

N° 726

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 septembre 2019

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des affaires économiques (1) sur le projet de loi (PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE) relatif à la **lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire**,*

Par Mme Anne-Catherine LOISIER,

Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : Mme Sophie Primas, *présidente* ; Mme Élisabeth Lamure, MM. Daniel Gremillet, Alain Chatillon, Martial Bourquin, Franck Montaugé, Mmes Anne-Catherine Loisier, Noëlle Rauscent, M. Alain Bertrand, Mme Cécile Cukierman, M. Jean-Pierre Decool, *vice-présidents* ; MM. François Calvet, Daniel Laurent, Mmes Catherine Procaccia, Viviane Artigalas, Valérie Létard, *secrétaires* ; M. Serge Babary, Mme Anne-Marie Bertrand, MM. Yves Bouloux, Bernard Buis, Henri Cabanel, Mmes Anne Chain-Larché, Marie-Christine Chauvin, Catherine Conconne, Agnès Constant, MM. Roland Courteau, Pierre Cuypers, Marc Daunis, Daniel Dubois, Laurent Duplomb, Alain Duran, Mmes Dominique Estrosi Sassone, Françoise Férat, M. Fabien Gay, Mme Annie Guillemot, MM. Xavier Iacovelli, Jean-Marie Janssens, Joël Labbé, Mme Marie-Noëlle Lienemann, MM. Pierre Louault, Michel Magras, Jean-François Mayet, Franck Menonville, Jean-Pierre Moga, Mmes Patricia Morhet-Richaud, Sylviane Noël, MM. Jackie Pierre, Michel Raison, Mmes Évelyne Renaud-Garabedian, Denise Saint-Pé, M. Jean-Claude Tissot.

Voir les numéros :

Sénat : 660, 682, 727 et 728 (2018-2019)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. UN PROJET DE LOI ATTENDU, DES IMPACTS IMPORTANTS SUR LES ENTREPRISES ET LES CONSOMMATEURS.....	7
A. UN TEXTE QUI RÉSULTE D'UNE RÉFLEXION ENGAGÉE AUSSI BIEN AU NIVEAU EUROPÉEN QUE NATIONAL	8
1. <i>Le projet de loi transpose des textes européens récents.....</i>	8
2. <i>Il met également en œuvre certaines mesures de la Feuille de route pour l'économie circulaire.....</i>	9
B. UN AVIS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES QUI PORTE SUR LES MESURES AFFECTANT L'INFORMATION DU CONSOMMATEUR ET L'ÉQUILIBRE ÉCONOMIQUE DES ENTREPRISES ET DES COLLECTIVITÉS.....	10
II. UNE AMBITION PARTAGÉE, MAIS UN TEXTE QUI SOULÈVE DES INQUIÉTUDES QU'IL CONVIENT DE LEVER.....	12
A. DES OBJECTIFS ET UNE AMBITION PARTAGÉS, MAIS DES INQUIÉTUDES SUR LE FOND ET LA FORME SOULEVÉES PAR L'ENSEMBLE DES ACTEURS INTERROGÉS.....	12
B. DES MESURES DEVANT ÊTRE ENCADRÉES ET PRÉCISÉES POUR ASSURER UN MEILLEUR ÉQUILIBRE ENTRE COLLECTIVITÉS, PRODUCTEURS ET CONSOMMATEURS	13
1. <i>Donner aux producteurs la visibilité nécessaire pour accélérer le virage vers l'économie circulaire.....</i>	14
a) Encadrer le renvoi systématique aux mesures réglementaires, qui affaiblit le contrôle du Parlement et limite la visibilité.....	14
b) Garantir des délais réalistes pour la mise en œuvre des nouvelles obligations des producteurs et distributeurs.....	15
c) Garantir aux entreprises françaises des conditions de concurrence équitables	16
d) Laisser émerger des solutions innovantes et efficaces : privilégier les obligations de résultat aux obligations de moyens.....	17
2. <i>Renforcer l'information du consommateur et garantir sa liberté de choix.....</i>	18
a) Recentrer l'information du consommateur sur des indicateurs lisibles, harmonisés et d'accès simplifié	18
b) Garantir le libre choix du consommateur face aux différents produits et aux différentes formes de commerce	19
3. <i>Assurer la pérennité du service public de gestion des déchets.....</i>	20

EXAMEN DES ARTICLES	23
• TITRE I^{ER} INFORMATION DU CONSOMMATEUR	23
• <i>Article 1^{er}</i> (article L. 541-9-1 [nouveau] du code de l'environnement) Obligation d'information au consommateur des qualités et caractéristiques environnementales des produits	23
• <i>Article 2</i> (article L. 541-9-2 [nouveau] du code de l'environnement) Indice de réparabilité des équipements électriques et électroniques	25
• <i>Article 4</i> (articles L. 111-4, L. 224-67, L. 224-109 [nouveau] et L. 242-46 [nouveau] du code de la consommation) Dispositions diverses visant à encourager le recours aux pièces détachées	26
a) Obligation d'information sur la disponibilité des pièces détachées des équipements électriques et électroniques et des biens d'ameublement.....	27
b) Obligation de proposer des pièces issues de l'économie circulaire lors de la réparation de certains équipements électriques et électroniques	28
c) Réduction du délai maximal de fourniture de pièces détachées par le fabricant au réparateur.....	28
• TITRE II LUTTE CONTRE LE GASPILLAGE.....	29
• <i>Article 5</i> (article L. 541-15-8 [nouveau] du code de l'environnement) Interdiction d'élimination des invendus non-alimentaires	29
• <i>Article 6</i> (articles L. 111-10-4, L. 111-10-4-1 [nouveau] et L. 111-10-4-2 [nouveau] du code de la construction et de l'habitation) Extension et renforcement du « diagnostic déchets » des opérations de démolition et de réhabilitation.....	31
a) Le diagnostic déchet : un dispositif qui peine à être mis en œuvre	31
b) Un renforcement bienvenu de la réflexion sur le devenir des déchets du secteur du bâtiment	32
c) Mais qui reste insuffisant au regard des carences du système de collecte et du manque de contrôle	34
d) Trouver de nouveaux débouchés de réemploi permettra d'inciter à la valorisation des déchets	34
• TITRE III LA RESPONSABILITÉ DES PRODUCTEURS.....	35
• <i>Article 7</i> (articles L. 541-9, L. 541-10, L. 541-10-11, et L. 541-9-4 [nouveau] du code de l'environnement) Fixation d'un taux minimal d'incorporation de matière recyclée et transmission de données sur la gestion des déchets	35
a) Les taux minimaux d'incorporation de matière recyclée.....	35
(1) Un dispositif qui s'inscrit dans la continuité des objectifs européens mais qui repose largement sur des décrets d'application	35
(2) Les coûts non négligeables engendrés pour les entreprises françaises imposent que les décrets soient pris après étude approfondie et selon une méthodologie précise.....	36
(3) Le contrôle du respect de l'obligation est un enjeu de compétitivité des entreprises françaises	37
(4) Il faut s'assurer que la mise en place de taux minimaux d'incorporation de matière recyclée n'aura pas pour effet de dégrader le bilan environnemental global	38
b) La transmission de données des producteurs, des éco-organismes et des collectivités chargées du service public de gestion des déchets à l'administration	39
• <i>Article 8</i> (articles L. 541-10 à L. 541-10-9, L. 541-10-13 et L. 541-10-14 [nouveaux], L. 541-15-9 [nouveau] du code de l'environnement) Refonte et extension du régime de responsabilité élargie des producteurs.....	40
a) La refonte du régime de responsabilité élargie du producteur (REP) : une évolution qui doit être pragmatique et concertée.....	44
(1) Une reformulation du principe de la responsabilité élargie des producteurs et de ses modalités d'application : ne pas rigidifier à outrance le régime de REP	44
(2) L'extension du champ de la responsabilité élargie des producteurs doit être réalisée à une cadence réaliste	46

