure visibilité aux acteurs de la distribution, par plusieurs amendements qu'elle a adoptés :

- l'amendement **COM-462** de Serge Babary assouplit l'obligation de « reprise un pour un » pour les acteurs de la vente en ligne. Cet amendement prévoit en effet qu'il peut être dérogé pour la vente en ligne à l'obligation de reprise sans frais des produits usagés au point de livraison du produit vendu dans les cas où le distributeur finance et organise ou fait organiser un système de collecte de proximité, incluant les magasins du distributeur. Cette dérogation présente, d'une part, un intérêt environnemental manifeste. Une obligation généralisée pour la vente en ligne pourrait en effet être contreproductive : elle obligerait les distributeurs à déployer d'importants moyens de transport pour assurer la reprise du déchet au point de livraison, ce qui contribuerait à détériorer le bilan environnemental de cette disposition. D'autre part, l'assujettissement de certaines enseignes offrant à la fois des services de vente en ligne et de ventes physiques constituerait un non-sens manifeste, dès lors que le consommateur pourrait dans ce cas bénéficier d'une solution de reprise de proximité dans les magasins du distributeur. L'amendement **COM-462** améliore donc l'équilibre du texte initial, en offrant un exutoire de proximité pour tous les consommateurs, tout en garantissant une visibilité pour les acteurs de la distribution ;

- les amendements identiques **COM-15 rect. quater** de Françoise Férat et plusieurs de ses collègues et **COM-435 rect.** de Frédéric Marchand et des membres du groupe La République en Marche, apportent une précision opportune quant à l'obligation de « reprise un pour zéro ». En incluant dans le dispositif les distributeurs disposant d'une « *surface de stockage* » importante, en plus de ceux disposant d'une « *surface de vente* » importante comme le prévoit le projet de loi initial, ces amendements permettent d'inclure les grossistes dans le champ de l'obligation « un pour zéro » ;

- enfin, l'amendement **COM-541** de Anne-Catherine Loisier, au nom de la commission des affaires économiques, exclut les produits nécessitant une prise en charge particulière liée à des exigences sanitaires ou de sécurité des obligations de reprise « un pour un » et « un pour zéro ». La commission a en effet jugé que si ces obligations étaient de nature à améliorer les performances de collecte, il n'était pas envisageable que les distributeurs aient à manipuler des déchets dangereux, issus de produits détériorés, sans être équipés des installations nécessaires à leur prise en charge.

L'article 8 prévoit d'imposer aux places de marché ou plateformes en lignes (*market places*) le respect des règles relatives aux REP, largement contournées (article L. 541-10-7).

I. La situation actuelle - Des places de marché ou plateformes en ligne permettant le contournement des règles relatives aux REP

Les places de marché ou plateformes en ligne (en anglais, « *market places* ») désignent les applications commerciales en ligne qui « répertorient les offres des producteurs, sont des références pour les consommateurs lors de la recherche d'un produit spécifique et peuvent proposer des services de logistique et de livraison qui permettent à un producteur d'avoir accès à un marché plus large que s'il avait opté de réaliser ces opérations pour son compte »¹. Elles servent donc d'intermédiaires, entre entreprises (B2B), entre consommateurs (C2C) ou entre entreprises et consommateurs (B2C ou C2B), pour la fourniture de biens ou de services.

Parmi ces places de marchés ou plateformes en ligne, peuvent être cités eBay, CDiscount, La Redoute ou Amazon, réalisant des ventes presque exclusivement en ligne, mais aussi des entreprises qui possédant à la fois des magasins physiques et un site internet offrant des services de place de marché à d'autres vendeurs, comme Fnac-Darty ou Boulanger.

Au sein des flux de produits permis par ces plateformes, une distinction doit être opérée entre les *market places* réalisant des activités de logistique pour le compte des tiers (en anglais, *fulfillment*²) et celles ne pratiquant pas ces activités.

Les *market places* n'ont pas en droit français de fondement législatif propre, mais appartiennent à la catégorie juridique plus large des « opérateurs de plateforme », consacrés par la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique³.

¹ Étude d'impact.

² Les plateformes peuvent alors stocker les produits des producteurs dans leurs centres de distribution, prendre en charge la préparation des commandes, l'emballage, l'expédition, le service client ou encore la gestion des retours.

³ L'article L. 111-7 du code du commerce, qui est issu de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, définit l'opérateur de plateforme en ligne comme « toute personne physique ou morale proposant, à titre professionnel, de manière rémunérée ou non, un service de communication au public en ligne reposant sur :

1° Le classement ou le référencement, au moyen d'algorithmes informatiques, de contenus, de biens ou de services proposés ou mis en ligne par des tiers ;

2° Ou la mise en relation de plusieurs parties en vue de la vente d'un bien, de la fourniture d'un service ou de l'échange ou du partage d'un contenu, d'un bien ou d'un service ». Hormis les *market places* visés par le présent projet de loi, les opérateurs de plateforme comprennent de nombreux autres acteurs : moteurs de recherche (par exemple, Google, Yahoo ou Bing), agrégateurs ou comparateurs de prix (Kayak ou Govoyage), plateformes collaborative mettant

Selon le Gouvernement, les *market places* facilitent le contournement des règles relatives à la REP. D'une part, « même si les plateformes informent, généralement, les producteurs de la réglementation applicable dans le pays où la vente s'effectue par leur intermédiaire, elles ne contrôlent pas le respect de cette réglementation par ceux-ci ». D'autre part, « les places de marché peuvent rendre le non-respect des obligations de responsabilité élargie des producteurs plus difficile à identifier ».

En permettant à certains producteurs « passagers-clandestins » de se soustraire à la réglementation, notamment en facilitant la mise en contact des consommateurs avec des vendeurs étrangers, les plateformes entretiendraient donc, selon une étude récente de l'OCDE, une situation de concurrence déloyale¹. S'appuyant sur les chiffres de cette étude de l'OCDE, l'étude d'impact estime ainsi que pour la seule filière des équipements électriques et électroniques des ménages, « le montant des contributions non perçues par la filière pourrait se situer dans une fourchette allant de 8 millions d'euros à 34 millions d'euros », soit de 4 à 20 % des éco-contributions de la filière.

II. Le dispositif envisagé – La création d'une responsabilité des places de marché dans la prévention et la gestion des déchets

La projet de loi s'inspire du principe et de la rédaction retenus par l'article 14 *bis* de la directive du 5 décembre 2017² qui introduit à partir de 2021 une obligation de perception de la taxe sur la valeur ajoutée par les *market places* (définies comme des places de marchés, plateformes ou dispositifs similaires facilitant les ventes à distance de biens par l'utilisation d'une interface électronique), que ces *market places* contrôlent physiquement ou non les stocks et assurent ou non une logique physique de distribution.

L'article 8 introduit un nouvel article L. 541-10-7 dans le code de l'environnement portant sur la responsabilité élargie des producteurs des *market places*, lesquelles sont définies juridiquement comme « [les personnes physiques ou morales facilitant], par l'utilisation d'une interface électronique telle qu'une place de marché, une plateforme, un portail ou un dispositif similaire, les ventes à distance ou la livraison de produits [...] pour le compte d'un tiers ».

L'article L. 541-10-7 prévoit ainsi que les *market places* sont tenues de « pourvoir ou de contribuer à la prévention et à la gestion des déchets » issus des produits dont elles ont facilité la vente à distance ou la livraison pour le compte d'un tiers, « conformément aux dispositions de l'article L. 541-10 et

en relation des personnes souhaitant échanger un bien ou un service (par exemple, Blablacar pour le co-voiturage).

¹ OCDE, *Extended Producer Responsibility (EPR) and the Impact of Online Sales*, 2019.

² Directive (UE) 2017/2455 du Conseil du 5 décembre 2017 modifiant la directive 2006/112/CE et la directive 2009/132/CE en ce qui concerne certaines obligations en matière de taxe sur la valeur ajoutée applicables aux prestations de services et aux ventes à distance de biens.

L. 541-10-6 » du code de l'environnement, tels que rédigés dans le présent projet de loi (voir *supra*¹).

Le projet de loi précise néanmoins que ces dispositions ne s'appliquent pas si la plateforme dispose d'éléments justifiant que le vendeur tiers a déjà rempli ces obligations. Elle doit alors « *consigner les justificatifs correspondants dans un registre mis à disposition de l'autorité administrative* ». Selon le Gouvernement, ces justificatifs fournis, par le vendeur, à la *market place*, pourraient, par exemple, prendre la forme d'une attestation d'adhésion du producteur à un organisme agréé ou d'un agrément d'un système individuel.

III. La position de la commission - Un assujettissement opportun des places de marché aux règles de la REP

La commission souscrit à ces dispositions qui tendent à intégrer les places de marché dans le champ de la réglementation relative aux filières REP. Un meilleur respect de cette réglementation ne peut que contribuer à transférer les charges pesant aujourd'hui sur les collectivités et les contribuables vers les producteurs, conformément au principe « pollueur-payeur ».

Enfin, la commission a adopté l'amendement COM-519 de la rapporteure, visant, par souci de clarté des débats en séance, à supprimer de l'article 8 les alinéas 48 à 51, relatif au dispositif de consigne proposé par le Gouvernement, en vue de les reprendre par un amendement COM-520 créant un article additionnel après l'article 8, tout en recentrant le dispositif sur le réemploi et la réutilisation.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

¹ Les articles L. 541-10 et L. 541-10-6 du code de l'environnement sont entièrement réformés par l'article 8 du présent projet de loi et portent respectivement, d'une part, sur le périmètre du principe REP et ses règles générales de fonctionnement, et d'autre part, sur l'obligation de reprise sans frais des déchets.

Article 8 bis (nouveau)

Dispositif de consigne pour réemploi ou réutilisation

L'article 8 bis, inséré par la commission, reprend les dispositions des alinéas 48 à 51 de l'article 8 du projet de loi initial en recentrant sur le réemploi et la réutilisation le dispositif de consigne proposé par le Gouvernement. La commission a donc supprimé la faculté de créer une consigne pour recyclage sur des produits consommés par les ménages, au regard des nombreux risques associés à la mise en place d'un tel mécanisme, et de l'existence de solutions alternatives pour améliorer significativement la collecte séparée, non seulement des bouteilles en plastique mais aussi plus vertueusement de l'ensemble des déchets plastiques et des emballages ménagers.

I. La situation actuelle - Un objectif de 90 % de collecte en vue du recyclage des bouteilles en plastique d'ici 2019 et un taux de collecte en France d'environ 60 %, assuré par le service public

La 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 prévoit que les États membres prennent les mesures nécessaires pour garantir **la collecte séparée en vue d'un recyclage de 77 % en 2025** des déchets des bouteilles en plastique à usage unique mises sur le marché¹ et **de 90 % en 2029**.

Le taux de collecte des bouteilles en plastique à usage unique (PET)² est estimé à 98 % dont 57 % de recyclage, le reste étant collecté en mélange sans faire l'objet d'une valorisation matière. Compte tenu de la distinction entre taux de recyclage et taux de collecte séparée, on peut estimer que le taux de collecte en vue du recyclage des bouteilles en PET au sens de la directive de 2019 serait actuellement d'environ **60 %³**.

L'essentiel des emballages des produits consommés par les ménages, notamment les bouteilles en PET, sont actuellement collectés par **le service public de prévention et de gestion des déchets ménagers et assimilés**, organisé par les collectivités territoriales (commune, EPCI ou syndicat mixte)

¹ La directive vise les bouteilles en plastique à usage unique de boissons d'une capacité maximale de trois litres, y compris leurs bouchons et couvercles.

² Polytétréphthalate d'éthylène (PET).

³ En effet, la directive de 2019 fixe un objectif exprimé en taux de collecte en vue du recyclage, et non en taux de recyclage. Or, on estime qu'il existe un décalage de 3 à 5 points entre le taux de collecte et le taux de recyclage, en raison de pertes en ligne. Ainsi, un taux de recyclage de 57 % équivaut à un taux de collecte en vue du recyclage d'au moins 60 %.

et mis en œuvre en régie ou *via* des partenaires privés dans le cadre d'une délégation de service public. Trois sources principales de financement assurent l'équilibre financier de ce service public : la fiscalité locale, les soutiens versés par les éco-organismes pour les produits relevant d'une filière à responsabilité élargie du producteur et la vente des matières recyclées après collecte et tri.

Les centres de tri utilisés pour assurer ce service public après la phase de collecte sont déployés sur l'ensemble du territoire national. On estime qu'en 2019, 176 centres de tri ont accueilli des déchets d'emballages ménagers, dont 42 sont passés en extension des consignes de tri en vue de proposer une collecte sélective sur un périmètre bien plus large d'emballages, pour une population de 23,7 millions d'habitants, et 42 autres ont été retenus pour un prochain passage en extension. Cette évolution suppose en effet une campagne de modernisation du parc des centres de tri et de massification des flux, pour des investissements supérieurs à un milliard d'euros, soutenus par l'État *via* l'Ademe et dont plus de la moitié a déjà été engagée.

II. Le dispositif envisagé - Des dispositions législatives floues mais une intention précise : l'instauration d'une consigne pour recyclage sur les bouteilles en plastique

A) Une communication gouvernementale équivoque

Les alinéas 48 à 51 de l'article 8 du projet de loi initial **permettent la mise en place d'un dispositif de consigne sur certaines catégories de produits consommés par les ménages, en des termes particulièrement vagues**, puisqu'il prévoit qu'« *il peut être fait obligation aux producteurs ou à leur éco-organisme de mettre en œuvre sur le territoire un dispositif de consigne pour recyclage, réutilisation ou réemploi des produits consommés ou utilisés par les ménages, lorsqu'ils sont nécessaires pour atteindre les objectifs de collecte fixés par la loi ou le droit de l'Union européenne* ».

Il est seulement précisé que les distributeurs des produits ainsi consignés sont tenus de reprendre sans frais les produits de même catégorie contre le versement du montant de la somme consignée correspondante. **L'ensemble des conditions d'application du dispositif**, notamment les produits concernés, les modalités de gestion de la consigne et d'information du consommateur, **sont renvoyées à un décret en Conseil d'État**.

Depuis le début de sa communication sur le projet de loi, le **Gouvernement entretient ainsi une ambiguïté sur la finalité de la consigne**, les citoyens se disant généralement favorables à la consigne en pensant à celle pour **réemploi** (historiquement mise en place sur le verre). Une confusion est ainsi entretenue dans l'esprit du public sur la notion de consigne. Sa nature n'est jamais précisée (réemploi, réutilisation ou

recyclage), ni les produits qui seraient concernés¹, ni les modalités concrètes de mise en œuvre, qu'il s'agisse du montant unitaire des consignes, de la nature et du maillage des points de reprise ou encore des modalités de compensation financière pour les différentes parties prenantes impactées. À cet égard, la commission a constaté que **la rédaction retenue dans le projet de loi est suffisamment large et imprécise pour que chacun puisse y trouver ce qu'il cherche.**

Or l'intention du Gouvernement est en réalité précise : il s'agit pour l'heure de **mettre en place une consigne pour recyclage sur les bouteilles en PET.**

B) Un projet suscitant l'opposition de la quasi-totalité des parties prenantes

La rapporteure a pu constater, **au cours de la centaine d'auditions** qu'elle a menées, que le projet de consigne pour recyclage des bouteilles en PET rencontrait **l'hostilité ou a minima de vives réserves de la part de la quasi-totalité des parties prenantes** : collectivités territoriales en charge du service public de gestion des déchets, opérateurs du recyclage, associations de protection de l'environnement ou de défense des consommateurs, acteurs de l'économie sociale et solidaire, autres secteurs industriels contribuant au financement des déchets ménagers.

Les principales associations de protection de l'environnement et de l'économie solidaire engagées en matière d'économie circulaire ont ainsi indiqué dans une prise de position commune : *« sur la consigne, les Français plébiscitent le retour du modèle qu'ils ont connu, qui permet le réemploi de l'emballage en verre et donc la réduction de la production de déchets. Nous souhaitons que la loi donne la priorité au réemploi et sommes opposés au modèle visant uniquement le recyclage des bouteilles en plastique et canettes en aluminium, qui nous maintient dans l'ère du tout jetable. »*²

Par ailleurs, la commission a collectivement déploré que les seuls éléments communiqués par le ministère au moment du dépôt du projet de loi, jusqu'aux derniers jours précédant l'examen du projet de loi, aient été l'étude **réalisée par le « Collectif Boissons »**³ **avec le concours de l'éco-organisme Citeo**, agréé pour la filière REP des emballages ménagers. À plusieurs reprises, la commission a souligné qu'il est inédit et surprenant

¹ Ont été régulièrement évoquées les bouteilles en plastique, mais aussi les canettes en aluminium, les bouteilles en verre, ou d'autres catégories de produits hors emballages telles les piles ou certains appareils électroniques comme les téléphones portables.

² « La seule réponse industrielle ne peut suffire à produire les leviers nécessaires pour faire face à la crise écologique », *Le Monde*, 17 septembre 2019.

³ Le « Collectif Boissons » se présente lui-même comme « une initiative inédite rassemblant les principaux acteurs et parties prenantes du secteur de la boisson ».

que le Gouvernement renvoie, pour juger de l'impact d'une mesure, aux seuls chiffres produits par les industriels concernés.

En outre, lors de son audition par la commission, le 10 septembre 2019, la secrétaire d'État Brune Poirson a indiqué : « *Rappelons quelques faits : rien n'interdit dans le droit actuel la mise en place de consignes ; aucun élu local ne peut donc s'opposer au déploiement de la consigne. Certains acteurs de la grande distribution ne s'y sont pas trompés : ils étudient la possibilité de déployer un système de consigne dans leur coin* ». À plusieurs reprises, le Gouvernement a justifié l'inscription d'un dispositif de consigne dans la loi en affirmant ainsi protéger les parties prenantes d'une initiative spontanée des industriels sur le sujet.

En réalité, de l'avis de l'ensemble des parties prenantes, les producteurs ont besoin d'un cadre harmonisé et obligatoire pour tous, afin de participer collectivement à un tel dispositif. À défaut de disposer de règles communes et contraignantes, un ou plusieurs producteurs s'engageant dans une telle démarche, conduisant mécaniquement à augmenter le coût des produits à l'achat et à contraindre les habitudes du consommateur, s'exposeraient à perdre des parts de marché face aux concurrents choisissant de ne pas y participer. **L'absence de coopération imposée ferait obstacle à une consigne nationale spontanément portée par quelques acteurs privés.**

C) Une concertation lacunaire

Étonnamment, cette disposition présentée par le Gouvernement comme la mesure-phare du projet de loi **ne figure que de manière assez floue et sous forme d'une expérimentation dans la Feuille de route économie circulaire (FREC) d'avril 2018, fruit pourtant de 18 mois de concertation avec l'ensemble des acteurs du secteur.**

Le **comité de pilotage sur la consigne** créé en juin 2019 ne s'est quant à lui réuni en plénière qu'à une seule reprise et le rapport établi à la demande du Gouvernement par son co-président M. Jacques Vernier, a été diffusé par voie de presse jeudi 12 septembre 2019 avant d'être présenté formellement au comité.

Le Parlement se voit donc dessaisi par **le caractère très général de la mesure contenue dans le projet de loi**. Ce choix conduit à une étude d'impact indigente, qui mélange en permanence les effets de la consigne pour réutilisation, réemploi et recyclage¹.

¹ S'agissant des consommateurs, l'étude d'impact se contente d'affirmer que ce dispositif est « plébiscité par le public » et que « par construction, le montant de la consigne étant restitué au consommateur lors du retour du produit, l'impact financier direct sur les particuliers est en principe nul ». Elle ne comporte aucun élément sur le montant des consignes non récupérées dans les pays ayant mis en œuvre la consigne, ni sur les conséquences de la consigne sur l'ensemble du geste de tri.

Face à l'absence d'évaluations indépendantes et fiables de l'impact d'un dispositif de consigne pour recyclage, la commission a donc demandé la réalisation d'une étude sur l'impact financier et environnemental de la consigne, disponible en ligne sur le site internet du Sénat¹.

III. La position de la commission – Au vu des nombreux risques associés à une consigne pour recyclage, le dispositif a été recentré sur le réemploi et des solutions plus vertueuses en faveur, en priorité, de la réduction de la production de plastique, et de la collecte sont proposées

A) La consigne pour recyclage sur les bouteilles en plastique : une double régression écologique, une double peine pour le consommateur et le contribuable

1. Une double régression écologique : pérennisation de la bouteille en plastique à usage unique et « monétisation » du geste de tri

Le bilan environnemental de la consigne telle qu'envisagée par le Gouvernement doit être étudié attentivement, loin des images d'Épinal.

La **consigne pour recyclage des bouteilles en plastique PET** apparaît comme un **outil « du passé »**. Au XXI^e siècle, l'apparition d'un continent de plastique dans nos océans doit plutôt conduire à s'interroger sur les moyens de produire **moins de plastique**.

Une consigne centrée sur le recyclage du plastique ne permettra pas d'enrayer la progression de la consommation de bouteilles plastiques à usage unique, qui ne pourront jamais être intégralement recyclées.

En Allemagne, l'objectif de 90 % de collecte pour recyclage fixé par la directive européenne de 2019 a été atteint mais la consigne pour recyclage des bouteilles en plastique est corrélée depuis 2003 à **une augmentation de 60 % des ventes de contenants à usage unique, et une baisse équivalente de 60 % pour les contenants réutilisables**².

La commission considère que **les efforts doivent être aujourd'hui concentrés plus largement sur la réduction de la production de plastique**. À cet égard, il faut souligner le problème optique que soulève inmanquablement le recours à un objectif établi en pourcentage : en clair, collecter 90 % des bouteilles plastiques pour recyclage ne constitue un objectif vertueux qu'à condition de ne pas s'accompagner d'une aggravation des tonnages de déchets produits, donc de la consommation de plastique.

¹ Étude d'impact des alinéas 48 à 51 de l'article 8 du projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, réalisée par B&S Avocats AARPI et ASPHYL Conseil au titre de l'accord-cadre multi-attributaires passé par le Sénat à l'automne 2018, au terme d'une procédure d'appel d'offres ouvert, pour la réalisation d'études d'évaluation de l'impact ex ante ou ex post de dispositions juridiques ou d'évaluation de politiques publiques pour le compte de ses commissions, délégations et structures temporaires.

² Données graphiques tirées du pré-rapport de Jacques Vernier sur la consigne (page 5, graphique Beverage Sales Refillable vs Non-Refillable Europe 2000-2015).

En second lieu, c'est un **vrai recul dans la prise de conscience écologique** que viendrait acter la mise en place de cette mesure, en « **monétisant** » un **geste essentiel aujourd'hui gratuit et bien intégré**. Le consommateur vertueux paye actuellement un euro sa bouteille en plastique et la met dans le bac jaune ; en cas de consigne, il payera demain la même bouteille 15 % plus cher et devra peut-être prendre sa voiture pour la rapporter dans une grande surface. **Le bénéfice écologique d'une telle proposition reste intégralement à démontrer.**

2. Une double peine pour le citoyen : en tant que consommateur et en tant que contribuable local

La mise en place de la consigne pour recyclage des bouteilles PET créerait de manière sous-optimale **deux systèmes de collecte concurrents** : le premier sur l'ensemble des emballages plastiques, financé par les contribuables *via* la collecte séparée, le second sur les seules bouteilles plastiques, financé par les consommateurs *via* la consigne. Celle-ci implique en effet une infrastructure lourde, coûteuse et ultra-spécialisée de collecte, alors que le service public de gestion des déchets est déjà déployé dans la France entière et que sa polyvalence croissante lui permet de traiter de plus en plus d'emballages différents, ce que ne permettront pas les machines de déconsignation des bouteilles.

Il convient également de rappeler que les bouteilles en PET constituent **un gisement marginal** en comparaison des enjeux globaux de l'économie circulaire : elles représentent moins d'1 % des déchets ménagers, et moins de 0,1 % des déchets produits chaque année en France.

D'un point de vue économique, la consigne entraînerait **un prélèvement supplémentaire sur les ménages a minima de 150 à 200 millions d'euros¹**, et probablement supérieur à 400 millions en période de transition. Alors que **les Français souhaitent une simplification du geste de tri**, elle complexifierait et perturberait celui-ci.

Enfin, la consigne aura un impact financier négatif sur les collectivités territoriales chargées du service public de gestion des déchets, qui pourrait atteindre 150 millions d'euros². D'ores et déjà, la perspective de

¹ Hypothèse d'une consigne à 0,15 euro par bouteille et d'un taux de retour de 90 % en rythme de croisière.

