



PROJET DE LOI N° 660 RELATIF À LA LUTTE CONTRE LE GASPILLAGE ET À L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Rapport n° 727 (2018-2019) de Mme Marta de Cidrac, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, déposé le mardi 17 septembre 2019

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a examiné, mardi 17 septembre 2019, le rapport de Marta de Cidrac sur le projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire.

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 européennes.

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).

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 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.

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.

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. Sa 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 cherche**².

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, autres secteurs industriels contribuant au financement des déchets ménagers.

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

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.**

² 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* ».

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

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 2019 **ne lui a été ni 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 recyclage⁴.

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 étudié attentivement, loin des images d'Épinal.

La **consigne pour recyclage des bouteilles en plastique PET⁵** apparaît comme un **outil « du passé »**. Au XXI^{ème} 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 réutilisables⁶**.

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** qui 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 aujourd'hui 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

⁴ 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.

⁵ Polytéraphthalate d'éthylène.

⁶ Données graphiques tirées du pré-rapport de Jacques Vernier sur la consigne (page 5, graphique Beverage Sales Refillable vs Non-Refillable Europe 2000-2015).

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**⁷. 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 déchets⁸, qui pourrait atteindre 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** (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.

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 Triman 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^{ème} siècle, articulé autour de quatre axes.

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** ;

⁷ Hypothèse d'une consigne à 0,15 euro par bouteille et d'un taux de retour de 90 % en rythme de croisière.

⁸ 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 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 plastique⁹, mais aussi 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 une part très minoritaire des déchets plastiques.

3. Consommer moins de bouteilles en plastique

La commission a **interdit la distribution gratuite des bouteilles d'eau plate en plastique dans les établissements recevant du public** et a rendu obligatoire 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**.

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

⁹ 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.

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 également 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 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**.

À cet égard, une étude de 2009¹⁰ montre que l'Autriche a atteint des résultats **équivalents à ceux de l'Allemagne en termes de recyclage sans pour autant avoir mis en place un système de consigne**.

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**.

¹⁰ Étude réalisée pour le compte de l'Ademe par Ernst & Young, mars 2009.

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.

D. Comblant 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.**



Hervé Maurey
Président de la commission
Sénateur (Union Centriste)
de l'Eure



Marta de Cidrac
Rapporteuse
Sénatrice (Les Républicains)
des Yvelines



Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/rap/118-727/118-727.html>

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable
http://www.senat.fr/commission/dopt_durable/index.html - Téléphone : 01.42.34.23.20