(3) La définition des coûts du service public de gestion des déchets devant être couverts par les contributions financières doit mettre fin à l'hétérogénéité des situations observées	47
(4) La modulation des éco-contributions doit se faire de façon transparente et selon des critères précis	48
(5) Il importe que la passation de marchés par les éco-organismes soit davantage encadrée et intègre les préoccupations des territoires	49
(6) Une protection et un accompagnement renforcés des collectivités territoriales en cas de défaillance d'un éco-organisme.....	50
(7) La reprise sans frais obligatoire pour les distributeurs ne doit pas aller à l'encontre des exigences sanitaires et de sécurité	52
b) Le déploiement de dispositifs de consigne ambitieux ne doit pas bouleverser le service public de gestion des déchets, ni se faire aux dépens du consommateur.....	52
(1) La consigne doit contribuer à l'amélioration du bilan environnemental	53
(2) La consigne ne doit pas déstabiliser les filières REP qui fonctionnent, ni les équilibres de financement du service public de gestion des déchets	54
(3) La consigne ne doit pas limiter le libre choix du consommateur face aux différentes formes de commerce	56
• Article 10 (article L. 541-15-9 [nouveau] du code de l'environnement) Interdiction des plastiques oxodégradables	57
EXAMEN EN COMMISSION	59
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	75
LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES	79

EXPOSÉ GÉNÉRAL

I. UN PROJET DE LOI ATTENDU, DES IMPACTS IMPORTANTS SUR LES ENTREPRISES ET LES CONSOMMATEURS

Déposé le 10 juillet 2019 au Sénat, le projet de loi n° 660 (2018-2019) relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire a été présenté lors de la déclaration de politique générale du 12 juin 2019 par le Premier ministre Édouard Philippe comme « *le deuxième axe de notre plan de bataille* » pour « *l'accélération écologique* ». Considéré comme « *l'une des trois priorités de la rentrée parlementaire* », ce texte a été inscrit à l'ordre du jour de la séance publique moins de deux mois et demi après son dépôt et après engagement de la procédure accélérée. Il a été renvoyé pour examen au fond à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, qui a nommé Mme Marta De Cidrac rapporteure du texte. La commission des affaires économiques s'est saisie pour avis de huit articles du texte en raison de leur impact sur les entreprises, les consommateurs et les collectivités territoriales. Dans ce cadre, la rapporteure au fond et celle pour avis ont travaillé en étroite collaboration afin d'enrichir et de compléter les dispositions de ce texte.

La commission des affaires économiques se félicite du dépôt de ce texte auprès de la Chambre haute. Les élus locaux sont en première ligne dans la mise en œuvre du service public de gestion des déchets, service de proximité par essence. En peu de temps, les collectivités territoriales ont réalisé des efforts considérables pour déployer une collecte sur l'ensemble du territoire, ont investi dans des infrastructures en cours de modernisation, et déploient sur le terrain un important travail de pédagogie au contact des citoyens français pour améliorer le geste de tri.

Toutefois, **elle ne peut que déplorer les délais serrés d'examen du texte**, qui imposent aux parlementaires un examen en urgence de ses dispositions. Au vu de leur impact profond sur les acteurs économiques, sur les Français et sur les collectivités, les mesures du projet de loi auraient mérité que la représentation nationale puisse les étudier dans un cadre moins contraint.

A. UN TEXTE QUI RÉSULTE D'UNE RÉFLEXION ENGAGÉE AUSSI BIEN AU NIVEAU EUROPÉEN QUE NATIONAL

1. Le projet de loi transpose des textes européens récents

Le soutien au développement d'une économie circulaire est un objectif partagé au niveau européen. Au cours des deux dernières années, plusieurs évolutions de la réglementation européenne sont intervenues. Elles appellent une transposition rapide dans le droit français.

Le projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire transpose ainsi plusieurs directives européennes constitutives du « Paquet économie circulaire », adopté le 30 mai 2018, ainsi que la directive du 5 juin 2019 relative à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement.¹

Ces directives fixent un **ensemble d'objectifs de recyclage et de collecte, à la fois généraux et sectoriels**², en fixant deux dates butoirs : 2025 et 2030. Par ailleurs, elles créent plusieurs obligations, comme la collecte séparée de certains déchets, de nouvelles interdictions telles que la mise sur le marché de certains plastiques, et prévoient un encadrement renforcé des filières à responsabilité élargie du producteur (REP).

Le Paquet économie circulaire du 30 mai 2018

Directive (UE) 2018/851 modifiant la directive 2008/98/CE relative aux déchets (directive-cadre) ;

Directive (UE) 2018/849 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 ;

Directive (UE) 2018/850 modifiant la directive 1999/31/CE concernant la mise en décharge des déchets ;

Directive (UE) 2018/852 modifiant la directive relative aux emballages et aux déchets d'emballages.

Source : Rapport portant observations sur la transposition du droit européen par le projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, de M. Pierre Médevielle, fait au nom de la commission des affaires européennes, déposé le 18 juillet 2019.

¹ 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.

² Par exemple, 65 % de tous les déchets d'emballage en 2025 et 70 % en 2030 ; 70 % des emballages en verre en 2025 et 75 % en 2030, ou 50 % des emballages en aluminium en 2025 et 60 % d'ici 2030.

2. Il met également en œuvre certaines mesures de la Feuille de route pour l'économie circulaire

En France, la réflexion sur l'économie circulaire et la lutte contre le gaspillage, consacrée par l'introduction de la notion dans la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, s'est accélérée dès la fin de l'année 2017. À la suite de plusieurs mois de consultations, le Premier ministre a présenté le 23 avril 2018 une **Feuille de route pour l'économie circulaire (FREC)**, regroupant cinquante mesures concourant aux objectifs de réduction de consommation de ressources, de recyclage et de réduction de mise en décharge fixés par le Gouvernement.

Les mesures de la FREC visent à favoriser le passage d'un modèle économique linéaire « fabriquer, consommer, jeter » à un **modèle d'économie circulaire**. Elle traduit une approche par cycle de vie des produits, consistant à renforcer en amont l'écoconception (par exemple, *via* l'incorporation de matière recyclée) et en aval la gestion des déchets.

La majeure partie des mesures du projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage traduit des recommandations de la FREC.¹

Certaines de ses dispositions vont toutefois au-delà des propositions contenues dans la feuille de route, soulevant un problème relatif à l'absence de concertation dont elles ont fait l'objet. Pourtant, leur impact sur l'équilibre économique de plusieurs secteurs pourrait s'avérer considérable.

D'autre part, le ministère de la transition écologique et solidaire a missionné en novembre 2017 **M. Jacques VERNIER pour conduire une mission relative au rôle des filières à responsabilité élargie des producteurs (REP)** dans la transition vers une économie circulaire. Dans sa lettre de mission, le ministre estime que « *l'expansion des filières REP, régulièrement accélérée par le Parlement, a cependant eu lieu sans que leurs modes de fonctionnement et d'organisation ne soient revus en conséquence* », et s'interroge sur les évolutions nécessaires². Remis le 15 mars 2018, le rapport Vernier inspire l'article 8 du projet de loi relatif à la refonte du régime de REP.

¹ Plusieurs mesures de la feuille de route ont toutefois été mises en œuvre par d'autres véhicules législatifs. C'est le cas de l'augmentation de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), visant à renchérir le prix de la mise en décharge et de l'incinération, prévue dans la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

² Lettre de mission du ministère de la transition écologique et solidaire à M. Jacques Vernier, 28 novembre 2017.