² Résultant, d'une part de la perte des recettes tirées de la vente des matières recyclées, évaluée à 60 millions d'euros dans l'hypothèse d'une consigne obligatoire applicable en 2022 aux bouteilles PET et aux canettes, c'est-à-dire 12 millions d'euros de perte réelle dans la mesure où l'éco-organisme doit couvrir 80 % du coût net de référence d'un service de collecte et de tri optimisé, et, d'autre part, de la perte des soutiens financiers versés par l'éco-organisme Citeo pour les emballages sortis du périmètre du bac jaune, évaluée à 170 millions d'euros. Cette perte, évaluée à environ 182 millions d'euros par an, ne serait pas complètement compensée par une diminution du coût variable du fonctionnement du « bac jaune ». Cette dernière pourrait s'élever à 23 millions d'euros. La prise en charge par les autres industriels contribuant au système du « bac

la mise en œuvre d'une consigne a conduit de nombreuses intercommunalités à suspendre **leurs plans d'investissement destinés à moderniser leurs centres de tri** (décisions qui avaient été prises dans la perspective de l'extension des consignes de tri d'ici 2022). On peut estimer que cette suspension, voire cet abandon d'investissements s'élèverait à **400 millions d'euros**. **Ce sont en outre les collectivités les plus performantes en matière de collecte sélective qui seront mécaniquement les plus pénalisées** (prime à la « sous-performance »), avec un risque de répercussion sur le contribuable local pour maintenir la qualité du service public de gestion des déchets.

B) Les propositions de la commission : recentrer le dispositif de consigne sur le réemploi et agir sur plusieurs leviers pour accroître le taux de collecte des bouteilles mais aussi de l'ensemble des emballages plastiques

La commission a **clarifié le dispositif de consigne** prévu par le projet de loi en **supprimant la possibilité d'une consigne pour recyclage des bouteilles en plastique PET**. Un tel système constituerait en effet à ses yeux un **non-sens tant environnemental qu'économique et sociétal**. La commission a toutefois choisi de maintenir la possibilité d'une consigne pour réemploi et réutilisation, car ces pratiques sont plus positives en matière d'économie circulaire, elles ne bouleverseraient pas le système existant de collecte et de tri, et c'est à ces finalités que les Français adhèrent lorsqu'ils sont interrogés sur la consigne. Pour la commission, il ne s'agit pas de présumer de la pertinence opérationnelle d'un tel dispositif, ni d'envisager dès à présent les produits susceptibles d'y être intégrés, mais de laisser une porte ouverte en cas d'innovation intéressante en faveur du réemploi ou de la réutilisation.

La commission a surtout souhaité proposer une approche plus ambitieuse en matière d'économie circulaire, en agissant sur la prévention des déchets et la réduction de la production d'emballages, notamment plastiques, *via* :

- la mise en place par les pouvoirs publics **d'une trajectoire pluriannuelle de réduction de la mise sur le marché d'emballages** ;

- l'obligation pour les entreprises les plus gourmandes en emballages de réaliser **des plans quinquennaux de prévention et d'écoconception** ;

- **un système de bonus-malus financier** (*via* la modulation des éco-contributions) tenant compte de la quantité de matière utilisée dans un produit ;

jaune » de tout ou partie de ces 170 millions reste à ce jour très incertaine et conditionnée à plusieurs hypothèses fragiles en termes d'évolution des contributions des producteurs et des coûts du service public.

- **un régime de sanctions renforcé pour les éco-organismes en cas de non-respect des objectifs** de réduction de mise sur le marché d'emballages et de production de déchets fixés par l'État dans leur cahier des charges.

Quant au recyclage, la commission propose d'agir sur plusieurs leviers, en vue d'améliorer la collecte séparée de l'ensemble des emballages, et pas seulement d'un gisement marginal (moins d'1 % des emballages ménagers), à savoir en particulier :

- **poursuivre l'extension des consignes de tri** jusqu'en 2022, qui nécessite des investissements publics et qui permet d'étendre le périmètre de la collecte sélective, donc d'améliorer le recyclage pour l'ensemble des déchets récupérés ;

- **améliorer la collecte des emballages pour les produits consommés hors foyer**, à la fois pour celle qui relève des espaces publics par une densification des points de collecte mais aussi *via* un meilleur équipement des lieux de consommation tels les cafés, hôtels et restaurants ;

- **mettre en place des campagnes d'information**, en vue d'assurer la pleine efficacité des évolutions en cours, telle l'extension des consignes de tri, et de poursuivre la sensibilisation du citoyen sur l'utilité d'une collecte séparée en tout lieu ;

- **promouvoir le recours à la tarification incitative**, qui permet d'améliorer significativement la collecte, tout en réduisant la production de déchets, avec un effort de pédagogie accru au niveau local.

La combinaison de ces leviers alternatifs à la consigne permettrait de respecter les objectifs européens d'un taux de collecte de 90 % des bouteilles en plastique en 2029 et s'inscrirait dans la continuité des efforts mis en œuvre depuis plusieurs dizaines d'années par l'ensemble des acteurs concernés par la gestion des déchets. En outre, alors que la mise en place de la consigne reviendrait à la création d'une infrastructure coûteuse et ciblée sur un gisement limité de bouteilles en PET, les solutions proposées par la commission contribueront à améliorer la collecte séparée et le recyclage **non seulement de l'ensemble des emballages en plastique mais de l'ensemble des emballages ménagers.**

Les échanges en commission ont fait apparaître un large consensus **transpartisan** sur la nécessité de recentrer le dispositif de consigne sur le réemploi : la commission a ainsi inséré l'article 8 *bis* en adoptant les **amendements identiques COM-520** de la rapporteure, **COM-64** de Pascale Bories et plusieurs de ses collègues, **COM-209** de Claude Kern et des membres du groupe Union centriste, **COM-102** de Guillaume Gontard et des membres du groupe communiste, républicain et citoyen et **COM-364** de Joël Bigot et des membres du groupe Socialiste et républicain.

L'article ainsi rédigé reprend les dispositions prévues par les alinéas 48 à 51 de l'article 8 du projet de loi initial en recentrant le dispositif de consigne sur le réemploi et la réutilisation, pour l'ensemble des raisons évoquées précédemment.

La commission a adopté l'article 8 bis ainsi rédigé.

Article 8 ter (nouveau)

Réutilisation des eaux usées traitées

En vue d'économiser la ressource en eau, le présent article, inséré par la commission, vise à encourager la réutilisation des eaux usées traitées, dans des conditions fixées par le pouvoir réglementaire.

I. La situation actuelle - Une sous-utilisation des eaux usées en France

L'article L. 211-1 du code de l'environnement fixe les grands objectifs de la politique de gestion de la ressource en eau et vise notamment « *la promotion d'une utilisation efficace, économe et durable de la ressource en eau* » (6° du I).

A l'issue de la seconde séquence des Assises de l'eau organisées par le Gouvernement jusqu'en juin 2019, la réutilisation des eaux usées traitées a été identifiée comme **un levier important d'amélioration de la gestion économe et durable de l'eau**. L'action 7 des conclusions de ces Assises prévoit ainsi de tripler les volumes d'eaux non conventionnelles réutilisées d'ici 2025.

Comme l'ont relevé les parties prenantes lors de cette concertation, les performances de la France en la matière restent faibles, puisque seulement 19 000 mètres cubes d'eau sont réutilisés par jour, contre 800 000 mètres cubes en Italie.

Une réutilisation accrue suppose **un cadre réglementaire adapté**, en vue d'autoriser de nouveaux usages de ces eaux, dès lors que les enjeux sanitaires et environnementaux sont bien maîtrisés. A ce jour, les eaux usées traitées sont essentiellement réutilisées à des fins agricoles (art. R. 211-23).

II. La position de la commission - Encourager la réutilisation des eaux usées traitées pour une gestion plus durable de la ressource en eau

La commission a adopté les **amendements identiques COM-168 rect.** de Didier Mandelli, **COM-78 rect. bis** de Pascale Bories et plusieurs de ses collègues, et **COM-23 rect. quater** de Sylvie Vermeillet et plusieurs de ses collègues, afin d'**inscrire la réutilisation des eaux usées traitées dans l'objectif d'une utilisation efficace, économe et durable de la ressource en eau.** Un renvoi à un décret en Conseil d'État a également été inséré, en vue de déterminer les usages ainsi que les conditions dans lesquelles ces eaux peuvent être réutilisées.

La commission a adopté l'article 8 ter ainsi rédigé.

Article 8 quater (nouveau)

Lutte contre la pollution aquatique

En vue de renforcer la lutte contre la pollution aquatique, cet article, inséré par la commission, prévoit de les solliciter en application du principe pollueur-payeur, via des efforts d'éco-conception, des campagnes d'information ou encore une contribution aux opérations de dépollution.

I. La situation actuelle - Une politique de l'eau dépourvue des moyens nécessaires pour lutter pleinement contre les différentes formes de pollution

Le onzième programme 2019-2024 des agences de l'eau est marqué par de fortes contraintes budgétaires, avec une baisse de l'ordre de 10 % des enveloppes pluriannuelles. Malgré une priorisation de la lutte contre la pollution, cette trajectoire limite nécessairement les moyens de la politique de l'eau et le respect des **objectifs de bon état écologique et chimique des eaux**, fixés par la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau dite « directive-cadre sur l'eau », **dont l'atteinte en 2027 est d'ores et déjà compromise.**

Si la pollution aquatique est multifactorielle, plusieurs catégories de produits y contribuent de façon importante, en raison de leur

composition, de leur mauvaise utilisation et/ou d'un traitement inapproprié des déchets qui en résultent. Il s'agit notamment des emballages plastiques, des produits cosmétiques et d'hygiène, des produits chimiques et pesticides, des médicaments, des déchets d'équipements électriques ou électroniques... Souvent à l'origine de micropolluants difficiles à traiter par les systèmes d'épuration et d'une forte contamination des milieux aquatiques, ces produits et leurs déchets génèrent un impact négatif important sur l'environnement sans qu'il soit pleinement assumé, sur le plan opérationnel ou financier, par les auteurs d'une telle pollution. En outre, cette micropollution constitue une préoccupation croissante au sein de la population.

II. La position de la commission - S'appuyer sur le principe pollueur-payeur pour mieux lutter contre la pollution aquatique

La commission a adopté les **amendements identiques COM-136** de Didier Mandelli et **COM-252** de Jean-Paul Prince, afin de compléter le cadre général de la politique de gestion de la ressource en eau par un nouvel article L. 221-15, fondé sur le **principe pollueur-payeur**.

Il permet au pouvoir réglementaire d'exiger de toute personne physique ou morale qui élabore, fabrique, manipule, traite, vend ou importe des produits et matériaux entrant dans leur fabrication de **contribuer à la réduction des impacts négatifs générés par ces produits sur l'eau et les milieux aquatiques**.

Cette contribution pourra prendre différentes formes : démarche d'éco-conception, information du consommateur, limitation des mauvaises utilisations des produits, contribution financière à la dépollution de l'eau.

Un décret en Conseil d'État fixera les modalités d'application de cet article, notamment la liste des produits concernés et les modalités de contribution des personnes assujetties au dispositif.

<p>La commission a adopté l'article 8 <i>quater</i> ainsi rédigé.</p>
--

Article 9

Dispositions spécifiques à certaines filières REP

La commission a adopté un amendement visant à préciser les modalités d'application de l'obligation d'installation de points de reprise des déchets d'emballages dans les grandes surfaces (I de l'article L. 541-10-9 du code de l'environnement).

L'article L. 541-10-5 du code de l'environnement prévoit aujourd'hui que « *tout établissement de vente au détail de plus de 2 500 mètres carrés proposant en libre-service des produits alimentaires et de grande consommation se dote, à la sortie des caisses, d'un point de reprise des déchets d'emballage issus des produits achetés dans cet établissement* ».

L'article 9 reprend cette disposition dans le I d'un nouvel article L. 541-10-9 du même code. La commission a adopté un amendement **COM-107** de Guillaume Gontard et des membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste visant à préciser au I de cet article que ces points de reprise des déchets d'emballage sont « *des bacs de tri sélectif* ». L'amendement **COM-107** prévoit également que « *l'établissement informe de manière visible les consommateurs de ce dispositif* ».

L'article 9 prévoit d'avancer au 31 décembre 2022 la date à laquelle est déployé, au plus tard, un dispositif harmonisé de collecte et de tri des déchets d'emballages et de papiers graphiques sur l'ensemble du territoire national (II de l'article L. 541-10-9).

I. Le dispositif envisagé - L'avancement de la date du déploiement d'un dispositif harmonisé de collecte et de tri des déchets d'emballages et de papiers graphiques

L'article 80 de la loi du 17 août 2015¹ dispose que « *pour contribuer à l'efficacité du tri, les collectivités territoriales veillent à ce que la collecte séparée des déchets d'emballages et de papiers graphiques soit organisée selon des modalités harmonisées sur l'ensemble du territoire national. À cette fin, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie met à leur disposition des recommandations fondées sur un nombre restreint de schémas types harmonisés* ».

¹ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

d'organisation de la séparation des flux de déchets, de consignes de tri correspondantes et de couleurs des contenants associés. La transition vers un dispositif harmonisé se fait progressivement, en s'appuyant sur le renouvellement naturel des parcs de contenants de collecte, avec pour objectif que le déploiement de ce dispositif soit effectif sur l'ensemble du territoire national en 2025 [...] ».

L'article 9 reprend cette disposition dans un II du nouvel article L. 541-10-9 du code de l'environnement. Il avance, au plus tard au 31 décembre 2022, le déploiement d'un dispositif harmonisé d'organisation du système de collecte et de tri des déchets d'emballages et de papiers graphiques, relevant du service public de gestion des déchets.

L'étude d'impact justifie cette avancée par le part résiduelle (20 %) de contenants du service public de gestion des déchets qui n'était pas, en 2016, en cohérence avec le référentiel national établi par l'Ademe. Selon le Gouvernement, l'harmonisation a été soutenue par les soutiens financiers versés par l'éco-organisme, conditionnés à la mise en œuvre par les collectivités d'un plan de conversion visant à ajuster les couleurs des contenants ou couvercles des poubelles en fonction du référentiel de l'Ademe¹, dans la perspective de l'extension progressive des consignes de tri à l'ensemble des emballages plastique sur l'ensemble du territoire avant 2022, prévues par l'article L. 541-1 du code de l'environnement.

Quant aux différents schémas types de collecte, la quasi-totalité des communes privilégient aujourd'hui un des trois schémas suivants :

- Schéma « Multi-matériaux », qui correspond à une collecte en bi-flux : verre d'un côté / papiers et emballages hors verre d'un autre côté ;
- Schéma « Emballages / papiers », qui correspond à une collecte en tri-flux : verre / papier / emballages hors verre ;
- Schéma « fibreux / non-fibreux », qui correspond à une collecte en tri-flux : verre / papier-carton / plastiques métaux.

Conformément aux préconisations de l'Ademe de 2016², qui recommandait le recours au schéma multimatériaux ou fibreux/non fibreux, on observe un recul du schéma emballages/papiers. Les collectivités territoriales sont aujourd'hui incitées, dans le cadre des soutiens de l'éco-organisme accompagnant l'extension de la consigne de tri, à privilégier un

¹ Voir l'arrêté du 29 novembre 2016 relatif à la procédure d'agrément et portant cahier des charges des éco-organismes de la filière des déchets d'emballages ménagers en application des articles L. 541-10 et R. 543-53 à R. 543-65 du code de l'environnement et l'arrêté du 4 janvier 2019 portant modification du cahier des charges des éco-organismes de la filière des déchets d'emballages ménagers en application des articles L. 541-10 et R. 543-53 à R. 543-65 du code de l'environnement.

² Ademe, Organisation de la collecte des emballages ménagers et des papiers graphiques dans le SPGD, 2016.

de ces schémas, et en particulier, le multilatéraux, considéré par l'Ademe comme le plus performant.

Parts de communes, du tonnage collecté et de la population couverts par les différents schémas de collecte séparée préconisés par l'Ademe

	Nombre de communes	Tonnage collecté	Population
Multimatériaux	53 %	66 %	63 % (en progression)
Emballages / papiers	26 %	17 %	19 % (en baisse)
Fibreux / non-fibreux	11 %	5 %	6 % (stable)

Source : Organisation de la collecte des emballages ménagers et des papiers graphiques dans le SPGD, Ademe.

L'harmonisation voulue par la loi de transition énergétique de 2015 est donc bien avancée.

II. La position de la commission - Une harmonisation des consignes de tri et des schémas de collecte nécessaire

La commission adhère à l'objectif d'harmonisation des consignes de tri des déchets d'emballages et de papiers graphiques sur le territoire national. Les schémas-types de tri proposés par l'Ademe aux collectivités ont fait leurs preuves tant en termes de performance environnementale que de maîtrise des coûts. Il est donc nécessaire d'inciter l'ensemble des collectivités à adopter ces schémas.

La commission a adopté un amendement prévoyant la mise en place d'un programme visant à améliorer la collecte des déchets hors foyer (III de l'article L. 541-10-9).

La commission a également adopté l'amendement **COM-514** proposé par la rapporteure, afin d'imposer aux producteurs de la filière REP emballages ménagers et à leur éco-organisme de mettre en place un programme visant la généralisation de la collecte séparée en vue du recyclage des déchets d'emballages pour les produits consommés hors foyer (nouveau III de l'article L. 541-10-9). Au regard de l'importante marge de progression sur ce sujet, en complément des efforts liés à l'extension des consignes de tri, il apparaît indispensable de développer l'infrastructure de collecte en vue du recyclage des emballages pour les produits consommés

hors foyer, bien au-delà des seules bouteilles en plastique comme l'envisageait le Gouvernement dans le texte initial *via* un dispositif de consigne pour recyclage.

Afin de lutter plus efficacement contre le suremballage et d'améliorer la recyclabilité des emballages, la commission a adopté deux amendements tendant engager les acteurs économiques à réduire la quantité d'emballages mis sur le marché et améliorer leur écoconception (IV et V de l'article L. 541-10-9).

Le suremballage, notamment plastique, constitue un non-sens environnemental et économique, qui doit être résorbé à la source. Il est urgent que les producteurs s'organisent, collectivement ou individuellement, pour lutter contre cette source quotidienne de gaspillage et de pollution. À ce titre, la commission a adopté deux amendements :

- l'amendement **COM-477** de la rapporteure crée un nouveau IV dans l'article L. 541-10-9 du code de l'environnement, tel qu'il résulte du présent projet de loi, visant à inscrire des objectifs de réduction de la mise sur le marché d'emballages et d'emballages plastiques à usage unique dans les cahiers des charges des éco-organismes ou des systèmes individuels des filières REP portant sur les emballages ménagers et les emballages professionnels. La non-atteinte de ces objectifs serait passible de sanctions, ainsi que le prévoit la nouvelle rédaction de l'article L. 541-9-5 du code de l'environnement, tel qu'adoptée par la commission (voir *supra*).

- l'amendement **COM-478** de la rapporteure crée un nouveau V à l'article L. 541-10-9 précité. Il prévoit la réalisation obligatoire, pour les producteurs mettant sur le marché une quantité importante, définie par voie réglementaire, d'emballages ménagers ou professionnels, d'un plan de prévention et d'écoconception, transmis à l'autorité administrative et tendant à réduire l'usage de matière, à accroître l'incorporation de matière recyclée ainsi que la recyclabilité des emballages. Les producteurs pourront s'acquitter de leur obligation en mettant en place un plan individuel ou un plan collectif à l'échelle d'un secteur économique. Le plan présentera ainsi les actions en matière de prévention et d'écoconception entreprises durant la période écoulée, ainsi que les actions projetées pour la période à venir.

L'article 9 met fin au régime dérogatoire de la contribution en nature de la presse en 2023, pour mettre en conformité la filière REP papiers avec le droit de l'Union européenne. Il élargit par ailleurs le champ des messages promotionnels sur le geste de tri et de recyclage à l'ensemble des déchets et permet de mettre ces encarts publicitaires à disposition des collectivités territoriales (article L. 541-10-10).

I. La situation actuelle - L'existence d'une contribution en nature au titre de la REP pour les publications de presse

Le IV de l'article L. 541-10-1 du code de l'environnement, relatif à la REP Imprimés papiers ménagers et assimilés, prévoit depuis la loi de transition énergétique pour la croissance verte de 2015, que les publications de presse peuvent contribuer en nature à leurs obligations au titre de la REP. Les contributions en nature se substituent intégralement ou partiellement aux contributions financières versées à l'éco-organisme de la filière papiers. Elles prennent la forme d'une mise à disposition d'encarts publicitaires destinés à informer le consommateur sur la nécessité de favoriser le geste de tri et de recyclage du papier.

Ces contributions en nature, qui seraient équivalentes à environ 20 millions d'euros¹ (soit environ un quart des contributions actuelles de la REP papiers), sont principalement gérées par l'éco-organisme compétent pour la filière papiers (en l'espèce, Citeo).

II. Le dispositif envisagé - Une réforme de la contribution en nature visant notamment à en prévoir l'extinction en 2023 pour se conformer au droit de l'Union européenne, à élargir le champ des messages promotionnels sur le geste de tri et de recyclage à l'ensemble des déchets et à mettre ces encarts publicitaires à disposition des collectivités territoriales

L'article 9 entend réformer dans un nouvel article L. 541-10-11 ce régime spécifique à la REP papier.

Premièrement, il vise à le mettre en conformité avec la directive déchets de 2008, modifiée le 30 mai 2018², dont l'article 8 *bis* précise que pour les REP nationales existantes, les producteurs ont obligation de couvrir au moins 50 % des coûts de prévention et de gestion des déchets issus de leurs

¹ Selon l'étude d'impact.

² Directive 2008/98/CE du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives, modifiée par le directive (UE) 2018/851 du 30 mai 2018.

produits¹. Le taux de couverture des coûts dans la filière papiers est aujourd'hui compris entre 20 et 40 %. Cette disposition devant être appliquée au plus tard le 5 janvier 2023, ne permet pas le maintien, au-delà de cette date, d'un soutien en nature des publications de presse à la REP papiers. L'article 9 prévoit donc le maintien de ce régime dérogatoire jusqu'au 1^{er} janvier 2023 uniquement.

Par ailleurs, suivant la préconisation formulée par le rapport de M. Jacques Vernier, le projet de loi prévoit que la contribution en nature de la presse serve à des campagnes de communication sur la prévention, le tri sélectif et le recyclage de tous les déchets, et non seulement de ceux de la filière papiers. L'article précise par ailleurs que ces encarts publicitaires seront « *mis à disposition des collectivités ou de leurs groupements* ».

Enfin, partant du constat que « *les papiers de presse éligibles à la contribution en nature ne sont pas nécessairement à base de papier recyclé alors que le papier recyclé consomme trois fois moins d'énergie pour sa production que le papier vierge* »², l'article 9 prévoit que le décret « *précisant les modalités d'application* » de cette disposition « *fixe notamment la teneur en fibres recyclées minimale de papier permettant d'accéder* » au droit de bénéficier de la contribution en nature, « *et les conditions dans lesquelles celle-ci est progressivement augmentée pour atteindre au moins 50 % avant le 1^{er} janvier 2023* ».

III. La position de la commission - Une mise à disposition opportune d'encarts publicitaires pour les collectivités

La mise à disposition d'encarts publicitaires constitue une véritable opportunité pour les collectivités territoriales, qui pourront mener des campagnes de communication sur la prévention, le tri sélectif et le recyclage de tous les déchets, dans le contexte des extensions des consignes de tri se déployant progressivement jusqu'en 2022.

L'article 9 entend maintenir la limitation dans le temps de l'affichage et de la répercussion sans réfaction sur le consommateur des coûts unitaires pour la gestion des déchets issus des anciens gisements d'équipements électriques et électroniques ménagers (article L. 541-10-11) et d'éléments d'ameublement (article L. 541-10-12).

¹ Ce taux minimal est porté à 80 % pour les REP prévues par le droit de l'Union européenne. Ces taux de 80 % (pour les REP européennes) et de 50 % (pour les REP nationales) ne sont considérés par l'article 8 bis que comme des dérogations au principe de la prise en charge totale des coûts par les producteurs.

² Étude d'impact.

Les filières des déchets équipements électriques et électroniques ménagers (DEEE) et des déchets d'éléments d'ameublement (DEA) se caractérisent par la longue durée de vie des produits mis sur le marché.

Cette caractéristique a justifié l'inscription dans le code de l'environnement de dispositions dérogatoires au droit commun, permettant d'éviter de mettre à la charge des producteurs présents sur le marché au moment de l'entrée en vigueur du régime de responsabilité du producteur les coûts de collecte et de traitement générés par des biens commercialisés antérieurement.

Les articles L. 541-10-2 (équipements électriques et électroniques) et L. 541-10-6 (éléments d'ameublement) du code de l'environnement prévoient donc l'obligation d'indiquer, du fabricant jusqu'au client final, et sans qu'il ne soit possible de procéder à sa réfaction, le montant des coûts unitaires pour la gestion des déchets issus des gisements d'équipements électriques et électroniques ménagers et d'éléments d'ameublement mis sur le marché avant la mise en place du régime de REP (respectivement le 13 août 2005 et le 1^{er} janvier 2013). L'affichage et la répercussion sans réfaction sur le consommateur de ces coûts doivent s'éteindre avec la disparition des gisements historiques. Cette date avait été progressivement repoussée dans la filière DEEE, au regard du rythme d'extinction particulièrement lent de ses gisements historiques. En 2013, une proposition de loi sénatoriale avait fixé cette échéance au 1^{er} janvier 2020¹.

En la matière, l'article 9 reprend à l'identique les rédactions des articles L. 541-10-2 (dans un nouvel article L. 541-10-11) et L. 541-10-6 (dans un nouvel article L. 541-10-12), maintenant donc la limitation dans le temps du principe de répercussion à l'identique et d'affichage des coûts de gestion des anciens gisements de DEEE et DEA.

La commission a précisé les modalités de financement et d'organisation de la filière bâtiment créée par l'article 8 du présent projet de loi (article L. 541-10-14). Un amendement adopté par la commission prévoit en particulier l'établissement d'un maillage territorial en installations de reprise des déchets du bâtiment par des conventions départementales tripartites, identifiant des besoins d'ouverture de nouvelles installations de reprise et d'extension des horaires des installations existantes.

¹ Loi n° 2013-344 du 24 avril 2013 relative à la prorogation du mécanisme de l'éco-participation répercutée à l'identique et affichée pour les équipements électriques et électroniques ménagers.

En complément des dispositions encadrant la filière bâtiment créée par l'article 8 du projet de loi, la commission a précisé les modalités de financement et d'organisation de cette filière par deux amendements qu'elle a adoptés :

- l'amendement **COM-523** de la rapporteure, complétant le nouvel article L. 541-10-14 du code de l'environnement, tel qu'il résulte de la rédaction du présent projet de loi, détaille les coûts que la REP bâtiment ou son système équivalent devront couvrir par le biais des contributions financières versées par les producteurs des produits ou matériaux de construction. Cet amendement dispose ainsi que *« l'éco-organisme ou le système équivalent mentionné au 4° de l'article L. 541-10-1, financés par des contributions financières versées par les producteurs des produits ou matériaux de construction du secteur du bâtiment destinés aux ménages ou aux professionnels, couvrent notamment les coûts associés à la reprise sans frais en tout point du territoire national des déchets issus de ces produits ou matériaux lorsqu'ils font l'objet d'une collecte séparée, à la traçabilité de ces déchets, à l'implantation de nouvelles installations de reprise des déchets du bâtiment de manière à assurer un maillage du territoire, tel que défini par les conventions départementales mentionnées au dernier alinéa, à l'extension des horaires d'ouverture de ces installations, ainsi qu'au ramassage, au traitement des déchets issus de ces produits ou matériaux abandonnés, déposés ou gérés contrairement aux prescriptions du présent chapitre et des règlements pris pour leur application, et à la dépollution des sols qui en découle, y compris lorsque les déchets concernés ont été abandonnés avant la mise en place de l'éco-organisme ou du système équivalent »* ;

- l'amendement **COM-524** de la rapporteure complète également l'article L. 541-10-14 précité, en prévoyant l'établissement d'un maillage territorial en installations de reprise des déchets du bâtiment par des conventions départementales tripartites, identifiant des besoins d'ouverture de nouvelles installations de reprise et d'extension des horaires des installations existantes. Cet amendement dispose ainsi qu'*« en tenant compte du plan régional de prévention et de gestion des déchets, des conventions départementales établissent un maillage des installations de reprise des déchets issus des produits ou matériaux de construction du secteur du bâtiment destinés aux ménages ou aux professionnels. Elles identifient les capacités existantes, ainsi que les besoins d'ouverture de nouvelles installations de reprise et d'extension des horaires des installations de reprise existantes, financées par les contributions financières versées par les producteurs de ces produits ou matériaux. Ces conventions sont signées, avant le 1^{er} janvier 2023, par les représentants des collectivités territoriales concernées, les représentants de l'éco-organisme ou du système équivalent mentionné au 4° de l'article L. 541-10-1, ainsi que les représentants des opérateurs de gestion des déchets gestionnaires des installations de reprise mentionnées au présent alinéa »*.

La commission a adopté plusieurs amendements tendant à la création d'un dispositif de consigne ou d'un système équivalent favorisant le réemploi des bouteilles de gaz à usage individuel et des cartouches de gaz (nouvel article L. 541-10-15).

Les bouteilles de gaz à usage individuel et les cartouches de gaz posent des problèmes importants pour les filières de recyclage, causant des risques d'incendie ou d'explosion lors de leur mélange avec d'autres déchets ménagers dans les bacs de tri. Les collectivités s'appuient par ailleurs sur des opérateurs spécialisés dans les déchets dangereux pour assurer à leurs frais la gestion de ces produits.

Afin d'améliorer l'extraction de ces déchets du bac commun de tri, la commission a adopté les amendements identiques **COM-128 rect.** de Didier Mandelli, **COM-171 rect. bis** de Claude Kern et plusieurs de ses collègues et **COM-441 rect.** de Frédéric Marchand et des membres du groupe La République En Marche, créant à l'article 9 un nouvel article L. 541-10-15 du code de l'environnement. Ce nouvel article prévoit la mise en place par toute personne physique ou morale qui met sur le marché national des bouteilles de gaz destinées à un usage individuel ou des cartouches de gaz, d'un système de consigne ou d'un système équivalent pour leur réemploi. L'article précise que le metteur en marché « *prend également en charge la reprise à titre gratuit des déchets de bouteilles de gaz et de cartouche de gaz dont le détenteur s'est défait hors des circuits de consigne ou de système équivalent mis en place par les producteurs* ».

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 10

Interdiction de la mise sur le marché des produits fabriqués à base de plastique oxodégradable - Interdiction de la distribution gratuite de bouteilles d'eau plate en plastique dans les établissements recevant du public et dans les locaux à usage professionnel

L'article 75 de la loi du 17 août 2015 précitée a interdit la production, la distribution, la vente, la mise à disposition et l'utilisation d'emballages ou de sacs fabriqués, à partir de plastique oxodégradable.

La directive du 5 juin 2019¹ interdit à son article 5 la mise sur le marché de tout produit en plastique fabriqué à base de plastique oxodégradable.

L'article 10 du présent projet de loi transpose cette disposition, en prévoyant au III du nouvel article L. 541-15-9 du code de l'environnement, l'interdiction de la mise sur le marché de ces produits à compter du 1^{er} janvier 2021.

Le III de cet article a été complété en commission par les amendements identiques **COM-73 rect. bis** de Pascale Bories et plusieurs de ses collègues, **COM-165 rect.** de Didier Mandelli et **COM-444 rect.** de Frédéric Marchand et des membres du groupe La République En Marche. Ces amendements interdisent, à compter du 1^{er} janvier 2020, la distribution gratuite de bouteilles d'eau plate en plastique dans les établissements recevant du public et dans les locaux à usage professionnel. Ils précisent par ailleurs que « *cette disposition ne s'applique pas aux établissements non desservis par un réseau d'eau potable ou lorsqu'une restriction de l'eau destinée à la consommation humaine pour les usages alimentaires est prononcée par le représentant de l'État dans le département* ». Enfin, ces amendements prévoient que « *les établissements de restauration et débits de boisson sont tenus d'indiquer de manière visible sur leur carte ou sur un espace d'affichage la possibilité pour les consommateurs de demander de l'eau potable gratuite. Ces établissements doivent donner accès à une eau potable fraîche ou tempérée, correspondant à un usage de boisson* ».

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 10 bis (nouveau)

**Suppression de l'assujettissement des huiles lubrifiantes
à la taxe générale sur les activités polluantes au 1^{er} janvier 2022**

La commission a adopté l'amendement **COM-485** de la rapporteure, insérant un article additionnel, prévoyant de supprimer, au 1^{er} janvier 2022, l'assujettissement des huiles lubrifiantes à la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) prévue par le 4 de l'article 266 *sexies* du code des douanes. Cette suppression découle de la création d'une filière de responsabilité élargie du producteur (REP) sur ces huiles, prévue par

¹ Directive (UE) 2019/904 du 5 juin 2019 relative à la réduction de l'incidence sur l'environnement de certains produits en plastique.

l'article 8 du présent projet de loi, et vise ainsi à éviter une double taxation sur ces produits.

La commission a adopté l'article 10 bis ainsi rédigé.

Article 10 ter (nouveau)

Compostage des boues d'épuration

Afin tout à la fois de maintenir et d'encadrer le compostage des boues d'épuration, seules ou en mélange, cet article, inséré par la commission, inscrit son existence au niveau législatif, tout en renvoyant au pouvoir réglementaire le soin de fixer les conditions de ces opérations.

I. La situation actuelle - Un compostage des boues d'épuration menacé par la transposition du paquet économie circulaire

Le compostage des boues d'épuration, seules ou en mélange avec d'autres matières utilisées comme structurants, à des fins d'épandage constitue **l'un des principaux exutoires de ce produit des activités d'assainissement**, composé essentiellement de matière organique.

Le régime d'utilisation des boues de stations d'épuration à des fins d'épandage est fixé en partie réglementaire du code de l'environnement, par les articles R. 211-25 à R. 211-47. Ce régime autorise sous certaines conditions le mélange de boues provenant de stations d'épuration distinctes, ainsi que de boues et d'autres matières utilisées comme produits structurants, sous réserve que cette opération conduise à améliorer la valeur agronomique des boues concernées.

Les boues d'épuration sont **caractérisées comme déchets** (art. R. 211-27), de même que les mélanges de boues entre elles ou avec des biodéchets, comme l'a précisé la loi du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, en proscrivant la mise en œuvre du système de sortie du statut de déchet pour ces mélanges (art. L. 255-12 du code rural et de la pêche maritime).

L'utilisation agronomique des boues d'épuration et de leurs mélanges est soumise à une **autorisation administrative préalable**, ainsi qu'à un programme d'épandage et un dispositif de suivi.

La directive n° 2018/851 du 30/05/18 modifiant la directive 2008/98/CE, dite directive-cadre sur les déchets, vise à privilégier la collecte séparée et à limiter le mélange de différentes catégories de déchets en vue d'optimiser leur valorisation (art. 10, 1.). En outre, la directive demande aux Etats-membres qu'au plus tard le 31 décembre 2023 les biodéchets soient soit triés et recyclés à la source, soit collectés séparément et non mélangés avec d'autres types de déchets (art. 22, 1.).

Elle autorise toutefois la **collecte conjointe de certains types de déchets**, dès lors que cette dernière n'affecte pas leur capacité à faire l'objet d'une préparation en vue du réemploi, d'un recyclage ou d'autres opérations de valorisation et produit, à l'issue de ces opérations, un résultat de qualité comparable à celui obtenu au moyen d'une collecte séparée (art. 10, 3.).

À l'issue des auditions préparatoires au travail de la commission, il s'avère que la transposition de ces dispositions, prévue par voie d'ordonnance par le 1° de l'article 12 du projet de loi, fait craindre à certaines parties prenantes **l'interdiction totale du compostage des boues d'épuration en mélange avec d'autres catégories de déchets**. Cette interdiction supprimerait un débouché important pour les boues de stations d'épuration, et risquerait de limiter leur valorisation, malgré l'intérêt d'un retour au sol de ces matières.

II. La position de la commission - Un maintien du compostage des boues d'épuration dans des conditions encadrées par le pouvoir réglementaire

La commission a adopté l'**amendement COM-147** de Didier Mandelli, insérant un article additionnel, afin **d'inscrire au niveau législatif l'existence de cette pratique, en renvoyant au pouvoir réglementaire le soin d'en définir les modalités**. Comme cela a été précisé par la rapporteure, cet ajout vise exclusivement à préserver, dans des conditions encadrées, le compostage des boues d'épuration, sans remettre en cause le statut de déchet appliqué à ces produits et mélanges.

La commission a adopté l'article 10 *ter* ainsi rédigé.

Article 11

Article de coordination légistique

À cet article de coordination légistique, la commission a adopté un amendement rédactionnel **COM-492** de la rapporteure.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

TITRE III *bis* (nouveau)

LUTTE CONTRE LES DÉPÔTS SAUVAGES

Article 12 A (nouveau)

**Faculté de transfert des pouvoirs du maire aux présidents
des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)
en matière de lutte contre les dépôts sauvages**

**I. Les dépôts sauvages, fardeau environnemental et financier pour
les territoires**

A) Les dépôts sauvages : un problème endémique

Une récente étude de l'Ademe¹ offre un panorama complet de la problématique des dépôts sauvages. Elle en souligne notamment le caractère endémique : parmi les plus de 2 000 réponses de collectivités ou d'intercommunalités au questionnaire de l'Ademe ayant servi de support à l'étude, environ 90 % ont déclaré être confrontées aux dépôts sauvages sur leur territoire. Sur la base de l'échantillon de données disponibles, l'étude estime par ailleurs que les dépôts sauvages représentent en moyenne un volume de 21,4 kilogrammes par habitant et par an, avec une forte disparité entre collectivités. Pour cause, du simple mégot cigarette aux dépôts sauvages concentrés, les territoires font face à des situations plus ou moins préoccupantes. Certains dépôts illégaux, comme celui situé sur les

¹ Ademe, *Caractérisation de la problématique des déchets sauvages*, 2019.

communes de Carrières-sous-Poissy, Triel-sur-Seine et Chanteloup-les-Vignes, dans les Yvelines, sont ainsi estimés à plus de 8 000 tonnes sur une surface de 40 hectares, selon les chiffres du Gouvernement.

En plus du coût environnemental, associé notamment à la dégradation des sols, ces dépôts sauvages constituent un fardeau financier pour les collectivités territoriales et les intercommunalités, principalement à l'échelle communale. Ainsi, selon l'étude de l'Ademe, la collecte des dépôts illégaux est majoritairement assurée par les services de la communes (57 %) et dans une moindre mesure par leurs groupements (32 %). En se reposant sur les réponses aux questionnaires des collectivités interrogées par l'Ademe, déclarant un budget annuel moyen de 59 210 € consacré à cette problématique, pour un coût de traitement moyen de 900 € par tonne, l'étude estime que les coûts par habitant s'élèvent en moyenne à près de 5 euros par an, avec de grandes disparités entre communes.

B) Des origines et causes diverses

Qu'ils soient « diffus » (points ponctuels d'abandons de déchets, par exemple des mégots de cigarettes et des articles de consommation nomades) ou « concentrés » (zones ou installations faisant l'objet d'apports réguliers et importants de déchets, par exemple des déchets de construction abandonnés en tas), les dépôts sauvages renvoient à des réalités diverses.

Aussi, l'étude de l'Ademe ne permet pas d'identifier quantitativement l'origine et le type de déchets les plus fréquemment abandonnés et les plus volumineux. Parmi les réponses au questionnaire émanant d'acteurs opérant à l'échelle communale, « *une occurrence plus élevée est relevée pour les déchets diffus (articles de consommation nomade, mégots de cigarettes, films et sacs plastiques) et les sacs d'ordures ménagères. Les déchets plus volumineux (déchets de construction inertes ou non, déchets verts et encombrants) sont eux aussi cités régulièrement, même si moins fréquemment* ». En revanche, à l'échelle département ou régionale, « *les acteurs interrogés sont plus préoccupés par les déchets de construction (inertes ou non), les déchets verts, les déchets amiantés ou les VHU. Les déchets diffus restent une problématique importante, mais ne sont pas les plus cités* ».

Par ailleurs, l'étude de l'Ademe souligne le caractère pluricausal des dépôts sauvages. Parmi les facteurs explicatifs, les collectivités territoriales ayant répondu au questionnaire évoquent ainsi :

- le « *refus de payer pour la gestion des déchets, principalement pour les professionnels, notamment du bâtiment* ». L'étude de l'Ademe met ainsi en lumière une corrélation importante entre la gratuité d'accès à une déchetterie publique pour les professionnels et l'existence de dépôts sauvages, comme l'illustre le tableau ci-dessous ;

Tableau 11. Impact des déchets sauvages pour les collectivités en fonction de l'accessibilité des déchèteries aux professionnels (collectivités répondant au Q1).

	Déchèterie publique accessible aux pros	Déchèterie publique payante pour les pros	Déchèterie publique non accessible aux pros
Beaucoup : déchets sauvages importants et permanents	15 %	17 %	21 %
Modérément : déchets sauvages courants	44 %	46 %	47 %
Un peu : déchets sauvages occasionnels et localisés	41 %	37 %	32 %

Source : Caractérisation de la problématique des déchets sauvages, Ademe.

- la difficulté d'accès aux déchèteries. Ces difficultés sont de deux ordres. Elles sont tout d'abord géographiques : l'étude de l'Ademe fait ainsi état d'une « critique récurrente » quant au « maillage du réseau de déchèteries qui est parfois insuffisant, notamment dans les territoires plus ruraux ». La perte de temps, d'argent pour trouver un exutoire, constitue une source importante de déversement illégal des déchets. Les difficultés d'accès aux déchetteries sont aussi associées à des contraintes temporelles : les horaires d'ouverture des points de collecte laissent parfois « peu de marge de manœuvre aux usagers quand ils s'alignent sur les mêmes horaires que le travail des habitants (9h-12h et 14h-18h) sans ouverture le matin de bonne heure ni pendant la coupure du repas du midi » ;

- « l'absence de sanctions qui fait perdurer le geste d'abandon ». Ce constat renvoie souvent à la difficulté, relayée par certaines collectivités, de pouvoir prendre des sanctions contre les déposants, faute, par exemple, de moyens humains et pratiques pour constater les infractions, pour identifier, suivre et signaler les dépôts sauvages ou encore pour engager les procédures juridiques.

II. Des moyens juridiques et pratiques insuffisants face à l'ampleur du problème

A) De la prévention à la répression, des leviers de lutte contre les dépôts sauvages à la disposition des communes

L'étude de l'Ademe identifie quatre leviers principaux de lutte contre les dépôts sauvages pouvant être mobilisés à l'échelle communale.

- les actions d'identification, de suivi et de signalement des dépôts sauvages (« les actions les plus fréquemment employées sont le recours à des moyens humains pour faire des identifications (fouilles), à la mobilisation de la population (voisins vigilants, promeneurs) et au signalement vers les propriétaires des terrains ») ;

- les actions curatives « parmi lesquelles le nettoyage et l'enlèvement par les agents ou prestataires privés de collecte » ;

- les actions préventives *via* des campagnes de communication locales ainsi que la mise à disposition d'exutoires ou de dispositifs de collecte (services d'enlèvement spécifiques des encombrants, fourniture d'équipements précis tels des cendriers de poche ou des broyeurs de végétaux, augmentation ou modification du maillage de collecte, structuration de filières de réemploi ou recyclage, ouverture de nouvelles déchèteries, etc.) ;

- les actions répressives par l'application de sanctions.

En matière pénale, des sanctions sont prévues à la fois par le code pénal et le code de l'environnement. Le code pénal détermine différents types de contraventions, résumées dans le tableau ci-dessous, qui peuvent notamment être constatées par la police municipale.

Tableau 8. Types de contraventions au regard du code pénal

Contraventions	Cas	Montants pour les particuliers*	Référence
Classe 2	Dépôt contraire au règlement de collecte (tri, jour, horaire)	- Amende forfaitaire de 35 € si elle est payée sous 45 jours ; - 75 € au-delà de 45 jours ; - En cas de défaut de paiement, le juge du tribunal de police décide du montant de l'amende qui peut aller jusqu'à 150 €	Article R632-1 du code pénal (Article R541-76 du code de l'environnement)
Classe 3	Dépôt sauvage sur la voie publique	- Amende forfaitaire de 68 € si elle est payée sous 45 jours ; - 180 € au-delà de 45 jours ; - En cas de défaut de paiement, le juge du tribunal de police décide du montant de l'amende qui peut aller jusqu'à 450 €	Article R633-6 du code pénal
Classe 4	Dépôt qui entrave la libre circulation sur la voie publique	Amende forfaitaire dont le montant est décidé par juge du tribunal de police et pouvant aller jusqu'à 750 €	Article R644-2 du code pénal
Classe 5	Dépôt en flagrant délit avec l'aide d'un véhicule ou abandon d'épave de véhicule	Montant de l'amende fixé par le tribunal de police pouvant aller jusqu'à 1500 € et en cas de récidive jusqu'à 3 000 € + confiscation du véhicule	Article R635-8 du code pénal (Article R541-77 du code de l'environnement)

*NB : le montant des amendes peut être multiplié par cinq pour les personnes morales.

Source : Caractérisation de la problématique des déchets sauvages, Ademe.

Les sanctions pénales issues du code de l'environnement sont inscrites à son article L. 541-46. L'abandon, le dépôt ou le fait de faire déposer des déchets, dans des conditions contraires aux dispositions du même code, constituent des délits, passibles de deux ans d'emprisonnement et de 75 000 € d'amende. Le maire peut signaler au procureur de la République l'existence de telles infractions. En cas de condamnation, le tribunal peut en outre ordonner, sous astreinte, la remise en état des lieux endommagés par les déchets.

Le maire dispose surtout d'un pouvoir de police administrative¹ et plus spécifiquement, d'un pouvoir de police exclusif en matière de dépôts sauvages. L'article L. 541-3 du code de l'environnement définit les sanctions administratives que seul le maire est habilité à prendre en la matière. Au

¹ Définis aux articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales.

titre de l'article L. 541-3 du code de l'environnement, le maire peut mettre en demeure le producteur ou le détenteur des déchets, après un délai permettant à l'intéressé de soumettre ses observations, d'effectuer les opérations nécessaires au respect de la réglementation dans un délai déterminé. Si cette mise en demeure reste infructueuse, le maire peut obliger l'intéressé à consigner entre les mains d'un comptable public une somme correspondant au montant des mesures prescrites et, le cas échéant, faire procéder d'office, en lieu et place de la personne mise en demeure et à ses frais, à l'exécution de ces mesures. Le maire peut même suspendre le fonctionnement des installations et ouvrages à l'origine des infractions constatées, ordonner le versement d'une astreinte journalière au plus égale à 1 500 € jusqu'à ce que les mesures prescrites aient été exécutées et ordonner le paiement d'une amende au plus égale à 150 000 €.

B) Des collectivités se sentant parfois démunies face à l'ampleur du problème

Ces moyens s'avèrent pour l'heure insuffisants, l'étude Ademe faisant état de « *l'exaspération des élus* » dont certains se sentent aujourd'hui « *démunis* ». Parmi les nombreuses difficultés identifiées, on peut notamment évoquer :

- les difficultés pratiques d'identification des responsables ;
- « *le caractère peu dissuasif des sanctions* » ;
- « *la mauvaise répartition des compétences entre les communes et l'intercommunalité* », cette dernière pouvant être en charge de la collecte des déchets, mais ne disposant du pouvoir de police, qui relève exclusivement du maire ;
- ou encore le manque de moyens (humains et financiers, pour déployer des opérations de communication, développer des exutoires, recueillir des informations, identifier les dépôts sauvages...).

III. La position de la commission - Donner la faculté aux maires de transférer leur pouvoir en matière de lutte contre les dépôts sauvages aux présidents des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)

Dans la continuité de la loi du 24 juillet 2019¹, dont l'article 9 a modifié l'article L. 541-3 du code de l'environnement en faisant passer d'un mois à dix jours le délai permettant à la personne accusée de présenter ses observations avant une éventuelle mise en demeure par le maire, la commission a estimé qu'il était urgent de renforcer les moyens des

¹ Loi n° 2019-773 portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement.

collectivités et de leurs groupements pour lutter plus efficacement contre les dépôts sauvages.

La commission a ainsi adopté l'amendement **COM-486** de la rapporteure, insérant un article additionnel, visant à compléter le B du I de l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales pour donner aux maires la faculté de transférer aux présidents des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents en matière de collecte des déchets ménagers les prérogatives qu'ils détiennent en application de l'article L. 541-3 du code de l'environnement, dont la procédure peut s'avérer lourde et difficile à enclencher pour certaines communes.

Conformément aux dispositions du IV de l'article L. 5211-9-2 précité, ce transfert peut s'opérer sur proposition d'un ou de plusieurs maires de communes intéressées et décidé par arrêté du ou des représentants de l'État dans le ou les départements concernés, après accord de tous les maires des communes membres et du président de l'établissement public de coopération intercommunale. Il y est mis fin dans les mêmes conditions. Par dérogation, lorsque l'établissement public de coopération intercommunale est une communauté urbaine, le transfert peut être décidé par arrêté du ou des représentants de l'État dans le ou les départements, après accord du président de la communauté urbaine et des deux tiers au moins des maires de communes membres dont la population représente plus de la moitié de la population totale, ou de la moitié des maires de communes membres dont la population représente plus des deux tiers de la population totale. Ce transfert demeure donc facultatif.

La commission a adopté l'article 12 A ainsi rédigé.