B. UN AVIS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES QUI PORTE SUR LES MESURES AFFECTANT L'INFORMATION DU CONSOMMATEUR ET L'ÉQUILIBRE ÉCONOMIQUE DES ENTREPRISES ET DES COLLECTIVITÉS

Au regard des transformations profondes participant de la transition vers l'économie circulaire et susceptibles d'être accélérées par le présent projet de loi, **la commission des affaires économiques s'est saisie pour avis sur huit de ses treize articles.**

Ces articles sont ceux qui auront un **impact particulièrement marqué sur l'équilibre économique des entreprises françaises**, tant en raison des obligations ou interdictions qu'ils instaurent que des délais d'entrée en vigueur, et ceux qui ont trait à **l'information du consommateur**. Il s'agit de :

- l'article 1^{er}, qui crée pour les producteurs, importateurs et vendeurs une obligation **d'information des consommateurs sur les qualités et caractéristiques environnementales** de leurs produits ;

- l'article 2, qui crée pour les fabricants ou importateurs d'équipements électriques et électroniques une obligation **d'information du consommateur sur la réparabilité de leurs produits** ;

- l'article 4, qui améliore l'information du consommateur relative à la disponibilité des **pièces détachées nécessaires à la réparation** des équipements électriques, électroniques et des biens d'ameublement ; réduit le délai maximal de fourniture de ces mêmes pièces par le fabricant ; et étend l'obligation de proposer des pièces de rechange issues de l'économie circulaire ;

- l'article 5, qui oblige les producteurs, importateurs et distributeurs de produits non alimentaires neufs à **réemployer, réutiliser ou recycler leurs invendus** en interdisant leur élimination ;

- l'article 6, qui **étend et renforce le diagnostic déchet** dans le secteur du bâtiment ;

- l'article 7, qui prévoit que la mise sur le marché de certains produits et matériaux pourra être subordonnée au respect d'un **taux minimal d'incorporation de matière recyclée** ; et **étend le champ des informations devant être transmises par les producteurs, les éco-organismes et les collectivités** à l'administration en matière d'éco-conception des produits, de coûts de traitement des déchets et d'organisation de leur gestion ;

- l'article 8, qui opère une **refonte du régime du responsabilité élargie des producteurs (REP)**, en redéfinissant ses principes généraux et précisant les obligations qui en découlent ; qui **étend la liste des filières soumises à REP** ; fixe un cadre pour les relations entre les éco-organismes et les producteurs d'une part et les collectivités territoriales d'autre part ;

précise les contraintes de financement et de gestion financières des éco-organismes ainsi que les règles relatives à l'éco-modulation ; et **ouvre la voie à la mise en place d'un dispositif de consigne obligatoire ;**

- l'article 10, qui interdit l'utilisation de plastiques oxodégradables.

II. UNE AMBITION PARTAGÉE, MAIS UN TEXTE QUI SOULÈVE DES INQUIÉTUDES QU'IL CONVIENT DE LEVER

A. DES OBJECTIFS ET UNE AMBITION PARTAGÉS, MAIS DES INQUIÉTUDES SUR LE FOND ET LA FORME SOULEVÉES PAR L'ENSEMBLE DES ACTEURS INTERROGÉS

La rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques a mené **32 auditions et reçu 24 contributions écrites** de l'ensemble des parties prenantes au texte. Ont été conviés à partager leurs observations sur le texte et leurs propositions aussi bien associations d'élus locaux, organisations patronales et fédérations professionnelles de très nombreux secteurs, représentants des consommateurs, entreprises de l'économie sociale et solidaire, acteurs du recyclage, que les services administratifs responsables de l'élaboration du projet de loi.

Il ressort des auditions quatre constats principaux :

- les objectifs généraux du texte sont salués et partagés par la **totalité des acteurs rencontrés**. Aussi bien les consommateurs français que les producteurs ou les acteurs publics partagent la volonté de s'engager résolument dans la transition vers l'économie circulaire, par des engagements volontaires ou *via* des dispositifs législatifs. Certaines mesures n'ont ainsi soulevé aucune objection, voire ont été unanimement saluées, telles que l'amélioration de l'affichage relatif aux pièces détachées (article 4). Il n'est en effet nul besoin de revenir sur l'impérieuse nécessité d'accélérer la transition énergétique, de lutter contre le réchauffement climatique et contre le gaspillage des ressources. La France produit environ 320 millions de tonnes de déchets par an, dont 70 % proviennent du seul secteur de la construction. Moins d'un quart du plastique est recyclé en France ; et 40 % des déchets ménagers, contre 66 % en Allemagne. Le gaspillage alimentaire s'élève à 29 kilos par personne et par an. Pour autant, l'économie circulaire et la lutte contre le gaspillage sont restées longtemps à la marge des débats publics, législatifs ou médiatiques. Les parlementaires ont souvent été contraints d'introduire des mesures isolées dans des textes concernant d'autres sujets, tels que le logement, l'énergie ou l'agriculture. **Un texte cohérent étant en cela fortement attendu par les acteurs ;**

- toutefois, le texte soulève des questions de faisabilité pratique et économique, tandis que son impact n'a pas fait l'objet d'une évaluation préalable adéquate. Certains délais de mise en œuvre semblent extrêmement réduits, et le caractère général de certains dispositifs interroge son applicabilité à tous les secteurs de l'économie française. La plupart des personnes auditionnées ont déploré le manque d'analyse précise des conséquences attendues, en allant jusqu'à qualifier l'étude d'impact de « *vide* » ou de « *réquisitoire en faveur des choix du*

Gouvernement »¹. Il n'est pas suffisant que l'étude d'impact se borne à préciser que « *les textes réglementaires [...] feront l'objet d'une évaluation ad hoc de leurs impacts économiques et financiers* », ou « *la modulation [...] n'implique pas de nouveau coût pour les produits et ne devrait pas avoir d'effet sur le pouvoir d'achat des ménages. En effet, les primes et pénalités devraient s'équilibrer* »², sans autre précision, **demandant ainsi au Parlement et aux acteurs économiques un blanc-seing, légiférant sur des principes flous dont le pouvoir réglementaire aura le monopole de la mise en œuvre. Cela nuit à l'examen du texte par la représentation nationale et à la transparence vis-à-vis des citoyens, est source d'insécurité pour les acteurs, et contribue à la dispersion des débats, comme en témoignent les discussions autour de la consigne ;**

- ni l'étude d'impact du projet de loi, ni les échanges avec les différents services administratifs n'ont permis de chiffrer précisément les mesures du projet de loi, ce qui a conduit à une « *guerre des chiffres* » régulièrement déplorée en auditions. Le manque de chiffres fiables et acceptés par les différentes parties prenantes révèle le peu de cas qui a été fait de l'analyse d'impact des mesures avancées. La commande tardive par le Gouvernement d'un nouveau rapport sur la mise en œuvre d'une consigne, piloté par M. Jacques VERNIER, n'a pas permis de fournir dans le temps des données pourtant nécessaires, le pré-rapport³ ayant été transmis de manière informelle à la rapporteure de la commission la veille de l'examen du texte. On peut à ce titre noter la faible diversité des sources documentaires sur lesquelles semble s'être appuyé le Gouvernement dans l'élaboration du présent projet de loi, s'appuyant principalement sur une étude menée par les industriels du secteur de la boisson pour défendre le dispositif de consigne.

B. DES MESURES DEVANT ÊTRE ENCADRÉES ET PRÉCISÉES POUR ASSURER UN MEILLEUR ÉQUILIBRE ENTRE COLLECTIVITÉS, PRODUCTEURS ET CONSOMMATEURS

Le développement de l'économie circulaire repose sur la participation active de l'ensemble des acteurs : les producteurs, dans la conception, la fabrication de leurs produits et la gestion de leurs déchets ; le consommateur, dans ses choix à l'achat et ses comportements de tri ; et les collectivités territoriales à travers le rôle organisationnel que joue le service public de gestion des déchets.