Article 12 B (nouveau)

**Habilitation des agents de surveillance de la voie publique
et des agents des collectivités territoriales habilités et assermentés
dans des conditions déterminées par voie réglementaire
à constater les infractions relatives aux dépôts sauvages**

La commission a adopté l'amendement **COM-487** de la rapporteure, insérant un article additionnel, visant à renforcer les moyens humains à disposition des collectivités et de leurs groupements dans la lutte contre les dépôts sauvages. L'amendement **COM-487** crée un nouvel article L. 541-44-1 du code de l'environnement disposant que « *les personnels, fonctionnaires et*

agents mentionnés à l'article L. 130-4 du code de la route ainsi que des agents des collectivités territoriales habilités et assermentés dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État sont habilités à constater les infractions relatives aux déchets prévues par le code pénal ».

Cet amendement étend donc aux agents de surveillance de la voie publique, et plus largement, aux agents des collectivités territoriales habilités et assermentés dans des conditions déterminées par voie réglementaire, la faculté de verbaliser les infractions du code pénal en matière de dépôts sauvages (voir *supra*), déjà reconnue aux agents de police municipale.

La commission a adopté l'article 12 B ainsi rédigé.

Article 12 C (nouveau)

Sanctions du « tri 5 flux »

L'article L. 541-21-2 du code de l'environnement oblige les entreprises à « *mettre en place un tri des déchets à la source et, lorsque les déchets ne sont pas traités sur place, une collecte séparée de leurs déchets, notamment du papier, des métaux, des plastiques, du verre et du bois, pour autant que cette opération soit réalisable d'un point de vue technique, environnemental et économique* ». Cette obligation, aussi appelée « tri 5 flux », n'est aujourd'hui pas passible des sanctions prévues au I de l'article L. 541-46 du même code, lequel punit de deux ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende les infractions à la réglementation concernant la gestion des déchets.

Afin de lutter en amont contre les dépôts sauvages, par une meilleure mise en conformité des entreprises à leurs obligations de tri, la commission a donc adopté l'amendement **COM-488** de la rapporteure, insérant un article additionnel, modifiant le 8° du I de l'article L. 541-46 du code de l'environnement afin d'appliquer les sanctions précitées en cas de non-respect du « tri 5 flux ».

La commission a adopté l'article 12 C ainsi rédigé.

Article 12 D (nouveau)

Accès au système d'immatriculation des véhicules pour les personnes habilitées à rechercher et à constater les infractions liées à l'abandon ou au dépôt illégal des déchets

L'article L. 330-2 du code de la route définit l'ensemble des agents habilités à accéder au système d'immatriculation des véhicules (SIV). Le 4 *bis* du même article n'autorise cet accès aux agents de police judiciaire adjoints, parmi lesquels les agents de police municipale, et aux gardes champêtres, qu'« *aux seules fins d'identifier les auteurs des infractions* » du code de la route.

Pour mieux lutter contre les dépôts sauvages, il est pourtant indispensable de faciliter la recherche des contrevenants en permettant un accès plus large au SIV. La commission a donc adopté l'amendement **COM-489** de la rapporteure, insérant un article additionnel, afin de permettre un accès au SIV aux agents de police judiciaire adjoints et aux gardes champêtres afin de constater les « *infractions liées à l'abandon ou au dépôt illégal de déchets* ».

La commission a adopté l'article 12 D ainsi rédigé.

Article 12 E (nouveau)

Vidéo-verbalisation des auteurs de dépôts sauvages

L'article 9 de loi du 24 juillet 2019 précitée autorise le recours à la vidéo-protection par les autorités publiques afin de prévenir la formation de dépôts illégaux et d'identifier le cas échéant les responsables de l'abandon de déchets¹.

L'amendement **COM-75 rect. bis** de Jean-François Longeot et plusieurs de ses collègues modifiant l'article L. 251-2 du code de la sécurité intérieure, inséré par la commission, autorise expressément la vidéo-verbalisation des auteurs de dépôts sauvages.

La commission a adopté l'article 12 E ainsi rédigé.

¹ Article L. 251-2 du code de la sécurité intérieure.

Article 12 F (nouveau)

Obligation de soumettre un certificat de destruction d'un véhicule hors d'usage lors de la déclaration de cessation de l'assurance

Les véhicules hors d'usage (VHU) constituent une source importante, bien que non exclusive, des dépôts sauvages. Or, une partie des VHU échappe aujourd'hui au circuit légal, qui impose le traitement et le recyclage des déchets qui en sont issus par des centres agréés. Ce circuit parallèle alimente les dépôts sauvages auxquels font face les collectivités territoriales.

Afin de s'assurer de la bonne désimmatriculation de tous les véhicules et d'orienter l'ensemble des VHU vers les centres agréés, une meilleure traçabilité des VHU est indispensable.

À cette fin, l'amendement **COM-459** de Frédéric Marchand et des membres du groupe La République En Marche, inséré par la commission, crée un nouvel article L. 211-1-1 dans le code des assurances, qui prévoit que le dernier détenteur d'un VHU soit obligé de soumettre un certificat de destruction remis à titre gracieux par un centre agréé lors de la déclaration de cessation d'assurance.

La commission a adopté l'article 12 F ainsi rédigé.

Article 12 G (nouveau)

Certificat de traitement des déchets du bâtiment

Les déchets du bâtiment constituent une source importante, bien que non exclusive, des dépôts sauvages. Afin de lutter efficacement contre ces dépôts sauvages, il est indispensable d'associer l'ensemble des acteurs, des maîtres d'ouvrage aux professionnels du bâtiment. Pourtant, de nombreux maîtres d'ouvrage, principalement des particuliers, n'ont souvent pas connaissance de la manière dont les déchets issus des travaux sont gérés. Il arrive cependant que les artisans ou entreprises réalisant ces travaux n'aient pas prévu de solution pour les déchets, et que ceux-ci soient finalement abandonnés dans la nature, constituant une charge environnementale et économique pour les collectivités.

La commission a donc adopté l'amendement **COM-482** de la rapporteure, insérant un article additionnel, créant un nouvel article L. 111-10-6 dans le code de la construction et de l'habitation. Ce nouvel article dispose que « *les devis relatifs aux travaux de construction, de rénovation et de démolition de bâtiments mentionnent les modalités d'enlèvement et de gestion des déchets générés, ainsi que les coûts associés. Ils précisent notamment les installations dans lesquelles ces déchets ont vocation à être collectés ou traités* ». Après la réalisation de ces travaux, les artisans « *sont tenus de transmettre au maître d'ouvrage un certificat délivré à titre gracieux par les installations indiquées dans le devis. Ce certificat atteste que les déchets ont été collectés ou traités conformément aux informations inscrites dans le devis* ».

La commission a adopté l'article 12 G ainsi rédigé.

TITRE IV

DISPOSITIONS DIVERSES

Article 12 H (nouveau)

Déploiement de fontaines d'eau potable

Dans la perspective d'économiser des ressources liées aux emballages en proposant une alternative à la boisson en bouteille, cet article, inséré par la commission, vise à intégrer aux schémas de distribution d'eau l'identification de sites où déployer des fontaines d'eau potable.

I. La situation actuelle - Une planification de la distribution d'eau potable par les collectivités territoriales

L'article L. 2224-7-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que les collectivités compétentes en matière de service public de distribution d'eau potable établissent un schéma de distribution d'eau potable, déterminant notamment les zones desservies par le réseau de distribution.

II. La position de la commission - Une réflexion sur le déploiement de points d'accès gratuit à l'eau potable

La commission a adopté les **amendements identiques COM-166 rect.** de Didier Mandelli, **COM-216 rect. bis** de Jérôme Bignon et plusieurs de ses collègues, et **COM-448 rect.** de Frédéric Marchand et des membres du groupe La République En Marche, afin d'intégrer au schéma de distribution d'eau potable **un travail d'identification des zones pertinentes pour le déploiement de fontaines d'eau potable** visant à fournir une alternative à la boisson en bouteille pour la consommation nomade.

La commission a adopté l'article 12 H ainsi rédigé.

Article 12 I (nouveau)

Mise en place d'une collecte séparée des biodéchets assimilables à ceux des ménages

La directive déchets de 2008, telle que modifiée en mai 2018¹, rend obligatoire la collecte séparée des biodéchets, au plus tard au 31 décembre 2023.

Afin d'anticiper la généralisation de cette obligation, la commission a adopté l'amendement **COM-515** de la rapporteure, insérant un article additionnel, modifiant l'article L. 2224-14 du code général des collectivités territoriales. Cet amendement précise que les collectivités territoriales « *peuvent assurer la collecte et le traitement de biodéchets collectés séparément, au sens du code de l'environnement, et dont le producteur n'est pas un ménage, même si elles n'ont pas mis en place de collecte et de traitement des biodéchets des ménages. Cette dérogation n'est possible que pendant une durée maximale de cinq ans* ». En permettant aux collectivités d'expérimenter temporairement la collecte de biodéchets qui sont générés par les activités économiques et qui sont assimilables à des biodéchets des ménages (biodéchets de cantines, de restaurants, de commerces par exemple...) sans qu'elles ne mettent nécessairement en place la collecte des biodéchets ménagers en même temps, cette disposition facilitera l'application de la généralisation de la collecte séparée prévue pour 2024.

¹ Directive 2008/98/CE du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives, modifiée par le directive (UE) 2018/851 du 30 mai 2018.

La commission a adopté l'article 12 I ainsi rédigé.

Article 12 J (nouveau)

**Reconnaissance de la compétence des régions
en matière d'économie circulaire**

La commission a adopté l'amendement **COM-318 rect.** de Claude Kern et des membres du groupe Union Centriste, insérant un article additionnel ajoutant à l'article L. 4211-1 du code général des collectivités territoriales un 16° reconnaissant la compétence des régions en matière de coordination et d'animation des actions conduites par les différents acteurs en matière d'économie circulaire.

La commission a adopté l'article 12 J ainsi rédigé.

Article 12 K (nouveau)

Valorisation énergétique des déchets non recyclables

Afin de contribuer à la réduction de la mise en stockage des déchets non dangereux, cet article, inséré par la commission, vise à soutenir la valorisation énergétique des déchets non recyclables.

I. La situation actuelle - Un objectif de réduction par deux du stockage des déchets non dangereux difficile à atteindre en l'état

De l'avis de l'ensemble des parties prenantes entendues par la rapporteure, la mise en œuvre des différents objectifs européens et nationaux d'augmentation des taux de recyclage suppose d'intensifier les activités de collecte et de tri. Cela va conduire à **une augmentation significative de la quantité de refus de tri**, qui, selon l'Ademe, peuvent représenter entre 15 et 90 % du flux entrant, selon la nature des déchets, le type de tri et la qualité recherchée pour le flux destiné au recyclage matière.

Sans actions complémentaires en faveur de la valorisation énergétique des déchets non recyclables, **ces matières risquent d'être**

orientée vers le stockage, compromettant l'objectif de réduction de la mise en stockage, qui suppose de détourner 12 millions de tonnes de déchets des centres de stockage.

La loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a en effet fixé plusieurs objectifs à la politique nationale de prévention et de gestion des déchets (art. L. 541-1 du code de l'environnement), notamment :

- **un objectif de réduction du stockage des déchets non dangereux** de 30 % d'ici 2020 et de 50 % d'ici 2025, par rapport aux tonnages de 2010 ;

- **un objectif non chiffré de valorisation énergétique des déchets non recyclables** en l'état des techniques disponibles et qui résultent d'une collecte séparée ou d'une opération de tri.

Un développement de la valorisation énergétique des déchets non recyclables suppose notamment **d'accroître la production et la consommation de combustibles solides de récupération (CSR)**, préparés à partir de déchets non dangereux solides de façon à permettre une valorisation énergétique performante en chaleur et/ou en électricité, en général en substitution d'énergie fossile. Ce développement suppose un cadre réglementaire adapté, sans remettre en cause des modes de traitement prioritaires sur le plan environnemental, tel le recyclage.

À ce jour, et malgré deux premiers appels à projets conduits par l'Ademe, **les performances de la filière française des CSR restent limitées** car la France produit et consomme environ 0,2 millions de tonnes (Mt) de CSR, alors qu'un niveau de 2,5 Mt est jugé nécessaire à horizon 2025 pour remplir les objectifs fixés. D'autres pays européens disposent de filières bien plus développées, telle l'Allemagne, qui produit et consomme environ 9 Mt par an, ou l'Angleterre, qui produit 3,1 Mt par an, essentiellement pour l'exportation.

Comme le rappelait le rapport de notre collègue Valérie Létard adopté le 9 juillet 2019 à l'issue des travaux de la mission d'information sur les enjeux de la filière sidérurgique, les CSR constituent un exutoire indispensable pour de nombreuses filières industrielles, afin de gérer au mieux certains déchets¹.

II. La position de la commission - Une impulsion en faveur de la valorisation énergétique des déchets non recyclables

La commission a adopté les **amendements identiques COM-518** de la rapporteure, **COM-40** de Cyril Pellevat, **COM-276** de Jean-Paul Prince,

¹ « Donner des armes à l'acier français : accompagner la mutation d'une filière stratégique », *Rapport d'information n° 649 (2018-2019) de Mme Valérie Létard, fait au nom de la mission d'information sur les enjeux de la filière sidérurgique, 9 juillet 2019.*

COM-295 de Claude Kern et des membres du groupe Union Centriste, et COM-154 de Didier Mandelli, insérant un article additionnel, afin de **fixer un objectif chiffré de valorisation énergétique, d'au moins 70 % des déchets non recyclables d'ici 2025**. Elle a également précisé, en adoptant les **amendements identiques COM-155** de Didier Mandelli, **COM-41** de Cyril Pellevat, **COM-277** de Jean-Paul Prince et **COM-296** de Claude Kern et des membres du groupe Union Centriste, que cet objectif inclut les ordures ménagères résiduelles.

Cette valorisation énergétique viendra **en complément des autres modes de traitement** prévus par la hiérarchie de gestion des déchets, en vue de contribuer à une optimisation globale de l'utilisation des ressources dans notre pays.

<p>La commission a adopté l'article 12 K ainsi rédigé.</p>

Article 12 L (nouveau)

Faculté du préfet de déroger aux plans de prévention et de gestion des déchets pour l'instruction des autorisations ICPE dans les domaines du traitement et de l'élimination des déchets

Les décisions prises par les préfets en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) dans les domaines du traitement et de l'élimination des déchets doivent respecter le plan régional de prévention et de gestion des déchets ainsi que le volet déchet du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, visés à l'article L. 541-15 du code de l'environnement.

Ces plans permettent notamment de transcrire à l'échelle régionale l'objectif inscrit au 7° du I de l'article L. 541-1 du même code, tendant à réduire de 30 % les quantités de déchets non dangereux non inertes admis en installation de stockage en 2020 par rapport à 2010, et de 50 % en 2025.

Ces objectifs n'étant pour l'heure pas atteints, ces plans vont entraîner des insuffisances de capacités de stockage dès 2019 ou 2020 dans plusieurs régions, avec d'importantes conséquences sur le transport des déchets mettant notamment à mal le principe de proximité.

La commission a donc adopté les amendements identiques **COM-42** de Cyril Pellevat, **COM-69 rect.** de Pascale Bories et plusieurs de ses collègues et **COM-156** de Didier Mandelli, tendant à modifier l'article

L. 541-15 du code de l'environnement, afin de permettre aux préfets de déroger aux plans précités dans l'instruction des autorisations ICPE dans les domaines du traitement et de l'élimination des déchets dans les cas où leur application entraînerait un non-respect du principe de proximité tel que défini à l'article L. 541-1 du même code.

La commission a adopté l'article 12 L ainsi rédigé.

Article 12

Habilitations à légiférer par ordonnance

I. La situation actuelle - Un champ d'habilitation large, qui soustrait au débat parlementaire des sujets d'intérêt majeur

L'article 13 donne au Gouvernement un délai de six mois, à compter de la publication de la loi, pour publier les ordonnances dans le champ visé par le présent article. Un projet de loi de ratification doit être déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de ces ordonnances.

A) Une habilitation visant à transposer une partie des directives du paquet « économie circulaire », adopté le 30 mai 2018

Adoptées le 30 mai 2018 à l'issue des négociations interinstitutionnelles entre le Parlement et le Conseil, quatre directives composent le paquet « économie circulaire » :

- la directive (UE) 2018/851 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 2008/98/CE relative aux déchets ;

- la 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 directive (UE) 2018/850 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 1999/31/CE concernant la mise en décharge des déchets ;

- la directive (UE) 2018/849 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 2000/53/CE relative aux véhicules hors d'usage, la directive 2006/66/CE relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs, et la directive 2012/19/UE relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques.

Cette dernière directive, n'imposant pas de règles nouvelles ou non transposées, n'a pas été intégrée dans le champ de l'habilitation à légiférer par ordonnance.

Les trois directives (2018/850, 2018/851, 2018/852) visées par l'article 12 du présent projet de loi comprennent les éléments clés suivants :

- un objectif commun à l'Union de recyclage et de réemploi de 65 % des déchets municipaux d'ici à 2035 (55 % d'ici à 2025 et 60 % d'ici à 2030) ;
- un objectif commun à l'Union de recyclage des déchets d'emballage (voir tableau) ;

Nouveaux objectifs de recyclage pour les déchets d'emballages		
	D'ici à 2025	D'ici à 2030
Emballages de tous types	65 %	70 %
Plastique	50 %	55 %
Bois	25 %	30 %
Métaux ferreux	70 %	80 %
Aluminium	50 %	60 %
Verre	70 %	75 %
Papier et carton	75 %	85 %

Source : Parlement européen.

- l'adoption de définitions simplifiées et améliorées et de méthodes de calcul harmonisées des taux de recyclage dans l'ensemble de l'Union ;

- une interdiction de mise en décharge des déchets collectés séparément à compter de 2030 ;

- un objectif obligatoire de mise en décharge pour réduire celle-ci à un taux maximal de 10 % des déchets municipaux d'ici à 2035 ;

- la mise en place d'une collecte séparée pour les biodéchets d'ici à 2024 ;

- la mise en place d'une collecte séparée des produits textiles et des déchets dangereux provenant des ménages d'ici à 2025 ;

- la détermination de règles minimales concernant la REP ;

- une obligation de mise en place d'une filière REP pour tous les emballages, y compris ceux des professionnels, d'ici la fin de l'année 2024.

Le projet de loi permet la transposition de plusieurs de ces éléments, notamment concernant les règles minimales relatives à la REP (à l'article 7, les dispositions sur la communication des données ; à l'article 8, les dispositions relatives à la définition de la notion de producteur, à la couverture des coûts par les éco-contributions, à la modulation de ces

dernières) ou encore la création d'une REP sur l'ensemble des emballages professionnels (à l'article 8).

B) Des habilitations à légiférer par ordonnance sur des sujets d'intérêt majeur

Hormis la transposition des directives du paquet « économie circulaire », l'article 13 du présent projet de loi vise à autoriser le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi afin :

- « de préciser les modalités selon lesquelles l'État assure la mission de suivi et d'observation des filières de responsabilité élargie des producteurs ainsi que la communication inter-filières relative à la prévention et à la gestion des déchets » ;

- « de définir les informations mises à disposition du public par les éco-organismes en vue d'améliorer la prévention et la gestion des déchets » ;

- « de renforcer et compléter le régime des sanctions pénales et administratives applicables aux acteurs des filières relevant de la responsabilité élargie des producteurs et à la lutte contre le gaspillage » ;

- « de renforcer l'efficacité de la police des déchets pour lutter contre la mauvaise gestion des déchets, notamment contre les dépôts sauvages, les véhicules ou épaves abandonnés ou encore contre les transferts transfrontaliers illégaux de déchets ».

II. La position de la commission - Supprimer les habilitations à légiférer par ordonnance en matière de sanctions et de lutte contre les dépôts sauvages

La commission a adopté deux amendements **COM-479** et **COM-480** de la rapporteure visant à supprimer les habilitations à légiférer par ordonnance en matière de sanctions et de lutte contre les dépôts sauvages.

<p>La commission a adopté cet article ainsi modifié.</p>

Article 13

Modalités d'entrée en vigueur

Cet article définit des modalités d'entrée en vigueur spécifique pour certaines dispositions du projet de loi, en matière d'information du consommateur et de filières REP. Il a été ajusté par la commission en vue de donner un temps suffisant aux parties prenantes pour s'adapter à ces nouvelles dispositions, tout en avançant l'entrée en vigueur du nouveau barème applicable aux collectivités ultramarines.

I. Le dispositif proposé - Une entrée en vigueur différée pour certaines dispositions du projet de loi

L'article 13 diffère l'entrée en vigueur de deux séries de dispositions du projet de loi.

Il fixe ainsi au **1^{er} janvier 2021** l'entrée en vigueur des nouvelles obligations en matière de caractéristiques environnementales des produits (art. 1^{er}), d'indice de réparabilité (art. 2), de signalétique relative au geste de tri (art. 3) ainsi que de disponibilité des pièces détachées et recours à des pièces issues de l'économie circulaire (art. 4).

En outre, il prévoit que les éco-organismes agréés et les systèmes individuels approuvés à la date de publication de la loi resteront soumis au régime actuel de la responsabilité élargie du producteur jusqu'au **1^{er} janvier 2023**, ou à l'échéance de leur agrément ou approbation lorsque celle-ci interviendra avant cette date. Les nouvelles dispositions prévues en matière d'éco-contribution et de garanties financières s'appliqueront toutefois à ces éco-organismes et systèmes dès le 1^{er} janvier 2021.

II. La position de la commission - Donner le temps aux parties prenantes de s'adapter aux nouvelles dispositions

En vue de permettre aux parties prenantes de s'adapter aux nouvelles dispositions du projet de loi, la commission a apporté plusieurs précisions aux modalités d'entrée en vigueur dans le temps des dispositions du texte.

L'amendement **COM-503** de la rapporteure a été adopté pour fixer au **1^{er} janvier 2022** l'entrée en vigueur des nouvelles obligations en matière d'information du consommateur. L'entrée en vigueur des modifications apportées au diagnostic déchets a par ailleurs été précisée par l'amendement **COM-516** de la rapporteure, en retenant la date du 1^{er} juillet 2021.

Enfin, les **amendements identiques COM-134** de Didier Mandelli et **COM-175 rect.** de Claude Kern et plusieurs de ses collègues ont été adoptés en vue de prévoir une application dès le 1^{er} janvier 2021 des dispositions relatives à la majoration du barème retenu pour déterminer la contribution des producteurs au financement du service public de gestion des déchets dans les collectivités ultramarines régies par l'article 73 de la Constitution.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Lundi 8 juillet 2019

- *Fédération professionnelle des entreprises du recyclage (FEDEREC)* : **M. Jean-Philippe CARPENTIER**, président, **Mme Marie-Ange BADIN**, responsable relations institutionnelles.

- *Fédération nationale des activités de la dépollution et de l'environnement (FNADE)* : **Mme Muriel OLIVIER**, déléguée générale, **Mme Isabelle MARTIN**, présidente de la commission affaires européennes, **M. Benjamin DENIS**, chargé de mission,

- *Suez* : **M. Philippe MAILLARD**, directeur général adjoint France, directeur général France recyclage et valorisation de SUEZ et **Mme Nora MEGDER**, *public affairs manager* Suez France.

- *Veolia Environnement* : **MM. Michael MANSUY**, directeur du secteur recyclage et valorisation des déchets, **Mme Marie-Thérèse SUART-FIORAVANTE**, directeur des relations institutionnelles, **M. Jean Christophe DELALANDE**, responsable affaires publiques recyclage et valorisation des déchets - France.

- *Zero Waste France* : **M. Thibault TURCHET**, responsable des affaires juridiques.

- *Fédération française du bâtiment (FFB)* : **MM. Bertrand HANNEDOUCHE**, chef du service « environnement », **Benoît VANSTAVEL**, directeur des relations parlementaires et institutionnelles.

- *Citeo* : **MM. Nicolas FURET**, directeur finance et gestion, **Jean HORNAIN**, directeur général, **Antoine ROBICHON**, directeur stratégie, innovation, clients & opérations, **Laurent GRAVE-RAULIN**, conseiller en affaires publiques.

- *Fédération des industries électriques, électroniques et de communication (FIEEC)* : **Mme Anne-Charlotte WEDRYCHOWSKA**, cheffe de service développement durable, **MM. Benoît LAVIGNE**, délégué général, **Alexander LOHNHERR**, vice-président - branche biens de consommation durable.

- *Elipso* : **Mme Françoise ANDRES**, présidente, **MM. Emmanuel GUICHARD**, délégué général, **Serge VASSAL**, vice-président, **Sébastien JACQUES**, chargé d'affaires publiques.

Mardi 9 juillet 2019

M. Jacques VERNIER, président de la commission des filières responsabilité élargie des producteurs (REP).

- *Enotiko* : **M. Vincent REGNOUF**, président.

- *PlasticsEurope* : **MM. Hervé MILLET**, directeur des affaires techniques et réglementaires, **Éric QUENET**, directeur PlasticsEurope région ouest, **Marc-Antoine JASSON**, consultant.

Jeudi 11 juillet 2019

- *Coca-Cola European Partners* : **Mme Marie BOYER**, directrice des affaires publiques, **M. Benoist BERTON**, directeur des affaires publiques et spécialiste pour le groupe de l'économie circulaire et des emballages.

- *Amis de la terre* : **Mme Alma DUFOUR**, chargée de campagne extraction et surconsommation.

- *Fédération ENVIE* : **MM. Jean-Paul RAILLARD**, président, **Jean-François HUMMEL**, directeur général.

- *Covestro France SNC* : **MM. Jacques RAGOT**, vice-président et directeur des affaires gouvernementales monde, **François LAURENT**, directeur général, **Mme Donatienne BRILLANT**, consultante.

- *France Nature Environnement* : **Mmes Morgane PIEDERRIERE**, chargée des relations institutionnelles et du suivi législatif, **Margarita VERBOUD**, coordinatrice du réseau prévention et gestion des déchets.

- *Ministère de la transition écologique et solidaire* : **MM. Baptiste PERRISSIN-FABERT**, directeur de cabinet, **Pierre-Yves BURLLOT**, conseiller économie circulaire au sein du cabinet de Mme Brune POIRSON, secrétaire d'État ; **Cédric BOURILLET**, chef du service des risques sanitaires liés à l'environnement au sein de la direction générale de la prévention des risques du ministère de la transition écologique et solidaire.

- *Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité* : **M. Nicolas SORET**, président de la communauté de communes du Jovinien, **Mmes Sylviane OBERLÉ**, chargée de mission prévention des pollutions, **Charlotte DE FONTAINES**, chargée des relations avec le Parlement.

- *Dastri* : **Mmes Laurence BOURET**, déléguée générale, **Constance AZAÏS**, consultante.

- *Dalkia Wastenergy* : **MM. Pierre DE MONTLIVAUT**, directeur général, **Stéphane BERTRAND**, directeur du développement.

- *Éco-mobilier* : **Mme Dominique MIGNON**, déléguée générale, **M. Xavier REBARDY**, directeur des affaires règlementaires et juridiques, **Mme Emmanuelle PAILLARD**, chargée des relations institutionnelles.

- *Valdelia* : **MM. Arnaud HUMBERT-DROZ**, directeur exécutif, **Emmanuel BEAUREPAIRE**, consultant.

- *ESR* : **MM. Christian BRABANT**, directeur général, **Guillaume DUPARAY**, directeur de la collecte et des relations institutionnelles, **Mme Audrey LENNE**, directrice conseil.

- *AFNOR* : **Mmes Corinne DEL CERRO**, responsable de développement Environnement et responsabilité sociétale, **Ekaterina LOGINOVA**, chef de projet économie circulaire et responsabilité sociétale, **Constance AZAIS**, consultante.

Vendredi 12 juillet 2019

- *Paprec* : **M. Sébastien RICARD**, directeur affaires publiques, **Mme Morgane GORRAI**, directrice valorisation organique.

- *Association des industries des produits de construction* : **M. Hugues VÉRITÉ**, délégué général.

- *Eco TLC* : **M. Alain CLAUDOT**, directeur général.

- *EcoDDS* : **M. Pierre CHARLEMAGNE**, directeur général.

- *La Fabrique écologique* : **Mme Anahita GRISONI**, directrice opérationnelle.

Mercredi 17 juillet 2019

- *Ministère de l'économie et des finances - Direction générale des entreprises* : **MM. Thomas PILLOT**, sous-directeur en charge de la chimie, des matériaux et des éco-industries - service de l'industrie, **Jean-François GAILLAUD**, adjoint au chef du bureau des éco-industries.

- *Assemblée des communautés de France* : **M. Jean RÉVÉREAU**, membre du conseil d'administration et vice-président de la communauté du Grand Angoulême (Nouvelle Aquitaine), **Mme Montaine BLONSARD**, chargée des relations avec le Parlement, **M. Bertrand MACÉ**, conseiller énergie, déchets.

- *Ministère de la transition écologique et solidaire - Direction générale de la prévention des risques* : **MM. Vincent COISSARD**, sous-directeur des déchets et de l'économie circulaire, **Samuel JUST**, chargé du projet « loi anti-gaspillage », **Mme Anne-Luce ZAHM**, chef du bureau de la planification et de la gestion des déchets, **M. Léonard BRUDIEU**, chef du bureau des filières à responsabilité élargie du producteur.

- *UFC - Que Choisir* : **M. Guilhem FENIEYS**, Chargé de mission relations institutionnelles, **Mme Agathe PEIGNEY**, stagiaire relations institutionnelles.

- *Ecologic France* : **MM. René-Louis PERRIER**, président, **Bertrand REYGNER**, directeur des relations institutionnelles et techniques, **Quentin BELLET**, responsable des affaires publiques.

- *Comité des Constructeurs Français d'Automobiles* : **M. Nicolas LE BIGOT**, directeur technique, environnemental et international, **Mme Louise D'HARCOURT**, chargée des affaires parlementaires.

Jeudi 18 juillet 2019

- *Maison des eaux minérales naturelles* : **Mme Béatrice ADAM**, déléguée générale, **MM. Fabio BRUSA**, directeur des affaires publiques - Nestlé, **Julien LAVAUD**, directeur des affaires publiques - Danone Eaux France, **Mme Majda ACHAB**, consultante.

- *Institut national de l'économie circulaire* : **M. François-Michel LAMBERT**, président.

- *Orée* : **Mmes Patricia SAVIN**, présidente, **Nathalie BOYER**, directrice générale.

- *Association chimie du végétal* : **M. François MONNET**, président, **Mme Mariane FLAMARY**, secrétaire générale, **MM. Thomas GAUTHIER**, administrateur, **Nessim LE PICARD**, consultant, **Fabrice ALEXANDRE**, consultant.

- **M. Arnaud GOSSEMENT**, avocat.

- *Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie* : **M. Marc CHEVERRY**, directeur économie circulaire et déchets.

- *Greenbig* : **M. Benoît PAGET**, président.

Lundi 22 juillet 2019

- *Séché Environnement* : **MM. Joël SÉCHÉ**, président-directeur général, **David DROUIN**, directeur commercial, **Alain ROSPARS**, directeur environnement.

- *Fédération française des industries Jouet-Puériculture* : **M. Martial DOUMERC**, responsable sécurité / qualité / environnement.

- *Union sport et cycle* : **MM. Virgile CAILLET**, délégué général, **Jean-Philippe FREY**, responsable du pôle Intelligence économique, **Mme Claire RABÈS**, directrice des affaires publiques & relations extérieures.

- *Emmaüs France* : **Mme Valérie FAYARD**, déléguée générale adjointe en charge du pôle innovation et développement.

- *MEDEF* : **M. Philippe JOGUET**, président du groupe de travail économie circulaire, directeur RSE et développement durable de la Fédération du commerce et de la distribution, **Mmes Laurence ROUGER-DE-GRIVEL**,

directrice du développement durable, **Christine BARATTELLI**, juriste, directrice de mission à la direction droit de l'entreprise, rapporteur du comité droit de la concurrence, **Fadoua QACHRI**, chargée de mission à la direction des affaires publiques.

- *Association nationale des industries alimentaires* : **M. Antoine QUENTIN**, directeur des affaires publiques.

- *Le Relais* : **M. Pierre DUPONCHEL**, président directeur général.

- *Syndicat mixte central de traitement des ordures ménagères* : **MM. Jacques GAUTIER**, président, **Patrice FURÉ**, directeur de cabinet, **Mme Marie-Pierre MARTINET**, chargée de mission auprès du directeur général des services.

- *Ordre régional des architectes d'Ile de France* : **Mme Christine LECONTE**, présidente, **MM. Fabien GANTOIS**, vice-président du Conseil, **Pierre FABRY**, délégué général.

- *Nespresso* : **M. Arnaud DESCHAMPS**, directeur général.

- *Groupe Fnac-Darty* : **Mme Claire PIEROT BICHAT**, responsable des affaires publiques.

- *Halte à l'obsolescence programmée* : **Mme Adèle CHASSON**, chargée de mission.

Mardi 23 juillet 2019

- *Syndicat professionnel pour le recyclage et l'élimination des déchets dangereux* : **MM. Alain HEIDELBERGER**, secrétaire général, **Nicolas HUMEZ**, expert technique.

- *Fédération de la plasturgie et des composites* : **MM. Marc MADEC**, directeur développement durable, **Jean MARTIN**, délégué général.

- *France urbaine* : **MM. Roméo RAGAZZO**, vice-président à la collecte et traitement des déchets, communauté urbaine de Dunkerque, maire-délégué de Fort-Mardyck, **Jérôme CEROTTI**, directeur déchets, communauté urbaine de Dunkerque, **Mmes Delphine BOURDIN**, conseillère, **Éloïse FOUCAULT**, responsable des relations institutionnelles.

- *Derichebourg Environnement* : **M. Abderaman EL AOUFIR**, directeur général délégué, **Mme Tess POZZI**, chargée de mission économie circulaire.

- *AMORCE* : **M. Nicolas GARNIER**, délégué général.

- *Fédération des entreprises de la beauté* : **Mmes Olivia GUERNIER**, directrice des affaires publiques et de la communication, **Carlota VICENTE**, chargée des affaires environnementales, **Marie COTTE**, chargée des affaires publiques, **Hélène ORLIAC**, directrice de programmes internationaux

- économie circulaire chez Chanel et directrice du bureau des affaires environnementales de la FEBEA.

- *Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment* : **MM. Henry HALNA DU FRETAY**, secrétaire général, **Dominique PROUX**, Directeur des relations institutionnelles et européennes, **Mme Valérie FLIS PLISSON**, chargée de mission pôle technique et professionnel.

- *Régions de France* : **M. Jean-Michel BUF**, membre de la commission transition écologique de Régions de France, représentant de Régions de France au comité de pilotage de la feuille de route pour une économie circulaire, vice-président de la Région Pays de la Loire, **Mmes Olivia de MALEVILLE**, conseillère transition écologique et économie circulaire, **Marie-Reine du BOURG**, conseillère aux relations parlementaires, Parlements français et européen.

Mercredi 24 juillet 2019

- *Fédération française des télécoms* : **Mme Carole GAY**, responsable des affaires institutionnelles du groupe Orange, **MM. Olivier RIFFARD**, directeur des affaires publiques, **Alexandre GALDIN**, responsable des affaires règlementaires et des études, **Mmes Flaminia LE MAIGNAN**, chargée des relations institutionnelles chez Orange, **Marie-Liane LEKPELI**, chargée de mission.

- *Fédération du négoce de bois et des matériaux de construction* : **MM. Olivier TOUCHAIS**, président directeur général de CRH France, **Laurent MARTIN SAINT LÉON**, délégué général, **Mmes Adrienne OUVRIEU**, responsable des affaires économiques et environnementales de la FNBM, **Laurence PETIT**, responsable affaires publiques.

- *Confédération du commerce de gros et international* : **M. Philippe POUJOL**, représentant du comité de liaison de la distribution professionnelle au bâtiment, **Mme Rachel CHERMAIN**, secrétaire générale de la Fédération française des négociants en appareils sanitaires, chauffage, climatisation et canalisations, **Mme Dorothée BRUCHET**, déléguée générale de la Fédération nationale de la décoration, **M. Cyril GALY-DEJEAN**, responsable des relations institutionnelles et du secrétariat du comité de liaison de l'approvisionnement au bâtiment.

- *Brasseurs de France* : **M. Maxime COSTILHES**, délégué général.

- *Too Good To Go* : **Mme Lucie BASCH**, co-fondatrice, directrice générale, **M. Simon FOUCAULT**, responsable des affaires publiques, **Mme Rose BOURSIER-WYLER**, chargée des relations publiques.

- *Union des industries textiles* : **Mmes Stessie PRIVAT**, juriste à la fédération de la maille, de la lingerie & du balnéaire, **Karine SFAR**, déléguée générale.

- *Alliance du commerce* : **MM. Yohann PETIOT**, directeur général, **Guillaume SIMONIN**, responsable des affaires économiques, **Mme Nathalie FUSSLER**, chargée de mission, au sein du pôle affaires économiques et juridiques de l'Alliance, **M. Éric GIUILY**, consultant.

- *Chambre syndicale nationale de vente et services automatiques* : **MM. Pierre ALBRIEUX**, président, **Florent MOREAU**, vice-président, **Mme Diane THOMAS**, déléguée générale adjointe, **M. Yoann CHUFFART**, délégué général adjoint, responsable affaires publiques.

- *Cercle national du recyclage* : **M. Bertrand BOHAIN**, délégué général.

- *Fédération du e-commerce et de la vente à distance* : **Mme Laure BAÉTÉ**, responsable affaires juridiques & environnementales, **M. Marc LOLIVIER**, délégué général, **Mme Marie EVEN**, secrétaire générale de Cdiscount, **M. Vincent COTTE**, directeur *marketplace* et *business development* de La Redoute.

- *Conseil national des professions de l'automobile (CNPA)* : **Mme Dorothee DAYRAUT-JULLIAN**, directrice des affaires publiques et de la communication, **MM. Patrick POINCELET**, président de la branche recyclage de véhicules hors d'usage, **Jean-François MARTIN**, président de la branche ramasseurs agréés d'huiles usagées, **Mmes Bénédicte BARBRY-FELTZ**, directrice des relations extérieures, des affaires publiques et du développement durable, **Delphine LAMY**, directrice du pôle qualité, sécurité et environnement.

Vendredi 26 juillet 2019

- *Association française des entreprises privées* : **M. François-Nicolas BOQUET**, directeur environnement et énergie.

- *France Industrie* : **MM. Vincent MOULIN-WRIGHT**, directeur général, **Jérôme BREYSSE**, directeur des relations publiques.

- *Groupe L'Oréal France* : **M. Denis SIMMONEAU**, délégué général aux relations institutionnelles, **Mmes Ariane THOMAS**, directrice du développement des opérations, **Domitille FAFIN**, directrice des affaires publiques.

- *TOMRA* : **M. Valentin FANTON d'ANDON**, conseil, **Mme Alexandra LANGE**, responsable des affaires publiques.

- *Syndicat des énergies renouvelables* : **M. Alexandre ROESCH**, délégué général, **Mme Marion LETTRY**, déléguée générale adjointe, **M. Alexandre de MONTESQUIOU**, consultant.

- *Syntec ingénierie* : **Mmes Anne ZIMMERMAN**, déléguée aux affaires publiques, **Coline BLAISON**, responsable conseils et réemploi, **Pauline MONFORT**, consultante affaires publiques.

- *FIEV* : **MM. Charles ARONICA**, directeur général, **Hugues BOUCHER**, chargé d'affaires innovation et environnement, **Mme Colette GENIN**, directrice conseil chez Taddeo.

- *Fédération des industries de la peinture, des enduits, colles et mastics* : **MM. Teoman BAKOGLU**, responsable des affaires publiques de la FIPEC, **Xavier SEBAUX**, administrateur de la FIPEC et président de Duralex Peintures.

- *Syndicat des professionnels du recyclage en agriculture* : **M. Hubert BRUNET**, président, **Mme Sylviane OBERLÉ**, chargée de mission prévention des pollutions, **M. Régis TAISNE**, chef du département « Cycle de l'eau », **Mme Clotilde PINET**, responsable « Valorisation biologique » - Représentante de la FNADE au Syprea, **M. Michel GERMOND**, consultant.

- *Fédération des magasins de bricolage et de l'aménagement de la maison* : **Mmes Caroline HUPIN**, déléguée générale, **Fanny FAVOREL-PIGE**, déléguée générale du Conseil du commerce de France.

Lundi 29 juillet 2019

- *Fédération nationale des travaux publics* : **MM. Jean-Christophe LOUVET**, vice-président, président de la commission développement durable, **Dominique CHEVILLARD**, directeur technique et de la recherche, conseiller du commerce extérieur de la France, secrétaire général du comité des Yvelines, **Mme Sophie CAHEN**, conseillère auprès du directeur général.

Mardi 3 septembre 2019

- *Fédération de la haute couture et de la mode* : **MM. Pascal MORAND**, président exécutif, **Frédéric GALINIER**, directeur délégué en charge des affaires juridiques, sociales et institutionnelles, **Henri PAUL**, avocat conseil.

- *France Chimie* : **M. Philippe PRUDHON**, directeur des affaires techniques, **Mme Marion BOUISSOU-THOMAS**, directrice des affaires publiques.

- *WWF France* : **M. Antoine MEUNIER**, chargé de campagnes, **Mme Juliette KACPRZAK**, chargée de campagnes.

- *Yprema* : **MM. Claude PRIGENT**, président, **Gilles LAMARQUE**, directeur général.

- *Agence du don en nature* : **Mmes Eléa CANIPELLE**, directrice générale, **Noémie CAPONNETTO**, directrice réseau, organisation et innovation, **Marine FONTUGNE**, chargée des partenariats entreprises.

- *Union des fabricants* : **Mme Delphine SARFATI-SOBREIRA**, directrice générale, **M. David SAUSSINAN**, directeur juridique et affaires publiques.

- *Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles* : **M. Thierry COUÉ**, vice-président, **Mme Audrey N'DIAYE**, chargée de mission
- Économie circulaire et ICPE.

- *Conseil du commerce de France* : **Mmes Fanny FAVOREL-PIGE**, secrétaire générale, **Caroline HUPIN**, déléguée générale de la fédération des magasins de bricolage et de l'aménagement de la maison, **Sophie BONNAUD**, chargée de mission.

- *Conseil national des chambres régionales de l'économie sociale et solidaire* : **Mmes Marie-Martine LIPS**, présidente, **Lucie GRAS**, déléguée générale, **Aurore MÉDIEU**, cheffe de projet Transition écologique
- Économie circulaire.

- *Union française des industries des cartons, papiers et celluloses* : **MM. Paul-Antoine LACOUR**, délégué général, **Jan LE MOUX**, directeur économie circulaire et politiques produits.

Jeudi 5 septembre 2019

- *Amazon France* : **MM. Yohann BÉNARD**, directeur de la stratégie, **David SCUDERI**, *senior manager public policy*.

ANNEXE - ÉTUDE DE LÉGISLATION COMPARÉE



Paris, le 16 août 2019

DIRECTION
DE L'INITIATIVE
PARLEMENTAIRE
ET DES DÉLÉGATIONS

*DIVISION
DE LA LÉGISLATION
COMPARÉE*

Les dispositifs de consigne des emballages de boisson

Sur saisine de la Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, la division de la Législation comparée du Sénat a conduit une recherche sur les dispositifs de consigne des emballages de boissons, en ciblant plus particulièrement les emballages à usage unique, destinés au recyclage. Le périmètre géographique comprend l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, les Pays-Bas et la Suède.

Hormis la Belgique, où toutefois les initiatives régionales se multiplient depuis peu, tous les pays de l'échantillon ont mis en place une double obligation de consignation et de reprise à la charge des entreprises mettant sur le marché des boissons dans un emballage non réutilisable. Toutefois, le champ des emballages concernés, considérés selon leur matériau, leur contenant ou leur volume, varie. Les Pays-Bas se contentent de traiter le cas limité des grandes bouteilles en plastique de boissons non alcoolisées, alors que l'Allemagne, le Danemark et la Suède ont adopté une approche beaucoup plus globale. Toutefois, des annonces récentes du gouvernement néerlandais laissent présager une très probable extension de la consigne en 2021, qui ne sera pas sans conséquence en Belgique, notamment en Flandre et à Bruxelles.

En termes d'organisation, il convient de noter la prédominance d'un modèle de gestion collective de la consigne et du retour par un organisme de droit privé, en général une société contrôlée par la profession. Quoique soient rappelées leurs compétences en matière d'ordures ménagères, les collectivités et notamment les communes sont laissées en dehors du mécanisme de consigne. Le modèle néerlandais général, plus complexe, met en jeu différentes fondations, sans mentionner les réseaux de consigne mis en place indépendamment par certaines chaînes de grande distribution. Il semble donner, au moins au point de vue formel, un peu plus de poids aux collectivités, puisque l'association des communes néerlandaises est cosignataire d'un accord tripartite sur les emballages de boissons avec l'Etat et les représentants des entreprises. En réalité, les communes n'obtiendrait

qu'une compensation en cas de suppression fort improbable de la consigne, au titre des emballages supplémentaires à collecter et retraiter. Le régime néerlandais met tout autant les acteurs privés au centre du dispositif tout en laissant plus de libertés aux producteurs de boisson qu'en Scandinavie et en Allemagne.

Des modalités différentes prévalent au Danemark et en Suède, d'une part, où le système paraît à la fois plus centralisé, plus soumis à la tutelle de l'Etat et peut-être plus transparent, en Allemagne, d'autre part, où l'organisme de gestion assume davantage une fonction de coordination sur une base volontaire et où le souci du petit commerce de détail est plus manifeste. Au Danemark comme en Suède, l'opérateur privé tire des revenus importants des consignes non récupérées et de la vente des déchets d'emballage de boisson aux sociétés de recyclage. Ces différences entre la Scandinavie et l'Allemagne peuvent renvoyer à la différence considérable de dimension des marchés et d'organisation des pouvoirs publics.

Les instruments juridiques utilisés sont de nature comparable en Allemagne, au Danemark et en Suède : une base légale complétée par des textes réglementaires et des conventions. En revanche, les Pays-Bas se distinguent par l'opacité de la base juridique, le suspens délibéré et indéfini de l'entrée en vigueur de la réglementation et le recours systématique à la contractualisation.

Les statistiques les plus fournies concernent les pays scandinaves. En général, il est difficile d'identifier des sources indépendantes pour connaître les coûts et les rendements des systèmes.

1. Le modèle scandinave : des actions volontaristes de longue date associant gestion privée et contrôle public

a) Le Danemark

- i) Le cadre juridique : champ et portée des obligations, délégation de la gestion à une société

Le Danemark connaît de longue date le système de la consigne qui s'est limité longtemps aux emballages de boissons réutilisables en verre et en plastique (1970). Parallèlement, dès 1982, le pays interdisait la vente de boissons dans des canettes métalliques et plus généralement dans des emballages en verre ou en plastique à usage unique. Un recours a été porté en 1999 devant la Cour de Justice de Luxembourg par la Commission européenne pour violation des règles du marché intérieur et de la directive 94/62/CE sur les emballages.¹ Le régime de consigne en vigueur au Danemark depuis 2002 est la solution retenue en substitution de l'interdiction de vente de boissons dans des emballages à usage unique.

¹ europa.eu/rapid/press-release_IP-99-236_fr.pdf

La base légale fondamentale du régime de consignation des emballages de boissons au Danemark se trouve dans l'article 9 de la loi consolidée sur la protection de l'environnement,¹ après l'introduction de la consigne et du système de retour par la loi n. 475 du 7 juin 2001.

Ce texte renvoie essentiellement l'organisation du régime au pouvoir réglementaire du ministre en charge de l'environnement, qui peut imposer des obligations de marquage, de consignation, de reprise des emballages usagés, d'information des autorités par les producteurs et importateurs, de paiement de redevances spéciales sur le traitement des déchets d'emballage.²

En outre, la loi prévoit que dans le cadre fixé par le pouvoir réglementaire, l'administration et la gestion du système de consigne et de retour des emballages puissent être laissées aux producteurs et importateurs, si une telle organisation assurait une collecte efficace et environnementalement satisfaisante tant en matière de réemploi que de recyclage. Le ministre peut décider de confier le contrôle du système à une société unique détentrice de droits exclusifs et agissant pour le compte des producteurs et importateurs. Ces droits exclusifs, qui emportent donc l'unicité du réseau de consignation et de collecte des emballages de boissons, sont attribués pour six ans renouvelables.³ C'est bien le modèle retenu concrètement autour de la société de droit privé, *Dansk Retursystem A/S*.

Le cadre juridique est précisé par un décret sur la consigne et la collecte des emballages de boissons. Il est périodiquement revu, la dernière version datant de 2019⁴. Sont concernés expressément les emballages de moins de 20 litres de bière, d'eau, de limonade, de boissons gazeuses sans alcool, de mélanges alcoolisés jusqu'à 10°. ⁵ Progressivement entre le 1^{er} juillet et le 1^{er} novembre 2019, la consigne obligatoire est étendue aussi aux jus de fruit et de légumes. ⁶ En revanche, demeurent hors du système de consigne le vin, les spiritueux et le lait.