C'est dans cet esprit que la commission des affaires économiques a abordé l'examen du projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire : **celui d'un équilibre entre faisabilité économique et technique pour les producteurs, lisibilité pour le consommateur et**

¹ Auditions menées par la rapporteure pour avis.

² Étude d'impact du projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire.

³ Pré-rapport sur la consigne, M. Jacques VERNIER, 11 septembre 2019.

efficience du service public de gestion des déchets assurés par les collectivités territoriales.

1. Donner aux producteurs la visibilité nécessaire pour accélérer le virage vers l'économie circulaire

a) Encadrer le renvoi systématique aux mesures réglementaires, qui affaiblit le contrôle du Parlement et limite la visibilité

Parmi les huit articles faisant partie du champ de la saisine de la commission des affaires économiques, sept laissent la détermination des conditions d'application à une mesure réglementaire. La liberté laissée au Gouvernement est donc grande : il pourra déterminer le type d'informations affichées (article 1^{er}), les catégories de produits et donc les producteurs ou distributeurs soumis à obligations (articles 2, 6, 7 et 8), les modalités de contrôle (article 6) et les dérogations applicables (articles 4 et 8).

De même, la formule « *il peut être fait obligation* », utilisée à de nombreuses reprises dans le projet de loi (articles 7 et 8 par exemple) a pour effet de priver la loi de son caractère normatif, transférant au règlement le pouvoir d'obliger ou d'interdire. Lors des auditions menées par la rapporteure, de nombreuses personnes ont ainsi **décrit le projet de loi comme une « coquille vide », une « boîte à outils » laissée à la main du Gouvernement.**¹

Ce recours quasi-systématique au renvoi au décret a pour effet de **limiter l'information des acteurs économiques, mais aussi du Parlement, sur les mesures ainsi votées.** Les dispositions relatives à la consigne (article 8) ou à la fixation de taux minimaux d'incorporation de matière recyclée n'ont pour l'instant aucun champ ni aucune architecture concrète.

L'impact de ces habilitations au pouvoir réglementaire est difficile à mesurer, *a fortiori* au vu du **manque de contenu chiffré et approfondi fourni par l'étude d'impact.**

En conséquence, **la commission a souhaité préciser exactement ce qui était attendu des décrets, en renforçant l'encadrement prévu par la loi.**

Par exemple, elle a demandé à ce que les « substances dangereuses » évoquées à maintes reprises dans le projet de loi (articles 1^{er}, 7 et 8) **soient définies** dans un décret pris après avis de l'Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), au lieu de renvoyer à des notions diverses au gré des réglementations.

Elle a aussi prévu que les informations affichées à destination des consommateurs soient définies précisément dans un décret (article 1^{er}), afin d'éviter le foisonnement de données et **d'harmoniser le dispositif.** Lorsque

¹ Auditions menées par la rapporteure pour avis.

les dispositifs prévoient des indices ou des taux (articles 2 et 7), elle a souhaité que les décrets indiquent les **méthodes de calcul, les critères et les définitions retenues** pour leur établissement, ainsi que les **moyens de contrôle** du respect de ces obligations.

Enfin, elle a précisé les **circonstances dans lesquelles les décrets pourront accorder des dérogations aux principes** prévus par le projet de loi, comme dans le cas de la reprise sans frais de produits usagés (article 8).

b) Garantir des délais réalistes pour la mise en œuvre des nouvelles obligations des producteurs et distributeurs

La transition vers une économie circulaire nécessite une adaptation d'ampleur des comportements et des circuits économiques. Les producteurs, opérateurs de traitement, collectivités territoriales, et même les consommateurs, doivent bénéficier de délais suffisants pour y opérer ce virage dans les meilleures conditions.

Pourtant, le projet de loi prévoit des délais d'entrée en vigueur très contraints qui sont peu réalistes eu égard aux investissements nécessaires.

Ainsi, l'entrée en vigueur de l'extension de plusieurs filières à responsabilité élargie des producteurs (article 8) est prévue au 1^{er} janvier 2020, c'est-à-dire moins de quatre mois après l'examen du texte au Sénat : il n'est pas même certain que le projet de loi ait été adopté à cette date. De même, les obligations relatives à l'étiquetage ou le marquage des qualités et caractéristiques environnementales des produits (article 1^{er}) ou encore à la communication d'un indice de réparabilité (article 2) devraient entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2021, alors qu'elles nécessitent de profondes modifications des processus industriels.

La commission des affaires économiques a donc souhaité, lorsque cela était nécessaire, étendre ces délais, afin d'offrir une meilleure visibilité aux acteurs économiques et d'atténuer les impacts en termes de coûts. Les décisions d'investissement ou de réorientation de la production des entreprises françaises ne pourront se faire que dans un environnement juridique stable.

Le fort recours au renvoi aux décrets, évoqué plus haut, contribue à l'incertitude sur les délais de mise en œuvre des mesures prévues par le projet de loi. La rapporteure insiste donc sur la nécessité de concertation autour des mesures d'application, qui devra associer toutes les parties prenantes, afin de s'assurer de la faisabilité des obligations et ne pas aboutir à une mise en œuvre précipitée. Une telle association permettra également aux acteurs économiques de prendre connaissance en amont des obligations susceptibles de s'imposer à eux dans les mois et années à venir. Il serait inacceptable que les secteurs concernés par le taux minimal d'incorporation de matière recyclée (article 7) par exemple, **soient brutalement mis devant le fait accompli.**

Le projet de loi prévoit également de réduire les **délais de fourniture applicables aux fabricants de pièces détachées** (article 4) : celui-ci passerait de deux mois à vingt jours, soit une réduction par trois. Au vu de la désorganisation conséquente qu'une telle mesure emporterait pour les producteurs, des surcoûts générés et répercutés sur les consommateurs, la commission a ramené à trente jours ce délai.

c) Garantir aux entreprises françaises des conditions de concurrence équitables

L'imposition d'obligations nouvelles aux producteurs français, si elle est justifiée par la nécessité écologique, est susceptible de **peser sur la seule compétitivité des entreprises françaises, dès lors que leurs concurrents situés hors de France n'y sont pas soumis.**

La commission s'est donc attachée à ne pas multiplier les initiatives nationales, privilégiant la traduction des objectifs et des obligations prévus au niveau européen. Il ne faut pas multiplier les surtranspositions et alourdir encore la charge réglementaire qui pèse sur les entreprises françaises. La vigilance à ce sujet est d'autant plus nécessaire que **les capacités de contrôle des produits et matériaux importés sont tantôt insuffisantes, tantôt inexistantes.**

En ce qui concerne l'éco-modulation, les caractéristiques environnementales des produits et l'indice de réparabilité, les producteurs et importateurs soumis à REP ont indiqué à la rapporteure connaître de **grandes difficultés à se voir communiquer par leurs fournisseurs étrangers les informations nécessaires. Par exemple, une éco-modulation basée sur des informations tronquées nuirait à la bonne information du consommateur. Elle rendrait impossible la comparaison entre produits et entraînerait une concurrence déloyale vis-à-vis des produits français dont les caractéristiques ont été communiquées avec transparence à l'éco-organisme.**

De même, si le présent projet de loi prévoit l'imposition de taux minimaux d'incorporation de matière recyclée dans les produits français, au prix d'un surcoût de conception et de production, les personnes auditionnées ont relevé **qu'il n'existe aujourd'hui aucune solution technique et scientifique permettant d'établir avec précision la teneur en matière recyclée d'un produit.** L'administration ne disposerait alors d'aucun moyen de contrôle du respect des normes par les produits importés, tandis que les producteurs français devraient absorber les coûts supplémentaires.

De telles distorsions de concurrence doivent être évitées : **il faut que le Gouvernement donne à l'administration les moyens de ces contrôles, sous peine que les avancées environnementales se réalisent aux dépens de l'industrie française.** La commission a donc prévu que le décret de mise en œuvre des taux minimaux obligatoires de matière recyclée précise la

méthodologie de calcul de ces taux, et précise les moyens de contrôle mis en œuvre (article 7).