Quiconque commercialise au Danemark une des boissons concernées doit prélever au moment de la vente une consigne (*pant*) pour le retraitement de l'emballage.⁷ Après concertation avec la branche professionnelle du secteur de la bière et des boissons rafraîchissantes, les montants de la consigne ont été arrêtés en distinguant les emballages qui ne sont pas

¹ *Lov om miljøbeskyttelse, dernière version avec les modifications entrées en vigueur le 2 juillet 2019.*

² §9, stk. 1&2, *Lov om miljøbeskyttelse.*

³ §9, stk. 3&4, *Lov om miljøbeskyttelse.*

⁴ *Bekendtgørelse om pant på og indsamling m.v. af emballager til visse drikkevarer*, décret du ministre de l'environnement et de l'alimentation du 29 mars 2019. Caducité automatique en 2023.

⁵ §1 et annexe 1, *décret danois sur la consigne, mars 2019.*

⁶ On estime cette extension à 52 millions d'emballages supplémentaires dont 90 % de réutilisables. <https://www.danskretursystem.dk/presse/#/news/nu-bliover-juice-og-saft-en-del-af-pantfamilien-312039>

⁷ §3 et annexe 2, *décret danois sur la consigne, mars 2019.*

réutilisables (*engangsemballage*) et destinés au recyclage et ceux qui sont réutilisables (*genpåfyldelig emballage*) et destinés au réemploi¹.

Emballages non-réutilisables	Montant de la consigne (TVA incluse)
Bouteilles de verre ou canettes métalliques de moins d'1 L	Tarif A : 1 couronne danoise (DKK) ~ 0,13 €
Bouteilles en plastique de moins d'1 L	Tarif B : 1,5 DKK ~ 0,20 €
Tout emballage (tous matériaux) de 1 L à 20 L	Tarif C : 3 DKK ~ 0,40 €
Emballages réutilisables	Montant de la consigne
Bouteilles de verre jusqu'à 0,5 L inclus	1 DKK ~ 0,13 €
Bouteilles de verre de plus de 0,5 L	3 DKK ~ 0,40 €
Bouteilles de verre de moins d'1 L (strict, soit 0,99L et moins)	1,5 DKK ~ 0,20 €
Bouteilles de verre d'1 L et plus	3 DKK ~ 0,40 €

Source : § 3 et annexe 2, décret danois sur la consigne, 2019.

Les deux consignes sont obligatoires mais le Danemark a connu, depuis la fin de leur interdiction, une explosion de l'utilisation des emballages jetables qui représentent aujourd'hui 86 % du marché des emballages de boisson consignés.

On remarquera qu'à la différence de la Suède, la consigne obligatoire couvre également les bouteilles de verre à usage unique qui ne sont pas destinées à être remplies de nouveau. Toutefois, l'introduction du verre fait peu de différence puisque 94 % du nombre des emballages à usage unique sont en métal ou en plastique et 99 % des revenus générés par la vente pour recyclage viennent du métal et du plastique.²

Le principe est que celui qui a commercialisé un emballage de boisson au Danemark est tenu de le reprendre et de rembourser la consigne

¹ Le réemploi est expressément prévu par les articles 7 et 8 du décret de 2019. On se concentrera sur les emballages jetables.

² D'après le rapport annuel 2018 de Dansk Retursystem (p. 17), la ventilation du nombre d'emballages jetables collectés est de 53 % de canettes métalliques et 41 % de bouteilles de plastique ; la ventilation des revenus générés par la vente pour recyclage est de 67 % pour les canettes métalliques et 32 % pour les bouteilles en plastique.

au moment du retour. Ce principe est toutefois atténué et précisé pour le rendre opérationnel. Les emballages réutilisables doivent être repris s'ils correspondent aux emballages types commercialisés ou s'ils peuvent être placés dans des caisses ou des bacs de tri en même temps que les emballages réutilisables types commercialisés. Les emballages non réutilisables doivent être repris par tout commerce de détail qui vend des emballages faits des mêmes matériaux. Les producteurs, importateurs, grossistes et intermédiaires ne sont pas tenus, en revanche, de reprendre les emballages jetables vides.¹ Des commerces de détail proches géographiquement peuvent s'associer pour établir et exploiter une facilité de retour commune, afin de remplir leurs obligations individuelles de collecte des emballages de boisson. Cette possibilité est soumise à autorisation préalable de Dansk Retursystem.²

Le remboursement de la consigne sur les emballages non réutilisable est, en outre conditionné par l'enregistrement de l'emballage auprès de l'opérateur Dansk Retursystem et par le respect des obligations de marquage. Si le commerce organise le retour via des machines de collecte automatique, alors le remboursement dépend de la capacité de l'emballage à être reconnu électroniquement, notamment par la lecture d'un code-barre EAN.³

ii) L'architecture du système autour des droits exclusifs de Dansk Retursystem

Dansk Retursystem A/S, la société privée dotée de droits exclusifs pour administrer le système de consigne et de récupération des emballages de boissons, joue un rôle essentiel à tous les maillons de la chaîne de consignation et de collecte jusqu'au recyclage. Son actionnariat est détenu uniquement par des producteurs et importateurs. Les brasseurs de bière et notamment Carlsberg y jouent un rôle largement prépondérant. Elle est placée sous la supervision de l'agence danoise de protection de l'environnement (*Miljøstyrelsen*) qui évalue ses performances avant de renouveler son mandat exclusif pour un nouveau terme de six ans.

Les producteurs et importateurs sont tenus de s'inscrire auprès de Dansk Retursystem. Ils doivent également enregistrer auprès d'elle tout nouveau type d'emballage avant la commercialisation d'un produit au Danemark.⁴ Ils paient la consigne à Dansk Retursystem qui est chargée de la rembourser aux vendeurs au détail, contre la récupération des bouteilles et autres contenants usagés.⁵ Dansk Retursystem est en effet aussi chargée de collecter les emballages non réutilisables retournés dans les points de vente

¹ § 5, stk.1 à 3, décret de 2019 précité.

² § 6, décret de 2019 précité.

³ § 5, stk. 4 & 5, *ibid.*

⁴ §§ 9 & 10, *ibid.*

⁵ § 61, *ibid.*

et commerces qui se sont inscrits auprès d'elle, de les compter et de les trier.¹ Elle revend les emballages collectés aux entreprises de recyclage sur appel d'offres (*udbud*).

Les trois sources de financement de Dansk Retursystem, qui demeure une société à but non lucratif, sont :

- la vente des emballages collectés aux entreprises de recyclage ;
- le montant des consignes non-réclamées², soit environ 10 % des bouteilles et canettes vendues chaque année depuis 10 ans, selon l'estimation de la société ;
- les taxes sur les emballages dues par les producteurs et importateurs.

Comme en Suède, on trouve au Danemark un double régime de consigne et de taxes dues par les producteurs et importateurs.³ Elles sont collectées par Dansk Retursystem pour tout emballage non réutilisable commercialisé au Danemark. Les taxes sont dues pour l'enregistrement obligatoire des nouveaux types d'emballage ou de produits (*tilmeldingsgebyr*)⁴ et pour l'exploitation de la collecte des déchets d'emballages de boisson non réutilisables (*driftsgebyr*).

Cette dernière taxe est due pour chaque bouteille ou contenant commercialisé au Danemark. Elle est approuvée et réévaluée chaque année par le ministre de l'environnement. Son montant est décliné en de nombreuses rubriques en fonction du matériau (aluminium, acier, plastique, verre) et du volume de l'emballage.⁵ Le produit de la taxe sert à couvrir les coûts d'exploitation de Dansk Retursystem et les montants en sont ajustés en fonction des résultats annuels et des prévisions de dépenses.

On peut noter depuis 2013 une ponction récurrente des ressources de Dansk Retursystem pour abonder le budget de l'État ; ces ponctions ne concernent que le reversement d'une partie des consignes non réclamées. Elles se sont montées à 60,9 millions DKK (8,15 millions €) en 2018 -soit près de 40 % du montant global- et à 62,9 millions DKK (8,4 millions €) en 2019.

D'après son rapport annuel pour 2018⁶, Dansk Retursystem enregistre un chiffre d'affaires de 2,1 milliards DKK (281,5 millions €), y compris la consigne, et emploie 466 personnes. Via le système qu'elle gère

¹ §§ 19 et 52-53, *ibid*. Elle peut se charger aussi de la collecte des emballages de boissons usagés lors de festivals, de fêtes de village ou d'événements sportifs à la demande des responsables (§20 du décret.)

² § 9c, loi de protection de l'environnement et § 70, décret sur la consigne.

³ §§34-38, décret de 2019 précité

⁴ Le montant de cette taxe est fixé par le décret sur les emballages à 2000 DKK, soit 268 €.

⁵ En 2019, le montant varie entre 0,03 DKK (aluminium ; 0,5 L) (0,004€) et 1,49 DKK (verre ; 3L) (0,2€).

⁶ <https://www.danskretursystem.dk/wp-content/uploads/2019/05/Årsrapport-for-2018.pdf>

avec un taux de retour de 89 %, 3,8 millions de bouteilles et canettes consignés sont collectées chaque jour grâce à 3 119 machines de collecte automatiques.

b) La Suède

Le recyclage et la consigne font partie des habitudes suédoises. La consigne des canettes en aluminium est en œuvre depuis 1984 et celle des bouteilles en plastique (polytéréphtalate d'éthylène - PET) depuis 1994.

i) La réglementation applicable

Le système de consigne actuellement en vigueur concerne les bouteilles en PET et les canettes en aluminium, en excluant les emballages des boissons constituées principalement de produits laitiers ou de jus de fruits ou légumes. Les bières et cidres sont concernés.

Depuis septembre 2015, les producteurs de jus contenant moins de 50 % de baies, de fruits ou de légumes peuvent participer volontairement au système de consigne. En septembre 2017, le conseil d'administration de l'organisme qui gère le dispositif de consigne, *Returpack*, a décidé d'ouvrir également le système aux jus de fruits contenant plus de 50% de baies, de fruits ou de légumes. Actuellement, les producteurs de jus sont donc libres d'intégrer leurs produits au système de consigne.

Le montant de la consigne sur les canettes et les petites bouteilles en plastique de moins d'un litre est de 1 SEK (0,09 €) et sur les grandes bouteilles en plastique de plus d'un litre, de 2 SEK (0,19 €).

Le règlement 2005 : 220 sur le système de récupération des bouteilles en plastique et des canettes métalliques (*Förordning (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar*)¹ prévoit que toute bouteille en plastique ou canette en métal destinée au marché suédois doit s'inscrire obligatoirement dans un système de consigne et de récupération approuvé. C'est l'agence de l'agriculture qui gère les autorisations d'exploitation. L'exploitant dépose une demande, qui lui est accordée s'il fait la preuve de capacités techniques et financières suffisantes du point de vue de la protection de l'environnement et du point de vue du consommateur. Un seul système opéré par la société *Returpack* a été approuvé en Suède.

Un producteur ne peut pas vendre sur le marché suédois des boissons en canettes ou en bouteille PET s'il n'a pas rejoint le système de consigne, sauf s'il a obtenu une dispense de la part de l'agence de l'agriculture. Ces dispenses peuvent être accordées pour une durée déterminée s'il existe des raisons particulières dues à la conception de l'emballage ou son matériau.

¹ https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2005220-om-retursystem-for_sfs-2005-220

L'information relative à la consigne doit être apposée sur une bouteille en plastique ou une canette métallique si elles font partie d'un système de retour conforme. L'étiquette doit indiquer le système de retour dans lequel la bouteille ou la canette est incluse et le montant à payer au titre de la prime lorsque la bouteille ou la canette est renvoyée dans le système de retour.

En outre, le règlement 2018 : 1462 sur la responsabilité du producteur en matière d'emballages (*Förordning (2018:1462) om producentansvar för förpackningar*)¹ vise à :

- réduire la quantité de déchets d'emballage au strict niveau requis pour la sécurité et l'hygiène ;
- limiter les dommages à l'environnement causés par les matériaux et substances contenus dans les emballages ;
- imposer aux producteurs une responsabilité en matière d'emballages, puisqu'ils doivent fournir ou rejoindre un système de collecte assumant la responsabilité opérationnelle et financière de la collecte et du traitement des déchets d'emballage ;
- imposer des normes pour le traitement des emballages, ceux-ci devant être traités d'une manière acceptable pour la santé et l'environnement ;
- et atteindre des objectifs de recyclage prédéfinis.

Enfin, le § 24a du règlement 2011 : 927 sur les déchets (*Avfallsförordning (2011:927)*)² impose à toute personne dont les déchets ne sont pas des ordures ménagères de les trier et de les rapporter à un système de retour autorisé conformément au règlement 2005 : 220 sur le système de retour des bouteilles en plastique et des canettes métalliques, si les déchets d'emballage en question relèvent de ce système, ou sinon à un système de collecte agréé conformément au règlement (2018: 1462) sur la responsabilité du producteur en matière d'emballage ou à une personne collectant les déchets d'emballage.

ii) Les différents acteurs

- L'administration centrale

L'agence suédoise de l'agriculture (*jordbruksverket*) est en charge de la délivrance des autorisations pour le système de retour. Elle informe le public des systèmes approuvés, des marques utilisées dans ces systèmes et effectue, en lien avec les communes, des contrôles pour vérifier que les

¹ https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-20181462-om-producentansvar-for_sfs-2018-1462

² https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/avfallsforordning-2011927_sfs-2011-927

canettes et bouteilles en vente respectent les obligations en matière de consigne. Elle examine également les demandes de dispense qui peuvent être formulées par des producteurs ou importateurs.

L'agence de l'environnement (*naturvårdsverket*) s'intéresse plus particulièrement aux questions de recyclage au sens large.

- La société *Returpack*

Returpack est actuellement le seul système de retour de canettes et de bouteilles en PET approuvé en Suède pour les boissons prêtes à boire. Le travail de cet organisme consiste à assurer la collecte coordonnée des emballages de boisson usagés, à gérer les flux financiers associés, alimenter le système de recyclage et à diffuser des informations sur le système de recyclage.

Returpack Svenska AB prend la forme d'une société de droit privé, dont le capital est réparti entre l'Association suédoise des brasseurs (*Sveriges Bryggerier*) pour 50 %, la Fédération du commerce d'alimentation (*Livsmedelshandlarna*) pour 25 % et l'Association du commerce de détail (*Svensk Dagligvaruhandel*) pour 25 %. Cette alliance entre l'industrie agroalimentaire et les entreprises du commerce pour gérer la consignation et la récupération des emballages de boisson n'est pas inhabituel et se retrouve par exemple en Allemagne. Le chiffre d'affaires de l'entreprise, qui emploie 70 personnes, s'est élevé à 3,1 milliards de couronnes suédoises (SEK) en 2018, soit environ 289 millions €.

Toutes les canettes et les bouteilles portant un marquage peuvent être déposées dans une machine de collecte ou à n'importe quel endroit recevant un emballage de dépôt d'une autre manière.

Returpack est censé appliquer le principe de l'économie circulaire : les emballages récupérés sont ensuite vendus à des acheteurs de matériaux pour devenir de nouvelles canettes et bouteilles.

- Les collectivités territoriales

Aux termes du chapitre 15, §20 du code de l'environnement (*miljöbalken*)¹, chaque commune a la responsabilité de veiller à ce que ses déchets ménagers soient recyclés ou éliminés.

Le gouvernement peut toutefois exempter la commune de sa responsabilité dans le cas de déchets relevant de la responsabilité du producteur, comme certains emballages.

Sur la consigne en particulier, les collectivités territoriales participent aux contrôles chez les grossistes et dans les boutiques visant à

¹ https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/miljobalk-1998808_sfs-1998-808

vérifier que les produits en vente sont autorisés en matière de consigne, en lien avec l'agence de l'agriculture. Si le contrôle montre que des canettes ou des bouteilles non autorisées sont en vente, l'agence de l'agriculture ou la commune peut fixer une amende pouvant atteindre 50 000 SEK (environ 4 660 €).

iii) Fonctionnement du système de consigne

- Au niveau de l'industriel ou du vendeur

Tout industriel souhaitant vendre sur le marché suédois des boissons contenues dans des bouteilles en plastique ou des canettes métalliques doit se conformer aux exigences en matière de dispositif de consigne. Si Returpack est l'organisme chargé de la collecte et du traitement de ces produits consignés, l'industriel doit, quant à lui, s'acquitter d'une redevance annuelle de 10 000 SEK (environ 932 €) par année civile auprès de l'État. Il la verse initialement au système de retour des emballages opéré par Returpack, qui la reverse ensuite à l'agence de l'agriculture.

L'industriel passe un contrat avec le système de retour mis en place par Returpack en fonction de conditions générales¹. Outre la redevance annuelle, l'industriel est redevable d'une certaine somme par emballage collecté, qui varie en fonction du matériau concerné et de la taille du contenant² :

- s'agissant des canettes en aluminium, la somme totale est de 0,80 SEK (0,076 €) à 0,89 SEK (0,085 €) TVA non incluse, comprenant exclusivement une partie de la consigne ;
- s'agissant des canettes en acier, la somme totale est de 1,05 SEK (0,10 €), pour celles dont le contenu présente plus de 3,5 % d'alcool ou de 1,14 SEK (0,11 €) sinon³ ;
- s'agissant des bouteilles incolores en plastique-PET ayant un taux d'alcool inférieur à 3,5 %, la redevance est de 1,08 SEK hors TVA⁴ pour les bouteilles d'un litre maximum et de 2,23 SEK⁵ pour celles dont la contenance est supérieure à un litre ;
- s'agissant des bouteilles incolores en plastique-PET ayant un taux d'alcool supérieur à 3,5 %, la redevance est de 0,99 SEK hors TVA⁶

¹ *Allmänna villkor för anslutning till Returpacks retursystem*, en vigueur depuis le 22 octobre 2018

² <https://pantamera.nu/wp-content/uploads/2018/12/Bilaga-3-Pant-och-avgifter-2019-01-01.pdf>

³ Incluant 0,80 à 0,89 SEK de consignes et une redevance de tri (sorteringsavgift) de 0,25 SEK (0,024 €).

⁴ Soit environ 0,10 €, répartis entre 0,89 SEK de consigne et 0,19 SEK – soit 0,018 € - de redevance administrative (administrativavgift)

⁵ Soit 0,21 €, répartis entre 1,79 SEK – soit 1,7 € - de consigne et 0,44 SEK – soit 0,042 € - de redevance administrative

⁶ Soit environ 0,094 €, dont 0,80 SEK de consigne et 0,19 SEK de redevance administrative

pour les bouteilles d'un litre maximum et de 2,04 SEK¹ pour celles dont la contenance est supérieure à un litre ;

- s'agissant des bouteilles colorées en plastique-PET ou bouteilles en plastique ayant un taux d'alcool inférieur à 3,5 %, la redevance est de 1,13 SEK hors TVA² pour les bouteilles d'un litre maximum et de 2,28 SEK³ pour celles dont la contenance est supérieure à un litre ;
- s'agissant des bouteilles colorées en plastique-PET ou bouteilles en plastique ayant un taux d'alcool supérieur à 3,5 %, la redevance est de 1,04 SEK hors TVA⁴ pour les bouteilles d'un litre maximum et de 2,09 SEK⁵ pour celles dont la contenance est supérieure à un litre.

Le producteur ou importateur de la boisson concernée par le système de retour doit notifier à Returpack les codes EAN des produits mis sur le marché, afin que les automates de récupération des emballages puissent être mis à jour. Il facture au détaillant le montant de la consigne, qui lui-même va le récupérer sur le consommateur.

- Au niveau du consommateur

Le consommateur est incité à déposer dans des distributeurs dédiés les bouteilles en plastiques et canettes en aluminium en échange de la restitution de la consigne. Des machines spéciales sont installées dans des centres de recyclage mais aussi dans des commerces. Les données sont mises à jour chaque semaine avec les codes EAN approuvés et bénéficiant du système de retour. Les particuliers, associations, écoles ... ayant un grand nombre d'emballages à consigner peuvent déposer, après enregistrement sur le site internet, les objets dans un bureau spécial dans plusieurs villes de Suède, qui s'occupera de leur traitement et versera ensuite le montant de la consigne.

Pour récupérer la consigne sur une canette ou une bouteille, le consommateur doit s'assurer que l'emballage fait partie du système de dépôt approuvé, que le code EAN est lisible sans dommage, que l'emballage est entier et non aplati et que l'article est actif (soit dans les deux ans après la cessation de la vente du produit).

Les canettes non enregistrées dans le système, comme celles achetées à l'étranger, peuvent toutefois être déposées dans les distributeurs si le code

¹ Soit 0,19 €, répartis entre 1,60 SEK – soit 0,15 € - de consigne et 0,44 SEK de redevance administrative

² Soit 0,11 €, dont 0,89 SEK de consigne, 0,19 SEK de redevance administrative et 0,05 SEK de redevance de tri, soit 0,0048 €

³ Soit 0,22 €, répartis entre 1,79 SEK de consigne, 0,44 SEK de redevance administrative et 0,05 SEK de redevance de tri

⁴ Soit 0,099 €, répartis entre 0,80 SEK de consigne, 0,19 SEK de redevance administrative et 0,05 SEK de redevance de tri.

⁵ Soit 0,2 €, dont 1,60 SEK de consigne, 0,44 SEK de redevance administrative et 0,05 SEK de redevance de tri.

EAN n'est pas endommagé. Elles ne donneront cependant pas lieu à un paiement mais elles seront recyclées dans de nouvelles canettes.

À l'inverse, les bouteilles en PET qui ne sont pas comprises dans le système de consigne ne sont pas acceptées, dans la mesure où l'organisme qui traite ces déchets doit en connaître la composition exacte pour pouvoir la réutiliser. Les bouteilles en plastique non incluses dans le système de consigne sont laissées au recyclage du plastique.

iv) Données statistiques

Le règlement sur la responsabilité du producteur en matière d'emballages fixe les objectifs ci-dessous :

- pour les déchets qui sont des emballages de boissons en matériaux polymères, l'objectif est un taux de recyclage des matériaux d'au moins 90% (§20) ;
- s'agissant des déchets qui sont des emballages de boissons en métal, l'objectif est un taux de recyclage des matériaux d'au moins 90% (§23).

Selon les statistiques disponibles sur le site internet de Returpack, le pourcentage de recyclage en 2018 était de 85,6 % pour les canettes en aluminium et de 83,3 % pour les bouteilles en PET.

Les statistiques pour les canettes ne comptabilisent que celles reçues via ce système de retour mais incluent les canettes n'ouvrant pas droit à un paiement. L'organisme explique également que les emballages reçus dans leur système de retour ont vocation à être recyclés en nouveaux contenants.

Le site estime également à 84,8 % le taux total de récupération, à l'exclusion des produits sur lesquels le retour est volontaire.

Au total, en 2018, environ 2,4 milliards d'emballages sont vendus et 2,05 milliards d'emballages sont recyclés. Cela représente un recyclage de 18 356 tonnes d'aluminium et 22 361 tonnes de PET.

En outre, dans son rapport sur le développement durable de 2018¹, Returpack indique que :

- 256 producteurs ou importateurs sont associés dans ce système ;
- 5073 articles sont enregistrés dans les automates ;
- 3082 boutiques et 9503 autres collecteurs participent au dispositif (cafés, restaurants, associations ...)

¹ Returpack Svenska AB, Hållbarhetsredovisning 2018.

- 4062 automates de consignes sont installés et 32 automates express sont actifs dans les centres de tri.

En matière de bilan environnemental, le rapport sur le développement durable précité estime que le recyclage des matériaux en circuit fermé est celui qui est le plus économe du point de vue de l'environnement, une canette devenant une nouvelle canette et une bouteille une nouvelle bouteille. Returpack estime à 150 000 tonnes la réduction des émissions de dioxyde de carbone en 2017 due à la collecte *via* le système de consigne. Ce calcul est basé sur une estimation moyenne de 80 grammes d'économie de dioxyde de carbone par canette ou bouteille en PET recyclée.

2. En Allemagne, un régime développé s'enracinant dans le système dual de recyclage des emballages

- i) Le cadre juridique : consigne pour réemploi et pour recyclage et obligation de reprise

Le cadre juridique de la consigne (*Pfand*) sur les emballages de boissons en Allemagne est défini par la loi sur les emballages (*Verpackungsgesetz - VerpackG*)¹, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019, qui a remplacé un règlement de 1991. Le passage du règlement à la loi, symboliquement important², n'a pas substantiellement modifié le régime de consigne établi par voie réglementaire et consolidé entre 2003 et 2006, au-delà de modifications rédactionnelles ou d'organisation du texte. On relèvera toutefois l'extension légère du champ de la consigne à une nouvelle gamme de boissons (boissons pétillantes à base de nectar de fruit type *Schorle*, boissons lactées comprenant moins de 50 % de lait type lactosérum), ainsi que le renforcement des obligations des revendeurs en matière d'information du consommateur sur le caractère réutilisable ou non des bouteilles qu'il acquiert.