La pleine association des entreprises françaises au virage écologique est la condition de son succès : il ne saura se faire sans elle.

d) Laisser émerger des solutions innovantes et efficaces : privilégier les obligations de résultat aux obligations de moyens

L'atteinte des objectifs ambitieux fixés au niveau européen ou français en matière d'économie circulaire nécessite la mise en place rapide de nouvelles solutions : des circuits de production ou de collecte, des systèmes d'affichage, une concertation entre producteurs et collectivités territoriales...

Au vu de la diversité des situations rencontrées sur le terrain, des spécificités de chaque filière industrielle, voire de chaque produit, et des horizons temporels distincts, **il est évident qu'une solution unique ne saurait convenir à toutes les circonstances.** Par exemple, certaines entreprises ont su depuis longtemps prendre des engagements volontaires, tandis que d'autres secteurs accusent un retard important. Les éco-organismes mis en place par les producteurs travaillent pour certains en proche association avec le service public de gestion des déchets, mais certains producteurs ont déployé des systèmes individuels efficaces de collecte de leurs produits usagés.

Certaines filières, qui n'étaient jusqu'à présent pas soumises à REP, se sont librement organisées pour améliorer leur performance de collecte. Or, le droit européen transposé par ce projet de loi étend à certaines de ces filières, comme les emballages industriels et commerciaux, le régime de REP et **contraint donc les producteurs à modifier leur organisation actuelle** pour établir un éco-organisme ou un système individuel, au détriment de l'organisation efficace qu'elles avaient jusqu'alors mis en place. C'est par exemple le cas de la filière des déchets de l'agrofourriture, désormais soumise à REP, qui affiche déjà un taux de collecte d'environ 70 % alors que l'objectif européen pour 2025 n'est que de 50 %.

Dans ce contexte, **il faut éviter que la loi n'impose d'en haut des solutions uniques, là où les acteurs de terrain ont obtenu des résultats avec des solutions diverses adaptées à la réalité de chaque secteur.** Il convient de préserver les systèmes d'organisation qui ont fait leurs preuves plutôt que d'imposer un choix binaire qui ne tiendrait pas compte de ces réalités.

Insister sur la diversité des solutions qui peuvent être mises en place pour répondre aux mêmes enjeux et obligations, c'est plaider pour **substituer à une logique d'obligation de moyens, trop souvent inadaptée et rigide, une logique de résultat inspirée du terrain adaptée à la réalité.**

Dans cette perspective, la commission a voulu, lorsque cela est possible et souhaitable, maintenir les objectifs mais offrir davantage de

souplesse aux acteurs économiques quant aux moyens d'y parvenir, afin de laisser émerger des solutions innovantes et efficaces.

Elle a ainsi autorisé le **recours à l'information du consommateur par voie dématérialisée** (article 1^{er}), plutôt que d'imposer des modalités d'affichage et de marquage ne répondant pas aux attentes des clients et n'apportant aucune plus-value.

Au lieu d'un choix binaire entre éco-organisme et système individuel, la commission a introduit **une troisième modalité permettant aux producteurs de remplir leurs obligations au titre de la responsabilité élargie du producteur** (article 8). Ils pourront désormais s'organiser sous une forme collective qui ne soit pas un éco-organisme, dès lors qu'ils atteindront les objectifs fixés, qu'ils obtiendront un agrément **équivalent** à celui des éco-organismes et systèmes individuels et qu'ils respecteront les règles de contrôles qui s'appliquent à ces mêmes éco-organismes et systèmes individuels.

2. Renforcer l'information du consommateur et garantir sa liberté de choix

a) Recentrer l'information du consommateur sur des indicateurs lisibles, harmonisés et d'accès simplifié

Partageant la logique selon laquelle les consommateurs, par leurs choix de consommation, orientent le marché et défendent une certaine vision du monde, **la commission souscrit pleinement à la volonté de renforcer l'information du consommateur.**

L'achat responsable, orienté vers la durabilité et le réemploi de produits usagés, est indispensable à l'ancrage de l'économie circulaire. Par ce biais, les consommateurs disposent d'un pouvoir de marché, qui pourra favoriser les producteurs réalisant un effort d'écoconception, de durabilité et de gestion responsable des déchets.

La commission des affaires économiques a donc voulu **améliorer l'efficacité des modalités d'information du consommateur**, en mettant certes à disposition davantage d'informations, telles les caractéristiques environnementales des produits, mais aussi en **recentrant l'affichage physique sur des indicateurs lisibles, à l'application harmonisée.**

Elle a donc adopté un amendement visant à préciser les critères servant à l'établissement de **l'indice de réparabilité** des équipements électriques et électroniques (article 2), afin de faciliter la comparaison entre différents indices et d'assurer des conditions de concurrence équitables.

Concernant les techniques utilisées pour remplir les obligations d'information du consommateur, **la commission a autorisé le recours à l'affichage dématérialisé** (article 1^{er}), par exemple par le biais d'une

application. Cela répond à une attente des clients, qui désirent un accès simplifié, immédiat et lisible aux données relatives aux produits. Cela permet également d'éviter de surcharger les emballages. Elle a, en revanche, maintenu l'obligation d'affichage ou de marquage relative à la recyclabilité du produit, nécessaire à la bonne application du geste de tri par le consommateur.

À l'inverse, lorsque **certaines données s'avèrent peu parlantes** pour les consommateurs, ou risquent de brouiller le signal-prix, la commission a choisi de ne **pas rendre leur affichage obligatoire** : c'est le cas par exemple des **éco-modulations** (article 1^{er}), variations appliquées à la contribution des producteurs aux éco-organismes dont l'interprétation est malaisée et source de confusion. **Ne s'appuyant pas sur des critères comparables d'un produit à l'autre et traduisant des différences de priorités entre éco-organismes (durabilité, recyclabilité, compostabilité, etc.)**, cet affichage présente peu d'intérêt pour le consommateur.

b) Garantir le libre choix du consommateur face aux différents produits et aux différentes formes de commerce

La commission a été extrêmement vigilante à ce que ce projet de loi n'entraîne pas un bouleversement des équilibres existants entre les différentes formes de commerce. Afin de **préserver le libre choix des consommateurs et la concurrence entre boutiques de proximité et grande distribution**, les dispositifs prévus doivent rester neutres et ne pas pénaliser les petits commerces de centre-ville.

Elle salue l'instauration de **seuils de surface minimale** pour l'application de certaines mesures, comme l'obligation de reprise sans frais par les distributeurs (article 8). Cela préservera le petit commerce de contraintes logistiques et financières qu'ils sont moins à même d'absorber que les magasins de la grande distribution.

La mesure relative à l'utilisation de pièces détachées issues de l'économie circulaire, et plus généralement encourageant le recours à la **réparation** (article 4), est également un signal positif pour les petites entreprises du secteur. Elle permettra aux consommateurs de disposer de prix plus attractifs, et de ne pas être captifs du vendeur ou producteur initial.

La commission **s'inquiète des possibles conséquences de la mesure autorisant l'instauration d'une consigne obligatoire sur les consommateurs et le petit commerce**. Il existe un risque non négligeable que les dispositifs de déconsignation soient **concentrés auprès des grandes surfaces**, perturbant les habitudes d'achat locales et modifiant les flux de clientèle. D'autre part, des dérives pourraient facilement apparaître, comme le remboursement de la consigne en bons d'achat afin **d'imposer qu'elle soit dépensée dans un magasin particulier** ; ou encore des promotions du type « consigne gratuite », qui créeraient une **distorsion de concurrence** au profit

des grands distributeurs, tandis que les petits commerçants ne pourraient se priver de ces sommes.