Le modèle allemand concerne expressément le conditionnement des boissons et distingue nettement entre les emballages à utilisation unique (*Einweggetränkeverpackungen*), soumis à une consigne obligatoire depuis 2003, et ceux qui sont réutilisables (*Mehrweggetränkeverpackungen*), pour lesquels la consigne demeure facultative quoique très répandue.

La récente loi traite essentiellement de la consigne et des obligations de reprise des bouteilles et contenants à utilisation unique, qui sont destinés au recyclage. Elle laisse la consigne pour réemploi au champ contractuel en se contentant, d'une part, de fixer un objectif de mise sur le marché de 70 % de bouteilles et contenants réutilisables³, d'autre part, d'imposer au vendeur

¹ Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die hochwertige Verwertung von Verpackungen, du 5 juillet 2017.

² Toutefois, en droit public allemand, la procédure d'adoption d'un règlement fédéral (*Verordnung*) n'exclut pas entièrement le Bundestag.

³ §1, Abs. 3, *VerpackG*.

l'obligation d'indiquer clairement dans ses rayonnages quelles bouteilles sont réutilisables¹.

Pour les bouteilles réutilisables, en verre ou en plastique, les producteurs et distributeurs pratiquent leur propre politique de consigne, dont le montant et les règles peuvent varier selon la boisson, le conditionnement, le producteur, et parfois la région. Toutefois, le système est ancien et rôdé si bien que les montants des consignes sont stables et convergents. Une initiative de promotion des bouteilles réutilisables est portée conjointement par des associations environnementales (DUH, NABU) et des fédérations professionnelles (grossistes en boissons, brasseurs indépendants, producteurs de jus de fruit) : <https://www.mehrweg.org/>. Ils indiquent les montants suivants pour les consignes facultatives de bouteilles réutilisables en verre ou en plastique :

Type de bouteille réutilisable	Montant de la consigne
Bouteille de bière en verre (toute taille)	8 cents (15 cents si bouchon à étrier)
Bouteille d'eau (verre ou plastique)	15 cents
Bouteille pour jus et sodas	15 cents
Bouteille de vin (<i>plus rare</i>)	2 ou 3 cents

En revanche, les dispositions légales sur la consigne de bouteilles et contenants à usage unique, jetables, largement reprises des règlements précédents, sont extrêmement détaillées. À chaque vente de boissons conditionnées doit être prélevée par le vendeur à la charge de l'acheteur une consigne d'un montant d'au moins de 0,25 € par bouteille ou contenant.² Un pack de six canettes de soda ou de bière fera l'objet d'une consigne de 1,5 €. On notera que la consigne sur les contenants jetables est nettement plus élevée que la consigne sur les bouteilles réutilisables.

Il convient d'apporter plusieurs précisions. La consigne est due à tous les maillons de la chaîne de commercialisation à chaque transaction : par le consommateur au détaillant, par le détaillant au grossiste, par le grossiste au producteur ou à l'importateur. La vente par correspondance ou en ligne n'est pas exclue et entre pleinement dans le champ d'application.³

Par ailleurs, la loi précise un montant minimal, TVA incluse. Entre le consommateur final et le revendeur, c'est bien ce montant de 0,25 € qui est appliqué. Cependant, en règle générale, dans les relations commerciales en

¹ § 32, Abs. 2, VerpackG. Cette obligation d'information est expressément levée pour les contenants de plus de 3 L ou qui contiennent du vin, des spiritueux, du lait ou des jus de fruit.

² § 31, Abs. 1, VerpackG

³ § 31, Abs. 1 & 2, VerpackG

amont entre entreprises, la consigne est prélevée sans inclure la TVA qui doit être payée de surcroît : la consigne entre intermédiaires se monte alors à 0,29 € TTC. Cela donne lieu à des débats entre fiscalistes.

Conformément au droit de la consommation allemand¹, le montant de la consigne ne peut être intégré au prix total de vente affiché mais doit être présenté séparément. Lors d'une vente par correspondance ou en ligne, il est traité également à part comme les frais de livraison.

La loi fixe également très précisément le périmètre des bouteilles et contenants soumis à consignation obligatoire en dressant la liste exhaustive des exemptions.² Outre les bouteilles et contenants qui ne sont manifestement pas destinés à la vente au consommateur final, ne sont pas soumis au système de consigne trois catégories d'emballages de boissons à usage unique distinguées selon leur volume, leur matériau et la nature de la boisson. Ainsi, la consignation ne s'applique pas aux emballages de boissons

- de moins de 0,1 litre ou de plus de 3 litres ;
- qui sont considérés comme écologiquement préférables, soit les packs en carton en forme de brique, de pignon ou de cylindre ; les berlingots en polyéthylène ; les sachets à maintien vertical en film (*Folien-Standbodenbeutel*) ;
- qui contiennent du mousseux (*Sekt*), du vin ou des produits analogues³, des spiritueux, un mélange alcoolisé à plus de 15°, du lait ou des boissons lactées à plus de 50 % ou des produits buvables du lait comme le yogourt et le kefir, les jus de fruits et de légumes, ainsi que les nectars non pétillants, les boissons diététiques destinés à l'alimentation des nourrissons et jeunes enfants.

On en déduit *a contrario* que sont obligatoirement consignés les emballages en verre, métal ou plastique, sous réserve de leur volume, contenant de la bière sous toutes ses formes, de l'eau sous toutes ses formes, des sodas, des mélanges pétillants à base de nectar de fruit, certaines boissons lactées, des boissons énergisantes ou sportives, des boissons froides à base de thé ou de café, des boissons diététiques hors champ pédiatrique.

Les vendeurs de boissons en conditionnement non réutilisable sont obligés par la loi de reprendre gratuitement les bouteilles ou contenants vides sur le lieu de vente ou à proximité immédiate aux horaires d'ouverture habituels. Contre remise de la bouteille, la consigne est remboursée. La marque de la boisson ou le lieu d'achat ne compte pas : quelle que soit la marque, la nature de la boisson ou le lieu d'achat, la bouteille ou le

¹ § 1 Abs. 4, Preisangabenverordnung (PAngV).

² § 31, Abs. 4, VerpackG

³ Sont aussi expressément exclus de la consignation les mélanges contenant au moins 50 % de mousseux ou de vin, ainsi que les vins et mousseux sans alcool ou à degré réduit d'alcool

contenant soumis à consigne peut être rendu dans n'importe quel autre point de vente, même d'un autre réseau de distribution ou indépendant. C'est un point acquis depuis 2006 pour unifier un système autrefois morcelé entre réseaux de consignation isolés.

L'obligation de reprise ne vaut que pour les bouteilles et contenants soumis à une obligation légale de consignation. Les bouteilles achetées à l'étranger ou avant l'entrée en vigueur de l'obligation de consigne qui les visent n'ouvre aucun droit à reprise, dès lors qu'elles n'ont pas données au versement d'une consigne en Allemagne.

L'obligation de reprise vaut aussi pour la vente par correspondance ou en ligne ainsi que pour les distributeurs automatiques. Dans ce cas, le vendeur doit donner au consommateur final des possibilités appropriées de retour des bouteilles à distance raisonnable de son domicile pour la vente à distance ou du distributeur pour la vente par automate.¹

Toutefois, cette obligation de reprise est limitée en fonction des matériaux des emballages et de la gamme de produits du vendeur : le vendeur n'est tenu de reprendre que les bouteilles ou contenants faits dans des types de matériaux analogues à ceux des emballages de boisson qu'il vend.² La loi mentionne explicitement comme matériau le verre, le métal, le papier-carton et le plastique. Ainsi, par exemple, un vendeur de boissons en bouteille de verre et de plastique mais qui n'a pas de canette en aluminium dans son assortiment n'est pas obligé de reprendre des canettes. De même, un magasin qui ne vendrait que des canettes en aluminium et des bouteilles en plastique n'est pas tenu de reprendre des bouteilles en verre.

Une seconde exemption à l'obligation de reprise est prévue au bénéfice des distributeurs dont la surface de vente est inférieure à 200 m². Ces vendeurs ne sont tenus de reprendre que les bouteilles et contenants de boisson qui correspondent à des marques qu'ils vendent. Dans le cas de la vente à distance, la surface de vente comprend la surface des entrepôts et des services d'expédition.³

Malgré ces exemptions, l'obligation de retour demeure très large et nécessite de gérer les cas où le consommateur rapporte la bouteille et récupère sa consigne auprès d'un autre vendeur que celui auquel il a acheté sa boisson et versé sa consigne. Il est aussi nécessaire de gérer le remboursement de la consigne prélevée par les producteurs et importateurs sur les ventes aux grossistes et par les grossistes sur les vendeurs au consommateur final. Le régime légal allemand prévoit un système de compensation entre les entreprises participant au dispositif de consigne. Le législateur impose aux producteurs de faire partie d'un réseau unifié au

¹ § 31, Abs. 2, *VerpackG*

² § 31, Abs. 2, *VerpackG*

³ § 31, Abs. 2, *VerpackG*

niveau national afin de permettre entre eux la liquidation des droits au remboursement de la consigne.¹

Tout manquement à une obligation légale de consignation des emballages de boisson (absence de collecte de la consigne, étiquetage fautif ou manquant, refus de reprise d'un emballage ou de remboursement de la consigne, non-participation à un système de consignation coordonné nationalement) est passible d'une amende de 100 000 €².

ii) La coordination sous l'égide d'une société privée, émanation des professionnels

Malgré leur opposition initiale à la consignation obligatoire et face à leur échec devant le Tribunal administratif fédéral de Leipzig et la Cour constitutionnelle, les professionnels du secteur se sont rapidement mis en ordre de marche. Dès juin 2005, la Confédération allemande du commerce de détail (*Hauptverband des Deutschen Einzelhandels* - HDE) et l'Union fédérale de l'industrie agroalimentaire allemande (*Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie* - BVE) avait créé sous forme de société à responsabilité limitée à but non lucratif, le *Deutsche Pfandsystem GmbH* (DPG) ou « Système de consignation allemand », afin de définir un cadre commun pour les retours de contenants consignés et la gestion des flux financiers subséquents. La gouvernance du DPG est paritaire entre représentants de l'industrie et du commerce.

En lui-même, le DPG ne prend à sa charge, ni ne propose aucun service de gestion des déchets ou emballages. Il n'agit pas non plus comme une chambre de compensation proprement dite puisqu'aucun flux financier ne transite par lui. Il offre aux entreprises une coordination du système de consigne grâce à une unification de l'étiquetage et de la base de données des emballages, à une certification de machines de collecte automatisée et à la fixation des conditions de liquidation et de remboursement croisé des consignes. Son rôle est moins central et ses prérogatives moins étendues que les opérateurs analogues dans le modèle scandinave. En particulier, il ne collecte pas la consigne auprès des producteurs et importateurs.

Les producteurs et importateurs de boisson, les distributeurs et vendeurs participent au réseau du DPG pour faciliter l'accomplissement de leurs obligations légales respectives. Leur participation dépend de l'acceptation de conditions générales à valeur contractuelle préétablies par le DPG. Les entreprises participantes doivent également s'acquitter d'une cotisation auprès du DPG. Selon la position de l'entreprise dans le cycle

¹ § 31, Abs. 1, *VerpackG*

² § 34, Abs. 1 & 3, *VerpackG*.

économique et sa taille, ses obligations et les clauses générales qui lui sont applicables varient, de même que le montant de la cotisation.¹

Les producteurs et importateurs participent sous les statuts de premier metteur sur le marché (*Erstinverkehrbringer*) et gestionnaire du compte de consigne (*Pfandkontoführer*) puisqu'ils ont collecté la consigne auprès des revendeurs. Ils doivent s'acquitter également de frais d'inscription dans la base de données du DPG pour les emballages soumis à une obligation de consigne. Ce montant par référence EAN/GTIN varie en fonction de la quantité globale d'emballages mis sur le marché allemand par le producteur ou l'importateur.²

Les distributeurs et vendeurs participent en général sous les statuts de repreneur/créancier (*Rücknehmer/Forderungsteller*) pour obtenir un remboursement de la consigne auprès des premiers distributeurs qui ont mis en vente l'emballage consigné. Ils s'engagent à rembourser la consigne au consommateur qui leur remet l'emballage, à organiser la reprise des emballages consignés en utilisant des machines de collecte certifiées par le DPG - ou par une collecte manuelle et ensuite un enregistrement automatique dans un centre de comptage agréé par le DPG. Le recyclage des matériaux collectés appartient au collecteur. Les machines automatiques de collecte, lorsque le vendeur collecteur en fait le choix, doivent être acquises à ses propres frais et enregistré auprès du DPG qui a également agréé le fabricant.

Les estimations de retour sont élevées, supérieures à 95 % pour les canettes et les bouteilles en plastique. La collecte est automatisée à 80 %.

Pour déposer leur demande de remboursement de la consigne auprès des producteurs responsables de la mise sur le marché initial - dès lors que ceux-ci appartiennent au DPG -, ils doivent préparer des factures à partir des données électroniques des machines de collecte ou des centres de comptage autorisés par le DPG. La base de données du DPG permet de relier chaque bouteille ou contenant collecté à son producteur. La facture est envoyée par courrier et la demande de remboursement de la consigne électroniquement. Pour procéder à la liquidation de leur créance, les vendeurs collecteurs d'emballage peuvent recourir aux services d'opérateurs de clearing.

Enfin, le législateur allemand a prévu une double obligation d'information. D'une part, le producteur ou l'importateur responsable de la mise sur le marché doit s'assurer que la bouteille ou le contenant jetable est convenablement étiqueté en portant un marquage résistant, lisible et bien

¹ Pour donner un ordre de grandeur, l'échelle est comprise entre 1 000 et 23 000 € (DPG/Roland Berger, 2010).

² Cela va de quelques dizaines d'euros par EAN pour les petits producteurs (50 000 bouteilles ou contenants) à quelques dizaines de milliers d'euros par EAN pour les producteurs massifs (>10 millions bouteilles ou contenants).

placé qui indique que la bouteille ou le contenant est soumis à une consigne obligatoire.¹ Concrètement, chaque emballage porte un logo du *Deutsche Pfandsystem GmbH* (DPG) et un code barre EAN/GTIN à usage exclusif sur le marché allemand. Ce marquage est unifié sous l'égide du DPG et donne lieu, comme indiqué précédemment au versement de frais d'inscription dans la base de données du DPG. D'autre part, le dernier revendeur doit indiquer clairement et visiblement au consommateur final que les bouteilles qu'il achète ne seront pas réutilisées lorsqu'il les aura retournées.² La loi va jusqu'à préciser qu'il faut employer des panneaux d'information à proximité immédiate des rayons de boissons avec une mention « Non réutilisable » (*EINWEG*) en majuscule et que les informations doivent avoir la même taille de caractère au moins que le prix des boissons vendues. Cette obligation d'information vaut expressément pour la vente en ligne ou par correspondance, mais peut être remplie en utilisant d'autres moyens appropriés.

iii) Le système dual de collecte et de recyclage des emballages

Il convient de replacer la consigne et l'obligation de reprise des emballages de boissons à usage unique, qui font l'objet d'un traitement très particulier, dans le contexte global de la collecte pour recyclage des emballages en Allemagne.

Le secteur privé y joue un rôle essentiel depuis l'entrée en vigueur en 1991 du règlement sur les emballages, complété par la loi sur l'économie circulaire en 1996³. Jamais fondamentalement remise en cause depuis le gouvernement Kohl, l'idée essentielle est d'inciter les entreprises fabricant ou distribuant des emballages à en produire moins ou à les recycler et les valoriser au mieux. Est posé le principe de la responsabilité du producteur dans la reprise et la valorisation des emballages après l'utilisation par le consommateur des produits qu'il met sur le marché. Sans remettre en cause la compétence des communes sur la collecte et le traitement des ordures ménagères, en régie ou par l'intermédiaire d'un délégataire, les entreprises responsables de la valorisation de leurs emballages après utilisation -dans l'agroalimentaire et du commerce de détail notamment- ont été contraintes à s'associer pour créer à leur charge un réseau complémentaire de collecte et de recyclage des emballages domestiques. Initialement, il s'agissait de constituer un prestataire de service commun chargé de libérer les producteurs de leur obligation individuelle de collecte et de recyclage. Ce régime a été conforté d'abord par la réécriture en 2009 du règlement sur les emballages qui a obligé les producteurs et distributeurs à participer à un

¹ § 31, Abs. 1, *VerpackG*

² § 32, Abs. 1 & 3, *VerpackG*.

³ *Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz – KrWG) du 27 septembre 1994, entrée en vigueur le 6 octobre 1996. Nouvelle version refondue du 24 février 2012.*

« système dual », c'est-à-dire privé pour assurer la collecte et le recyclage des emballages à destination du consommateur individuel. L'activité de ces systèmes de collecte et de recyclage privés est soumise à l'agrément et au contrôle des autorités des Länder.

Entre 1991 et 2003, un seul système de collecte privé d'emballage a fonctionné en Allemagne, *Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland GmbH (DSD)*. D'abord constituée comme une entreprise à but non lucratif, elle s'est transformée en société par actions puis en société à responsabilité limitée. Son chiffre d'affaires est d'environ 560 millions € et elle contrôle environ 40 % de parts de marché. Elle a changé de mains à plusieurs reprises. Son rachat fin 2018 par Remondis, la plus grosse société allemande dans le secteur du retraitement des déchets, de l'eau et des services aux collectivités est en passe d'être annulé par l'autorité allemande de la concurrence.

Parmi les autres opérateurs du système dual de recyclage des emballages, on peut citer Landbell AG fondé en Hesse en 2003 et opérateur national depuis 2006, Interseroh, Recycling Kontor Dual, Veolia Umweltservice Dual, VfW ou Zentek.

Le système dual sous la responsabilité du secteur privé est conforté par la nouvelle rédaction de la loi sur l'économie circulaire de 2012 (§§23 et suivants) et par la loi sur les emballages de 2019 (§§13 et suivants). Cette dernière prévoit, en outre, une obligation d'enregistrement des emballages et une obligation pour les producteurs et distributeurs de marchandises emballées à destination de consommateurs individuels de constituer une fondation de droit civil chargée d'administrer un nouveau registre centralisé des emballages (*Zentrale Stelle Verpackungsregister*) (§§24 et suivants). Ce système vise à consolider la mise en œuvre du principe de responsabilité du producteur en permettant de s'assurer que les coûts du recyclage des emballages sont bien supportés par ceux qui mettent sur le marché les emballages.

3. Dans le Bénélux, des systèmes moins développés, des obligations de moindre force, des pratiques divergentes

a) Les Pays-Bas

- i) Le fonctionnement concret du système de consignation autour d'une fondation de droit privé

La pratique de la consigne (*statiegeld*) est ancienne aux Pays-Bas, notamment dans l'après-guerre pour les bouteilles de lait en verre réutilisables. Le système s'est toutefois profondément modifié et donne lieu à des débats politiques intenses depuis 2005. Le parti libéral VVD au pouvoir pour une décennie mais membre des coalitions gouvernementales précédentes a toujours été un adversaire résolu de la consigne qu'il a tenté d'abroger en 2006 et il souhaite toujours laisser une grande latitude aux

entreprises dans le choix des moyens les plus adéquats pour remplir leurs obligations environnementales, notamment pour la reprise et le recyclage des emballages. L'extension de la consigne n'est alors envisagée que comme mesure d'ultime ressort si la politique d'autorégulation échoue.

En conséquence, quoiqu'ancrée dans les habitudes, la consigne des emballages de boissons conserve aux Pays-Bas une portée beaucoup plus restreinte qu'en Scandinavie et en Allemagne. Juridiquement, l'architecture du régime est complexe et la portée des textes est parfois incertaine, en raison de l'ambiguïté des orientations politiques en la matière et la prédominance de la contractualisation.

La situation est toutefois mouvante, les partisans de la consigne étant actifs, y compris au Parlement, et des déclarations du gouvernement indiquent la consigne pourrait être étendue en 2021. Aux Pays-Bas comme ailleurs, il est difficile d'apprécier les statistiques et études diffusées qui sont souvent produites par des partisans ou des adversaires de la consigne dans un climat politique assez tendu.

On se concentrera sur la consigne des emballages de boisson à usage unique, destinés au recyclage pour lutter contre les rejets sauvages (*zwerfafval*). Il existe aussi des systèmes de consignes sur base volontaire des bouteilles de verre réutilisables, notamment pour la bière. On présentera d'abord le fonctionnement réel du système avant de revenir sur la question de la base juridique et de la nature de l'obligation qui en découle.

Dans ses grandes lignes, le système de consigne néerlandais actuel date de 2003 avec une césure en 2015, où le seuil des bouteilles concerné a été relevé de plus de 0,5 litre à plus de 0,75 litre. Toute personne qui importe, met sur le marché ou revend en gros ou au détail de l'eau ou des boissons rafraîchissantes -à l'exception des jus de fruits- dans des bouteilles en plastique de plus de 0,75 L, et uniquement celles-ci, doit prélever sur l'acheteur une consigne de 0,25 euro par bouteille. Concrètement se sont surtout des bouteilles d'un litre qui sont concernées. Lors de la récupération de la bouteille après utilisation, dans la mesure où elle n'est ni endommagée, ni souillée, et correctement triée, le collecteur doit rembourser la consigne. Les producteurs et importateurs, ainsi que les vendeurs dans la chaîne de commercialisation, mais pas le consommateur final, doivent verser de surcroît une redevance de traitement des emballages de collecte¹ (0,0625 euros par bouteille consignée).

Du point de vue logistique, l'acteur majeur du système de logistique de la consignation et de la collecte des bouteilles consignées est la fondation² *Retourverpakking Nederland* qui est une émanation de la profession. Son

¹ *Vergoeding Behandeling extra Retouremballage (VBR)*.

² *Pour mémoire, les fondations de droit néerlandais sont des entités de droit civil, créées par un acte avec un objet précis. Inscrites au registre du commerce, elles sont dotées de la personnalité morale, mais leur responsabilité est limitée. Elles n'ont ni membre, ni capital.*

directeur depuis 2007 a ainsi cumulé ses fonctions avec celles de directeur de la Fédération néerlandaise des Boissons rafraîchissantes, des eaux et des jus pendant 6 ans jusqu'en 2019. Retourverpakking a pour mission :

- de compter, trier et commercialiser auprès des recycleurs les bouteilles consignées et collectées par les entreprises participant au réseau ;

- d'encaisser la consigne, la redevance de traitement des emballages de collecte (VBR) et un prélèvement pour frais administratifs (*verwerkingstarief*) auprès des producteurs et des importateurs participant à son réseau. Ce prélèvement administratif permet à la profession de financer la fondation Retourverpakking ;

- de rembourser la consigne et la redevance VBR aux revendeurs au détail ou en gros, sur la base des comptages de bouteilles effectués dans les centres de comptage.

Concrètement, le circuit des bouteilles consignées s'organise ainsi : le consommateur ramène la bouteille vide au vendeur. À 90 % environ, cela s'opère grâce aux 4 200 machines de collecte automatiques installées dans les supermarchés néerlandais. Les bouteilles collectées sont ensuite placées dans des grands sacs transparents spécialement prévus pour l'occasion. Les sacs sont scellés et envoyés à la plateforme de distribution dont dépend le revendeur au détail, puis réacheminés vers le centre de comptage. Les sacs de collecte et les scellés sont fournis aux vendeurs par les plateformes de distribution. Les grossistes envoient directement au centre de comptage les bouteilles collectées par le secteur de l'hôtellerie-restauration. Il existe deux centres de comptage, un à Tilburg et un à Utrecht. Sur la base du comptage par scannage des codes-barres, la consigne et la redevance sur les emballages de collecte sont remboursées précisément aux revendeurs.

L'intermédiation de Retourverpakking n'est pas obligatoire et les vendeurs de boissons peuvent construire leur propre réseau pour gérer la consigne et la collecte des bouteilles usagées. C'est en particulier ce qu'on fait séparément les deux grands distributeurs Lidl et Aldi. Le réseau de Retourverpakking est le plus développé en reprenant 80 % des grandes bouteilles en plastique consignées. Les réseaux de Lidl et Aldi sont fermés. Les bouteilles de marque distributeur achetées chez eux ne peuvent pas être rendues dans les autres supermarchés ou bien sans remboursement de la consigne. Les bouteilles de marque classique achetées chez Aldi et rendues dans une autre chaîne de supermarché ne sont remboursées que partiellement.¹ Lidl et Aldi ont monté deux circuits de traitement autonomes à moindre coût qui leur génèrent des profits². Des tensions existent à ce sujet

¹ CE Delft, *Kosten en effecten van statiegeld op kleine flesjes en blikjes*, Rapport au ministre néerlandais des infrastructures et de l'environnement, août 2017, pp. 16-17. Reprise d'informations données par Retourverpakking Nederland.

² <https://www.duurzaambedrijfsleven.nl/retail/6511/hoe-aldi-eenvoudig-wel-winst-perst-uit-statiegeldflessen>

entre ces deux distributeurs d'une part, leurs concurrents et les producteurs de boisson, d'autre part¹. Le taux de retour global semble de 95 %.

ii) Une architecture juridique complexe fondée sur la contractualisation

Ces querelles et ces divergences d'approches reflètent l'architecture juridique incertaine du système. La base fondamentale demeure la loi sur la gestion de l'environnement de 1979 modifiée en 2001 qui ouvre la faculté d'établir par voie réglementaire un régime de consigne pour la gestion des déchets d'emballage, applicables à certaines catégories de personnes, de matériaux et de produits déterminés.² Pour l'essentiel, le régime actuel, qui a été décrit précédemment, résulte du règlement sur les emballages du syndicat professionnel des boissons et de son arrêté d'application entrés en vigueur en 2003³. Or ces textes sont abrogés depuis le 1^{er} janvier 2015 et dépourvus en principe d'effet juridique.

En effet, les Pays-Bas connaissaient naguère le statut de syndicat professionnel (*productschap*), un organisme de droit public créé par décret pour rassembler les entreprises d'une branche professionnelle, défendre leurs intérêts, réguler leur secteur économique et conseiller le gouvernement dans une optique clairement néocorporatiste. En particulier, ces syndicats professionnels disposaient d'un pouvoir réglementaire limité et de la faculté de prélever des taxes sur leurs membres, notamment pour financer leurs activités. Dans le secteur de la production et du commerce de boissons, le syndicat a été créé par un décret de 2002⁴ et a immédiatement utilisé ses compétences de régulation pour organiser le système de la consigne. L'accord de gouvernement entre les libéraux du VVD et les travaillistes du PvdA en 2012 comprenaient la dissolution de ces organismes, qui est devenue effective au 1^{er} janvier 2015. Les ministères compétents ont repris les compétences de régulation déléguées précédemment aux syndicats professionnels.

Certes, l'abrogation des règlements issus de la profession est censée être compensée par le décret du ministre de l'environnement sur la gestion des emballages de 2014⁵. La section 6 (articles 11 à 15) de ce décret prévoit d'ailleurs un système de consigne à la fois plus précis et plus étendu que la pratique actuelle. Le seul problème est que l'entrée en vigueur de cette

¹ <https://recyclingnetwerk.org/2017/11/30/wending-het-statiegeld-debat-aldi-breekt-met-negatieve-houding-van-branchevereniging-cbl-statiegeld/>

² Art. 15.32, *Wet milieubeheer* du 1^{er} juillet 1979.

³ *Verpakkingsverordening Productschap Dranken 2003 & Uitvoeringsbesluit 2003* du 13 novembre 2002

⁴ *Instellingsbesluit Productschap Dranken* du 6 mai 2002.

⁵ *Besluit beheer verpakkingen* du 27 octobre 2014

section a été délibérément repoussée par le gouvernement néerlandais, alors que le reste du décret entré en vigueur au 1^{er} janvier 2016.¹

Le régime de consigne prévu par le décret sur les emballages de 2014

(régime non-entré en vigueur)

Même s'il n'est pas encore entré en vigueur, le régime de consigne des emballages de boissons prévu par les articles 11 à 15 du décret de 2014 est intéressant en soit pour toutes les précisions qu'il apporte. On notera la parenté avec les solutions allemandes dans une rédaction plus légère.

Sont à la fois posées une obligation de consignation tout le long de la chaîne de commercialisation et une obligation de reprise des emballages. Deux restrictions sont prévues : la reprise de l'emballage ne porte que sur des matériaux de la même sorte que ceux qui sont mis à disposition par le vendeur ; les établissements dont la surface de vente est inférieure à 200 m² ne sont obligés de reprendre que les emballages des boissons de l'assortiment qu'ils mettent à la vente.

En outre, sont exemptés de consigne les boissons médicinales, le vin, les spiritueux et boissons alcoolisées. Ne sont pas non plus concernés les emballages de boisson en carton et les emballages remplies au moment de la vente (comme du café ou du thé à emporter). Les producteurs et importateurs qui écoulent sur le marché moins de 500 000 unités par an aux Pays-Bas sont également épargnés.

La consigne porte sauf précision réglementaire sur les emballages de plus de 0,1 L. Hors la mention du carton, exempté de consigne, le champ des matériaux est laissé à l'appréciation du pouvoir réglementaire et couvre théoriquement le verre, le plastique et le métal. Le montant de la consigne est aussi laissé à l'arrêté ministériel d'application.

Bien que pouvant être rattachée à une base légale, la consigne aux Pays-Bas n'est donc pas aujourd'hui réglée par un cadre réglementaire stable fixé par l'Etat, alors même que le texte d'application existe. En fait, elle dépend d'un autre cadre juridique, issu d'une large contractualisation tripartite entre l'Etat, les communes et les entreprises sur la gestion des déchets d'emballage et contenu dans un accord-cadre sur la période 2013-2022.²

L'Accord-cadre 2013-2022 part du principe de la liberté de choix par les parties des voies et moyens les plus appropriés et efficaces pour atteindre les objectifs environnementaux posés par la loi et la réglementation.³ Il en

¹ La même situation s'était déjà produite antérieurement puisque le régime de la consigne prévu dans le précédent décret sur les emballages de 2005 n'est jamais entré en vigueur. Le maintien du régime de consigne dans le décret de 2014 contre l'avis des libéraux a été forcé par l'adoption d'une résolution en sa faveur de la Chambre basse.

² Raamovereenkomst tussen I&M, het verpakkende bedrijfsleven en de VNG over de aanpak van de dossiers verpakkingen en zwerfafval voor de jaren 2013 t/m 2022.

³ Considérant 9 et final, Raamovereenkomst 2013-2022.

découle en particulier que la consigne systématique des grosses bouteilles en plastique est maintenue uniquement tant que les entreprises ne remplissent pas les objectifs de limitation des rejets, de recyclage et de verdissement¹. Dans les faits, les évaluations intermédiaires ont considéré dès 2014 que la consigne ne pouvait pas être abandonnée sur les grandes bouteilles de plastique.²

Par ailleurs, bien au-delà de la consigne, l'accord-cadre définit un régime global de financement des actions en faveur de la collecte et du recyclage des emballages et contre les rejets sauvages : les entreprises mettant en circulation des emballages constituent un fonds abondé par une contribution à la gestion des déchets d'emballage (*afvalbeheersbijdrage*).³ Il s'agit pour les entreprises de compenser aux communes les coûts de collecte et de tri des emballages jetés par les ménages, les communes étant compétentes pour la collecte des ordures ménagères aux termes de la loi sur la gestion de l'environnement⁴.

Le décret sur les emballages de 2014 consolide juridiquement l'accord-cadre en posant le principe de la responsabilité des producteurs et importateurs mettant en circulation des emballages aux Pays-Bas dans leur collecte, leur tri et leur recyclage. Des objectifs chiffrés sont fixés. Les entreprises assument les coûts de la collecte et du tri.⁵ Elles peuvent s'associer collectivement pour assumer leurs responsabilités globales dans la gestion des déchets d'emballage.⁶

Concrètement, les entreprises concernées avaient constitué dans la foulée de l'Accord-cadre tripartite une fondation pour gérer le fonds abondé par leurs contributions, la *Stichting Afvalfonds Verpakkingen*. Il s'agit d'un organisme à but non-lucratif dont le conseil exécutif est nommé par les producteurs et les importateurs. *Afvalfonds Verpakkingen* établit les règles et collecte la contribution sur les déchets d'emballage et passe des contrats avec d'autres organismes⁷ pour mener des actions en faveur du recyclage et la prévention des rejets sauvages. Pour ce faire, la fondation a conclu des accords pluriannuels avec les représentants des fédérations professionnelles pour définir le cadre financier et administratif de gestion de la contribution (*afvalbeheersbijdrageovereenkomst - ABBO*). Ils sont entrés en vigueur 2013, puis

¹ Art. 11, *Raamovereenkomst 2013-2022*.

² Comme l'a confirmé le ministre compétent à la chambre basse. Cf. *Kammerstukken II 2013/2014*, 28 694, nr. 117.

³ Art. 2, *Raamovereenkomst 2013-2022*.

⁴ Art. 10.21, *Wet milieu beheer 1979 (2001)*

⁵ Section 3, art. 5 à 7, *Besluit beheer verpakkingen 2014*.

⁶ Art. 9, *Ibid.*

⁷ Il s'agit en général d'autres fondations comme *Nedvang* qui effectue une veille de la collecte et du recyclage des emballages et prodigue ses conseils aux communes et aux entreprises pour optimiser leurs actions, *Nederland Schoon* qui mène des actions de prévention des rejets sauvages d'emballages, et l'*Institut pour l'emballage durable (KIDV)* qui mène des recherches sur la durabilisation des emballages (recyclage, réemploi, réduction).

en 2018. Ces accords ont été déclarés porteurs d'effet *erga omnes* pour 4 ans par arrêté du ministre en charge de l'équipement et de l'environnement.¹

C'est par ce système de contribution financière à la gestion des emballages et via la fondation Afvalfonds Verpakkingen chargée de définir les règles applicables à la place des anciens syndicats professionnels de droit public, que la consigne sur les grandes bouteilles de plastique perdure malgré l'absence de base réglementaire applicable et l'abrogation des anciens textes de 2003.

En effet, l'article 2.9 de l'actuel accord financier (ABBO) pour 2018-2022 constate que les garanties exigées des entreprises par l'Accord-cadre tripartite pour lever la consigne obligatoire ne sont pas remplies. Il prévoit en conséquence que, tant que le cadre réglementaire fixé par la section 6 du décret sur les emballages de 2014 n'entre pas en vigueur, il revient à la fondation Afvalfonds Verpakkingen de prolonger le système de consignation sur la base des anciens textes sur la consigne émis par le syndicat professionnel des boissons pour la période 2003-2015.

Il y a donc continuation sous une forme altérée de la consigne de 2003. *Grosso modo*, à partir du 1^{er} janvier 2015, Afvalfonds Verpakkingen a pris pour base de ses décisions les anciens textes. C'est elle toutefois qui a restreint le champ de la consigne qui ne concerne plus que les bouteilles en plastique hors alcool et jus de fruit de plus de 0,75 litre alors qu'entre 2003 et 2015 le seuil était fixé à une contenance de plus de 0,5 litre.

Annexe : consigne ou taxe sur les bouteilles en plastique ?

En réalité, les choses sont assez ambiguës juridiquement. La fondation Afvalfonds Verpakkingen explique que si les producteurs/importateurs ne respectent pas le régime de la consigne (qui n'est pas d'ordre public) soit en participant au réseau de Retourverpakking, soit en montant leur propre système de collecte des bouteilles usagées, alors elle leur impose une taxe (*tarief*) d'un montant équivalent à la consigne, soit 0,25 euros par bouteille soumise à la consigne.

Entre 2015 et 2018, cela a donné lieu à des flottements puisque cette taxe était prélevée au titre de la contribution financière sur la gestion des déchets

¹ *Kennisgeving van het algemeen verbindend verklaren van de Overeenkomst inzake de afvalbeheersbijdrage voor verpakkingen, décret du 27 décembre 2017. Procédure prévue aux articles 15.36 et 15.37 de la loi sur la gestion de l'environnement précitée.*

d'emballage avec une exemption pour les entreprises qui écoulent moins de 50 000 kg d'emballages par an.

Depuis 2018, dans le cadre du nouvel accord quadriennal, Afvalfonds Verpakkingen a décidé de garantir une bonne couverture du système de consignation des grandes bouteilles en plastique en levant cette exemption. Tous les producteurs même en-dessous du seuil 50 000 kg d'emballages par an doivent appliquer la consigne ou s'acquitter de la taxe.¹

iii) Le projet gouvernemental d'extension de la consigne en 2021

L'absence de cadre réglementaire stable et solide pour la consigne des emballages de boisson est régulièrement critiquée. Des initiatives publiques comme la *Statiegeldalliantie* pour la Belgique et les Pays-Bas, dont 95% des communes se sont jointes au mouvement, demande l'instauration d'une consigne sur les petites bouteilles PET et les canettes d'aluminium, ce que permettent théoriquement les articles du décret de 2014 en suspens. Il ne manque plus que de les faire entrer en vigueur et de prendre un arrêté ministériel pour fixer les montants par emballage.

Cette pression n'est pas dépourvue d'effet, elle avait déjà permis de maintenir textuellement la consigne dans le décret de 2014. Elle a également conduit le gouvernement néerlandais à faire des annonces assez précises devant le Parlement en 2018. Si les entreprises ne remplissent pas d'ici 2020 les objectifs de recyclage de 90 % des petites bouteilles en plastique et de réduction massive (70 à 90 %) de la part des petites bouteilles en plastique dans les rejets sauvages, ce qui est un scénario probable, alors une consigne sur ces emballages sera introduite à compter de 2021. Le petit commerce sera exempté de l'obligation de reprendre les bouteilles consignées ; ce sont surtout les grandes surfaces qui seront concernées. Le gouvernement envisage un montant de 0,1² à 0,15 euro par bouteille pour les bouteilles d'eau ou de boissons rafraîchissantes en plastique de moins d'un litre. Pour les bouteilles de plus d'un litre, le régime actuel perdurera parallèlement avant d'envisager une fusion des deux consignes. Le projet d'une consigne sur les canettes en aluminium a en revanche été écarté.³

Le gouvernement néerlandais a déjà commencé des négociations avec les milieux économiques et s'appuie sur une étude menée à sa demande en 2017 par le cabinet de conseil en environnement CE Delft sur les coûts et les bénéfices de différents scénarios d'extension de la consigne aux petites

¹ https://afvalfondsverpakkingen.nl/a/i/Hulpmiddelen/statiegeldregeling_2018.pdf. Cf également, <https://afvalfondsverpakkingen.nl/verpakkingen/alle-tarieven>

² En principe, le montant de la consigne non-obligatoire sur les bouteilles de bière en verre réutilisables est de 0,1 euro aux Pays-Bas.

³ *Brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, du 10 mars 2018. Kammerstukken II, 28 694, 30 872, nr. 135.*

bouteilles et aux canettes.¹ Si l'on se restreint au scénario retenu par le gouvernement néerlandais, soit une extension de la consigne aux seules petites bouteilles en plastique dans les supermarchés pour un montant de 10 cents par bouteille, l'analyse du cabinet conduit aux résultats résumés dans le tableau suivant :

Coûts et bénéfices de l'extension de la consigne projetée aux Pays-Bas

Nombre d'emballages supplémentaires concernés	900 millions de bouteilles par an
Coût annuel net de l'extension (inclus les revenus tirés des matériaux)	De 2 à 27 millions d'euros
Nombre de machines de collecte supplémentaires nécessaires	De 0 à 2000
Coût annuel brut de l'extension par supermarché (4370 concernés)	De 3 100 à 8 700 euros
Montant des consignes non récupérés	De 15 à 23 millions d'euros
Taux de retour	80%
Économies réalisées sur le système actuel de collecte	De 4,5 à 5,4 millions d'euros
Réduction de la part des bouteilles en plastique dans les rejets sauvages	De 70 à 90 %
Réduction des rejets de plastique dans la mer	De 11 à 140 tonnes
Réduction des rejets de CO ₂	15 kilotonnes

Source : CE Delft, Addendum, mars 2018. Hypothèse : uniquement petites bouteilles en plastique (eau, sodas) ; consigne de 0,1 euro.

Conformément à ses annonces, le gouvernement néerlandais a élaboré un projet de modification du décret sur la gestion des emballages de 2014 et l'a soumis à consultation publique après sa publication au Journal officiel le 4 mars 2019.² Ce projet inscrit dans les textes réglementaires l'objectif annuel de recyclage d'au moins 90 % en masse des bouteilles en plastique de moins d'un litre, à la charge des producteurs et importateurs

¹ CE Delft, *Kosten en effecten van statiegeld op kleine flesjes en blikjes*, Rapport au ministre néerlandais des infrastructures et de l'environnement, août 2017, & Addendum sur la ventilation des coûts dans le scénario réduit aux petites bouteilles en plastique, mars 2018.

² <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2019-9730.html>

qui les mettent sur le marché. Les obligations de consignation et de reprise des emballages usagés, fondées sur le décret, seraient restreintes à cette seule catégorie des petites bouteilles en plastique. Les coûts de gestion du système seraient mis à la charge des producteurs et importateurs. La consigne sur les bouteilles d'un litre et plus resterait tacitement régie par les accords actuels qui ont été décrits précédemment.

b) La Belgique

i) L'absence de consigne sur les emballages de boisson à usage unique

Contrairement aux autres pays de l'échantillon retenu, la Belgique ne connaît pas de système de consigne obligatoire des emballages de boisson à usage unique, quel que soit le matériau ou la contenance. Certes elle connaît une consigne, appelée « vidange » par les Belges francophones sur les bouteilles de verre réutilisables, destinées à être lavées et remplies de nouveau. Ce mécanisme demeure facultatif pour les producteurs mais très courant surtout sur la bière.

La gestion des emballages de boisson à usage unique, notamment les bouteilles de plastique et les canettes d'aluminium dépend donc du régime commun de traitement des déchets d'emballage. Comme en Scandinavie, aux Pays-Bas et en Allemagne, les entreprises responsables de la mise sur le marché des produits exercent une responsabilité particulière, complémentaire des compétences des communes et dans le cadre défini au niveau interrégional.

En effet, pour se conformer aux obligations nées des directives européennes, la Région wallonne, la Région flamande, et la Région de Bruxelles-Capitale ont adopté l'accord de coopération du 4 novembre 2008. En particulier, l'objectif est d'« *encourager la réutilisation, favoriser et imposer la valorisation et plus particulièrement le recyclage et réduire la part des déchets d'emballages dans les collectes non sélectives* » et d'« *obliger les responsables d'emballages, grâce à l'instauration d'une obligation de reprise, à supporter le coût réel et complet de la collecte, de la valorisation et de l'élimination des déchets d'emballages et pour les déchets d'emballages d'origine ménagère, à contribuer aux coûts qui y sont liés* ¹».

L'obligation de reprise s'applique individuellement aux personnes mettant sur le marché belge au moins 300kg d'emballages par an et s'entend sans préjudice des compétences des communes et agglomérations dans la collecte des ordures ménagères. Elle peut être remplie soit directement par l'entreprise responsable, soit en contractant avec un tiers, qui doit alors être constitué comme une association à but non lucratif ou une fondation, n'avoir

¹ Art. 3, § 1^{er}, 3^o & 4^o, *Accord interrégional de 2008 (version modifiée par l'accord du 2 avril 2015 pour tenir compte des modifications apportées par la directive 2013/13/UE à la directive 94/62/CE)*.

pour objet statutaire que l'exécution de l'obligation de reprise, disposer de moyens suffisants pour la satisfaire et ne compter parmi ses administrateurs que des personnes jouissant de leurs droits civils et indemnes de toute condamnation pour infraction environnementale. L'organisme tiers doit conclure un contrat-type avec chaque collectivité responsable de collecte et respecter les modalités de collecte qu'elle définit.¹

Personne morale de droit public créée dès 1996 et maintenue par l'accord de 2008, la Commission interrégionale de l'emballage, composée de neuf membres – trois membres par région – supervise le système. Elle reçoit toutes les déclarations et informations relatives aux emballages dues par les entreprises. Elle émet des directives générales conformes au cadre fixé dans l'accord régional et assure une fonction de conseil des régions en matière de prévention et de gestion des emballages, y compris en formulant des avis et des propositions. Elle accorde son agrément aux personnes morales auxquelles les entreprises transmettent l'exécution de leur obligation de reprise, approuve le modèle de contrat conclu avec les collectivités et contrôle leur activité. En particulier, elle vérifie qu'ils remplissent les objectifs de recyclage et de valorisation. Elle peut imposer des sanctions, notamment des amendes administratives.²

Les entreprises belges touchées par l'obligation de reprise ont fait le choix de confier collectivement son exécution à *FostPlus*, organisme agréé par la Commission interrégionale de l'emballage.³ Née dès 1994 d'une démarche volontaire du secteur privé, cette association à but non lucratif prend en charge la coordination de la collecte et du recyclage des emballages ménagers. Toutes les entreprises qui adhèrent à FostPlus sont tenues de lui payer chaque année une contribution sur la base du nombre et du type d'emballages. FostPlus tire également des revenus de la vente de matériaux collectés.

ii) Des initiatives régionales dispersées

L'absence d'obligation de consignation et de reprise des emballages de boisson à usage unique ne signifie pas que le sujet ne fasse pas l'objet de débats et d'initiatives en Belgique. Bien au contraire, comme aux Pays-Bas et sous l'égide de la même Alliance pour la consigne (*Statiegeldalliantie*), la pression croît sur les autorités pour mettre en place un dispositif général inspiré soit de la Scandinavie, soit de l'Allemagne.

¹ Art. 6-9 & 13, Accord précité.

² Ch. V & VI, Accord précité.

³ Agrément sur 2019-2023 :

https://www.fostplus.be/sites/default/files/Files/Publicaties/agrement_fost_plus_2019-2023.pdf

Un certain attentisme prévaut encore, mais il convient de signaler au moins trois initiatives récentes. L'Etat fédéral belge n'étant pas compétent en la matière et en l'absence de révision de l'accord interrégional en vigueur, chacune des trois régions avance en ordre dispersé. En fonction des priorités des coalitions politiques arrivées au pouvoir après les élections régionales du printemps 2019 ces initiatives seront prolongées ou interrompues.

Le gouvernement wallon précédent a lancé en octobre 2018 l'expérimentation sur deux ans d'une prime au retour dans 24 communes wallonnes avec l'accord et la participation des professionnels. Le projet pilote est ainsi géré par une association sans but lucratif, *Pour une Wallonie plus propre* (Be WaPP), créée et financée par FostPlus et les fédérations régionales des entreprises de l'agroalimentaire (Fevia) et du commerce (Comeos).

Il ne s'agit pas d'une consigne à proprement parler puisque la somme n'est pas rajoutée initialement au prix d'achat de la canette et n'est donc pas remboursée. Un habitant rapportant dans les lieux définis 100 canettes métallique reçoit 5 € sous forme de bon à valoir dans les commerces locaux partenaires. Le bon à faire valoir est envoyé par la poste. Un plafond est imposé de 200 canettes ramenées par mois pour une personne physique ou 1000 par mois pour une association.

Seuls les citoyens domiciliés dans les communes participantes et les associations reconnues par les communes peuvent prendre part au projet-pilote. Ils s'inscrivent sur une plateforme numérique (<https://primeretour.be/inscription/>). En principe, pour éviter un déversement des canettes déjà triées dans le cadre de la collecte sélective des ordures ménagères, qui serait sans effet sur les rejets sauvages, ne peuvent être ramenées que les canettes abandonnées et retrouvées dans la nature. Un contrôle est censé être réalisé pour empêcher les tricheries. Le plafond de retour sert précisément à déclencher une demande de justification de l'origine des canettes et ne peut être dépassé qu'en cas de justification probante.¹

Dans certaines communes, la collecte est automatisée, la machine triant les canettes en aluminium et dans d'autres métaux avant de les compacter. Dans les autres, les canettes sont ramenées à un point de collecte communal et le retour géré par un employé communal préposé. Les communes sont organisées en 12 binômes pour comparer l'efficacité des deux modes de collecte.

En avril 2019, la Région de Bruxelles a décidé de reprendre l'expérimentation wallonne en cours en installant trois machines de retour sur son territoire. Quelques différences sont à noter : il n'y a pas de systèmes de collecte manuelle ; la prime est distribuée par canette, et non par quota de 100, au tarif de 5 cents par canette ; il n'y a pas de plafond de collecte mais

¹ Art. 1 à 3, du Règlement du projet-pilote de prime retour sur les canettes

un plafond d'utilisation de bon d'achat auprès des commerces participant de 1,25 € par jour par personne ; le ticket émis par la machine vaut directement bon d'achat valable pendant 30 jours.¹

Au-delà de ce second projet de prime de retour sur les canettes, le contrat de coalition 2019-2024 pour le gouvernement de la région de Bruxelles, conclu en juillet dernier après les élections régionales, prévoit explicitement que sera instaurée une consigne sur les canettes d'aluminium et les bouteilles en plastique.² Aucun calendrier, ni aucune précision concrète n'est encore apportée.

En Flandre, le débat sur la consigne alimenté par l'exemple néerlandais perdure depuis des années. Le 20 juillet 2018, l'ancien gouvernement flamand a décidé que si l'objectif de 90 % de recyclage des emballages de boisson n'était pas tenu alors il envisagerait l'introduction d'une consigne obligatoire au plus tôt en 2023. Reste à savoir quelle sera la politique du nouveau gouvernement après les dernières élections régionales qui ont enregistré une poussée forte des nationalistes durs. Aucun dispositif n'est en fait stabilisé

¹ <https://primeretour.brussels/faq/>

² *Déclaration de politique générale commune au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et au Collège réuni de la Commission communautaire commune, Législature 2019-2024, p. 102.*