En conséquence, **la commission a adopté un amendement à l'article 8 visant à :**

- imposer l'affichage du montant de la consigne sur le produit et par le vendeur ;
- **garantir qu'il soit répercuté** jusqu'au consommateur final ;
- interdire la réfaction des consignes ;
- obliger le remboursement immédiat, intégral et en numéraire des consignes lors de la déconsignation.

3. Assurer la pérennité du service public de gestion des déchets

Enfin, la commission a été particulièrement vigilante à **ne pas mettre en danger les équilibres qui régissent actuellement l'organisation et le financement du service public de gestion des déchets** qui est un acteur essentiel de la mise en place du tri sélectif en France.

Les collectivités territoriales ont réalisé des efforts considérables pour déployer une collecte sur l'ensemble de leur territoire, ont investi dans des centres de tri récemment modernisés pour prendre en compte l'extension des consignes de tri, et déploient sur le terrain un important travail de pédagogie au contact des français.

Il n'est pas question que la mise en œuvre de solutions alternatives, voire parallèles, telles qu'un système de consigne, ait pour conséquence de réduire la couverture des coûts des collectivités, ou de mettre en danger l'équilibre économique de leur gestion mutualisée des déchets.

Pourtant, la perte des éco-contributions des producteurs mettant en place une consigne, ainsi que des revenus liés à la revente des ressources, est susceptible de déstabiliser le système actuel : les personnes auditionnées par la rapporteure ont estimé cette **perte entre 90 et 150 millions d'euros.**

Cela serait d'autant moins acceptable que **le service public de gestion des déchets continuerait à collecter, trier et traiter les emballages consignés non retournés,** mais abandonnés dans la nature ou jetés par erreur dans les bacs jaunes. Les producteurs, dans le même temps, pourraient conserver les sommes déboursées par les consommateurs au titre de la consigne, qui pourraient s'élever à près de 250 millions d'euros.

Afin de **garantir une juste rémunération des collectivités territoriales** par les producteurs organisant la consigne, pour le service de collecte et de gestion des déchets que ces collectivités réalisent en son nom, la commission a adopté un amendement prévoyant que **les collectivités**

soient indemnisées à hauteur de la consigne sur chaque produit qu'elles collectent et rendent au producteur (article 8).

De façon générale, votre commission a estimé qu'**une coopération juste et équilibrée entre tous les acteurs de l'économie circulaire est une condition nécessaire à la lutte contre le gaspillage** et à l'atteinte des objectifs ambitieux de collecte que la France doit respecter.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE I^{ER} INFORMATION DU CONSOMMATEUR

Article 1^{er}

(article L. 541-9-1 [nouveau] du code de l'environnement)

Obligation d'information au consommateur des qualités et caractéristiques environnementales des produits

L'article 1^{er} du projet de loi vise à **renforcer l'information dont dispose le consommateur au moment de l'acte d'achat** sur les qualités et caractéristiques environnementales du produit.

L'accès à une information claire, harmonisée et exhaustive est un des leviers permettant au consommateur d'**arbitrer entre différents produits et d'opter pour celui dont l'empreinte environnementale est la plus faible**. Ce faisant, il est anticipé que les entreprises seront incitées à intégrer les préoccupations écologiques dès la conception de leurs produits, afin de bénéficier d'un avantage comparatif vis-à-vis de leurs concurrents.

Dans cet objectif, l'article 1^{er} introduit trois mesures :

- il crée **une obligation pour les producteurs et importateurs de produits générateurs de déchets d'informer les consommateurs, par voie d'étiquetage ou de marquage, sur les qualités et caractéristiques environnementales de ces produits**. Il précise que parmi ces mentions doivent figurer notamment l'incorporation de matière recyclée, l'emploi de ressources renouvelables, la durabilité, la réparabilité, les possibilités de réemploi, la recyclabilité, la présence de substances dangereuses et les éco-modulations. Un décret en Conseil d'État définira les catégories de produits concernés et les modalités d'information ;

- il prévoit la possibilité de sanctions pour tout manquement aux obligations d'information pouvant atteindre 3 000 euros pour une personne physique et 15 000 pour une personne morale ;

- enfin, il **habilite les agents de la DGCCRF à rechercher et constater les infractions** ou manquements à ces dispositions.

La rapporteure partage le constat, exposé dans l'exposé des motifs et l'étude d'impact, de la **nécessité d'une clarification de l'information au consommateur**. Elle souscrit également à l'idée que les choix et aspirations des consommateurs, au moment de l'acte d'achat, sont de **puissantes incitations à modifier les méthodes de production pour les entreprises**. Dès lors que d'autres considérations que le prix sont prises en compte, il peut

légitimement être attendu que les entreprises se livreront une concurrence qualitative visant à amoindrir l'impact environnemental de leurs produits.

Pour autant, en l'état, l'article 1^{er} du projet de loi ne remplit que partiellement ces objectifs :

- en précisant que l'information ne pourra être communiquée que par voie de marquage ou d'étiquetage, il **restreint inutilement les techniques employables pour la bonne information du consommateur**. La rapporteure considère qu'il est nécessaire de permettre de remplir cette obligation d'information par **tout autre moyen approprié, y compris dématérialisé**. Il s'agit par ailleurs du système retenu à l'article 2, concernant l'indice de réparabilité. Sur proposition de la rapporteure, la commission a adopté **l'amendement AFFECO-1** élargissant les modalités d'information ;

- en ne prévoyant pas explicitement que les qualités et caractéristiques environnementales feront l'objet d'une définition harmonisée par le pouvoir réglementaire, l'article 1^{er} rend possible la **perpétuation du foisonnement d'informations** plus ou moins précises ou exactes qu'il entend pourtant combattre. Il importe donc de s'assurer que tous les acteurs économiques ont la **même compréhension de ce que recouvrent les mentions environnementales**, également dans un souci de lisibilité des étiquettes. Sur proposition de la rapporteure, la commission a adopté **l'amendement AFFECO-4** afin que le pouvoir réglementaire précise les définitions des mentions environnementales et les modalités de contrôle du respect de ces obligations, dans un souci de concurrence loyale ;

- avec un délai d'entrée en vigueur de ces dispositions au 1^{er} janvier 2021, l'article 1^{er} tient insuffisamment compte de la **complexité des modifications industrielles** qu'il entraîne. Il est proposé par conséquent de le repousser au 1^{er} janvier 2022, par un amendement à l'article 13 du projet de loi. Sur proposition de la rapporteure, la commission a adopté **l'amendement AFFECO-21** procédant à ce report ;

- en intégrant la « *présence de substances dangereuses* » parmi les mentions devant être communiquées, l'article 1^{er} crée d'importantes **incertitudes juridiques liées à l'éparpillement des différentes réglementations** à ce sujet et à l'absence de véritable définition de cette notion. Certes, il reprend en cela un qualificatif issu de la directive « *déchets*¹ ». La rapporteure considère toutefois qu'il **peut être utilement précisé que le recensement de ces substances dangereuses doit figurer dans un décret, pris après avis de l'autorité compétente en matière sanitaire** (soit européenne, soit nationale c'est-à-dire l'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail). Ce faisant, l'information au consommateur n'en serait pas réduite, et la sécurité juridique des acteurs économiques en serait renforcée. Sur proposition de la rapporteure, la commission a adopté **l'amendement AFFECO-3** précisant le

¹ Directive (UE) n° 2018/851 du 30/05/18 modifiant la directive 2008/98/CE relative aux déchets.

périmètre de cette notion. Par coordination, la même modification est proposée aux articles 7 et 8 ;

- en intégrant « *les modulations* » parmi les mentions devant être communiquées, l'article 1^{er} rend public une information qui ne relève que des relations contractuelles entre un éco-organisme et un producteur. Cet indicateur ne présente par ailleurs que peu d'intérêt pour le consommateur au moment de l'acte d'achat : il ne s'appuie pas, en effet, sur des critères homogènes et comparables d'un produit à l'autre.

En outre, l'éco-contribution pour un produit peut être modulée à la baisse en raison, par exemple, de la présence de substances dangereuses, bien que cette dernière lui permette d'être performant sur le plan de la durabilité. Dès lors, il paraît difficile de déterminer quel critère doit l'emporter et, partant, hasardeux de rendre publique cette information qui ne traduit que les priorités de l'éco-organisme en matière d'écoconception (recyclabilité, durabilité, réparabilité, etc.) et qui peut induire le consommateur en erreur. Enfin, l'affichage de l'éco-contribution ne donne aucune information sur les efforts continus réalisés par un producteur pour améliorer l'écoconception de son produit, puisqu'elle fige cette information à un moment précis. Sur proposition de la rapporteure, la commission a adopté l'amendement AFFECO-2 retirant l'éco-modulation de la liste des mentions environnementales.

Article 2

(article L. 541-9-2 [nouveau] du code de l'environnement)

Indice de réparabilité des équipements électriques et électroniques

L'article 2 du projet de loi instaure un **indice de réparabilité pour les équipements électriques et électroniques**, qui doit être communiqué aux consommateurs.

Le degré de réparabilité d'un produit est un élément d'information devant permettre au consommateur d'opérer des choix en faveur de produits à la durée de vie plus longue. Ce faisant, il s'inscrit dans l'objectif plus global de renforcement de la prévention des déchets, en agissant sur deux leviers : d'une part en incitant les producteurs à intégrer les préoccupations environnementales dès la conception des produits et d'autre part en stimulant la demande pour ces produits de la part de consommateurs mieux informés.

Dans cet objectif, l'article 2 précise que les fabricants et importateurs d'équipements électriques et électroniques communiquent sans frais aux vendeurs de leurs produits, et les vendeurs aux consommateurs, leur indice de réparabilité ainsi que les paramètres ayant permis de l'établir. **Les**

vendeurs remplissent leur obligation par voie de marquage, étiquetage, affichage ou par tout autre procédé approprié.

La rapporteure approuve l'objectif de cet article et partage le constat de la nécessité d'une plus grande transparence en matière de réparabilité des produits. L'instauration d'un tel indice sur les équipements électriques et électroniques semble en outre particulièrement pertinent au regard de la durée de vie et du coût de ces produits.

Il lui semble toutefois que l'article 2 peut être complété de deux façons afin de renforcer la sécurité juridique des entreprises sans fragiliser l'information au consommateur :

- comme pour l'article 1^{er}, avec un **déla**i d'entrée en vigueur de ces dispositions au 1^{er} janvier 2021, l'article 2 tient insuffisamment compte de la complexité des modifications industrielles qu'il entraîne. Il est proposé par conséquent de le repousser au 1^{er} janvier 2022, par un amendement à l'article 13 du projet de loi. Sur proposition de la rapporteure, la commission a adopté l'amendement **AFFECO-21** procédant à ce report ;

- en ne prévoyant pas explicitement que les critères devant être retenus pour la formation de l'indice de réparabilité feront l'objet d'un recensement précis et limitatif par le pouvoir réglementaire, l'article 2 rend possible la mise en avant d'une multiplication de critères plus ou moins sérieux. Ce faisant, une problématique de concurrence déloyale et d'information trompeuse pour le consommateur se poserait. Sur proposition de la rapporteure, la commission a adopté l'amendement **AFFECO-5** visant à s'assurer que tous les acteurs économiques opèrent selon les mêmes règles du jeu.

Article 4

(articles L. 111-4, L. 224-67, L. 224-109 [nouveau] et L. 242-46 [nouveau] du code de la consommation)

Dispositions diverses visant à encourager le recours aux pièces détachées

L'article 4 du projet de loi vise à encourager le recours aux pièces détachées, en particulier dans le cadre de la réparation de produits électriques et électroniques ménagers.

Le **développement de la filière de réparation** est l'un des principaux enjeux de soutien à l'économie circulaire : elle permet d'augmenter la durabilité des produits et de limiter le gaspillage, viabilise économiquement la récupération et le réemploi de pièces usagées, et offre au consommateur des alternatives moins coûteuses que l'achat neuf. En France, la filière de réparation représente plus de 46 000 entreprises, employant près

de 59 500 personnes et réalisant 6,7 milliards d'euros de chiffres d'affaires, dont 5,8 milliards pour les seules réparations d'appareils électriques et électroniques.

L'article 4 introduit trois mesures distinctes dans l'objectif d'encourager le recours à la réparation et aux pièces détachées :

- il instaure une **obligation d'information sur la disponibilité ou la non-disponibilité des pièces détachées nécessaires à la réparation des équipements électriques, électroniques et des biens d'ameublement**. Jusqu'à présent, seul l'affichage de la durée de disponibilité des pièces détachées était prévu ;

- il étend également au secteur de la réparation des équipements électriques et électroniques l'obligation pour les réparateurs de proposer à leurs clients des pièces de rechange issues de l'économie circulaire. Les catégories précises d'équipements et de pièces concernés seront identifiées par un décret en Conseil d'État, qui prévoira des exemptions dans certaines conditions particulières telles que l'indisponibilité des pièces. L'article met en place une sanction sous forme d'amende ;

- enfin, il réduit de deux mois à vingt jours le délai de fourniture des pièces détachées par le fabricant ou l'importateur au réparateur, dans l'objectif d'accélérer la réparation des équipements et de rendre celle-ci plus attractive pour les consommateurs.

a) Obligation d'information sur la disponibilité des pièces détachées des équipements électriques et électroniques et des biens d'ameublement

La rapporteure **partage pleinement l'objectif de meilleure information des consommateurs** quant aux composants et à la durabilité des produits mis en vente. Lors de la décision d'achat, le prix n'est pas le seul déterminant : **il est normal que le consommateur français puisse s'orienter en connaissance de cause vers un produit réparable, dont une composante hors d'usage peut être facilement changée, et surtout dont les différentes pièces détachées resteront disponibles à la vente suffisamment longtemps**. À défaut de cet affichage, les produits rapidement obsolètes bénéficieraient d'un avantage induit sur leurs équivalents plus durables, ce qui irait à l'encontre des objectifs de lutte contre le gaspillage.

La mesure proposée par le projet de loi **offre une solution au déséquilibre actuel** : bien que les fabricants soient tenus d'informer le vendeur de la durée pendant laquelle ils fourniront les pièces détachées, lorsqu'ils ne remplissent pas cette obligation, le vendeur ne peut informer le consommateur et se trouve responsable au regard de la loi.

La **présomption de non-disponibilité des pièces détachées** à défaut d'information par les fabricants, qu'instaure l'article 4, **permet de restaurer une juste concurrence entre les producteurs ayant rempli leurs obligations et ceux ne communiquant pas sur les caractéristiques de leurs produits**.

Elle consacre la jurisprudence du Conseil d'État, qui avait estimé que « l'absence d'information de la part des fabricants vaut indication que les pièces détachées ne sont pas disponibles ». ¹

b) Obligation de proposer des pièces issues de l'économie circulaire lors de la réparation de certains équipements électriques et électroniques

La mesure proposée s'inspire de l'obligation mise en place pour la filière automobile. Elle devrait contribuer à **mieux faire connaître l'économie circulaire auprès des clients** des réparateurs, tout en contribuant à **faire baisser le coût des réparations**. En effet, les pièces détachées d'occasion ne peuvent, selon la loi, excéder 50 % du prix des pièces neuves.

La rapporteure s'interroge toutefois sur la disponibilité d'un gisement suffisant de pièces détachées issues de l'économie circulaire. En 2017 par exemple, **pas plus de 1 % des déchets d'équipements électriques et électroniques collectés ont été réutilisés sous forme de pièces détachées**. ² Or, il faudra un volume important de pièces détachées adaptées pour répondre à la demande suscitée par le présent article, et ce **en tout point du territoire**. Dans un premier temps, on peut donc s'attendre à ce qu'il soit fait un large usage des dispenses mises en place pour cause d'indisponibilité : les effets positifs attendus sont susceptibles de n'apparaître qu'à moyen-terme pour le consommateur.

Les structures de **l'économie sociale et solidaire**, telles que le réseau Envie, qui reprennent et remettent en usage des pièces usagées, auront à ce titre un rôle particulièrement important à jouer, augmentant la disponibilité de pièces issues de l'économie circulaire. Leur activité, de surcroît créatrice d'emplois dans les territoires, et doit être soutenue.

Enfin, les personnes auditionnées par votre rapporteure ont souligné **que le projet de loi laisse d'importants choix à la main du pouvoir réglementaire** via le décret en Conseil d'État, comme la définition des pièces détachées issues de l'économie circulaire, qui devra refléter au mieux la diversité des filières existantes de récupération et de réemploi tout en garantissant la qualité des pièces fournies.

c) Réduction du délai maximal de fourniture de pièces détachées par le fabricant au réparateur

La rapporteure s'inquiète de la portée de cette réduction non négligeable des délais légaux de fourniture de pièces détachées.

En effet, le délai maximal existant de fourniture de pièces détachées de biens meubles par le fabricant, imposé à l'article L. 111-4 du code de la consommation, est de deux mois. **Une telle réduction par trois du délai actuel entraînerait sans aucun doute une très forte désorganisation des**

¹ Conseil d'État, 9^{ème}-10^{ème} chambres réunies, 28 septembre 2018, 409364.

² « Équipements électriques et électroniques », Rapport annuel 2017, ADEME.

circuits de fourniture, qui serait susceptible de bouleverser les producteurs comme les réparateurs.

De surcroît, certains producteurs ne peuvent se procurer les pièces détachées qu'à l'étranger, ce qui implique des délais de livraison supérieurs. La rapporteure estime d'ailleurs qu'il serait dommageable que cette réduction brutale du délai ait pour effet **d'augmenter l'approvisionnement par voie aérienne, plus rapide, ce qui noircirait considérablement le bilan carbone de la réparation.**

Enfin, les producteurs mis face à une telle contrainte devraient absorber de nouveaux coûts, notamment liés au stockage de précaution des pièces détachées ou à l'affrètement de transports plus rapide. Le délai réduit constituerait un nouvel exemple de surtransposition, la France imposant à ses entreprises des contraintes non partagées au niveau européen¹. **Ces coûts supplémentaires seraient probablement répercutés sur les prix des pièces détachées, ce qui est contraire à l'objectif annoncé du Gouvernement de rendre la réparation plus accessible aux consommateurs français.**

En conséquence, sur proposition de la rapporteure, la commission a adopté un **amendement AFFECO-6** visant à **porter le délai maximal de fourniture de pièces détachées à trente plutôt qu'à vingt jours.**

TITRE II LUTTE CONTRE LE GASPILLAGE

Article 5

(article L. 541-15-8 [*nouveau*] du code de l'environnement)

Interdiction d'élimination des invendus non-alimentaires

L'article 5 du projet de loi **interdit l'élimination des invendus non-alimentaires neufs** et crée une obligation de réemploi, de réutilisation ou de recyclage.

L'élimination des invendus, sous forme d'incinération majoritairement, est dans certains cas moins onéreuse que le réemploi, la réutilisation ou le recyclage, introduisant un **biais en défaveur de pratiques permettant pourtant de prévenir les déchets et de lutter contre le gaspillage**. De la même manière que l'élimination des invendus alimentaires est aujourd'hui proscrite, il est proposé d'interdire celle des produits non-alimentaires neufs, en parallèle d'autres dispositifs visant à renchérir le

¹ Le rapport d'information de la commission des affaires européennes du Sénat sur le projet de loi (Rapport n°682, 2018-2019) relève que la réduction du délai n'est pas imposée par le droit européen.

coût de leur incinération (hausse de la taxe générale sur les activités polluantes prévue dans la loi de finances pour 2019, par exemple).

Dans cet objectif, l'article 5 introduit trois mesures :

- un **principe général d'obligation de réemploi, réutilisation ou recyclage des invendus non-alimentaires neufs** pour les producteurs, importateurs et distributeurs, ainsi que pour les plateformes électroniques ;

- un ensemble de **dérogations au principe général, pour les produits dont la valorisation matière est interdite, dont l'élimination est proscrite ou dont le réemploi, réutilisation, recyclage, comportent des risques** sérieux pour la santé ou la sécurité, ou encore lorsque les conditions nécessaires pour réaliser ces pratiques ne permettent pas d'y procéder de façon satisfaisante au regard des objectifs de développement durable ;

- **deux dates d'entrée en vigueur différentes** selon que le produit est soumis à REP, auquel cas la date est le 31 décembre 2021 au plus tard, ou non, auquel cas la date est fixée au 31 décembre 2023.

La mesure vise à encourager fortement les filières du recyclage, du réemploi ou de la réutilisation. **À ce titre, la rapporteure ne peut qu'applaudir la fin de certaines pratiques douteuses consistant à privilégier le fait de rendre impropres à la consommation certains produits plutôt qu'envisager leur recyclage ou réemploi.**

De même, dans certains cas, des produits (vêtements, jouets, linge de maison, etc.) non conformes à la réglementation sont éliminés alors que leurs défauts ne concernent que leur aspect (parfois du seul emballage). L'article 2 du projet de loi, demandé de longue date par le secteur associatif notamment, s'inscrit ainsi pleinement dans l'objectif de lutte contre le gaspillage.

La rapporteure regrette toutefois que **la faisabilité technique de cette mesure, pour les entreprises, ne soit qu'incidemment prise en compte**. En effet, alors qu'il convient de s'assurer que ces nouvelles obligations ne fragilisent pas l'équilibre économique de certains acteurs dans des cas spécifiques, **cet impératif n'est pris en compte qu'au travers de la mention des « objectifs du développement durable »**. L'article 6 de la Charte de l'environnement prévoit en effet qu'il convient de concilier, à travers le développement durable, « *la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social* ». Selon les informations fournies par le Gouvernement, la référence au développement économique suffit à impliquer, par ricochet, une prise en compte de l'équilibre économique des entreprises dans la mise en œuvre de cet article. **La rapporteure appelle donc à la plus grande vigilance sur ce point.**

Il convient également de s'assurer que le secteur associatif et la filière du recyclage ou du réemploi soient en mesure d'absorber une augmentation soudaine du nombre d'invendus qui leur sont confiés. Il

ressort des auditions que les investissements de la filière du recyclage oscillent entre 400 et 700 millions d'euros par an, ses acteurs principaux estimant que ces montants sont suffisants pour être en mesure d'accepter la totalité des invendus. **Si la rapporteure souhaite rappeler que la grande majorité des entreprises ne procèdent à l'élimination de leurs invendus qu'en dernier recours, elle sera également attentive à ce que de telles possibilités de réemploi ou recyclage existent effectivement pour les producteurs** et que les secteurs sollicités (associatif, recyclage, réemploi) ne soient pas conduits à refuser certains invendus.

Article 6

(articles L. 111-10-4, L. 111-10-4-1 [nouveau] et L. 111-10-4-2 [nouveau] du code de la construction et de l'habitation)

Extension et renforcement du « diagnostic déchets » des opérations de démolition et de réhabilitation

L'article 6 a pour objet de renforcer la portée et d'élargir le recours au « diagnostic déchets ».

a) Le diagnostic déchet : un dispositif qui peine à être mis en œuvre

Dans l'objectif d'améliorer la réflexion sur la réutilisation et le réemploi des déchets des opérations de démolition, la loi impose depuis 2012 aux **maîtres d'ouvrages de réaliser un « diagnostic déchets » de leurs opérations.**¹

Toutes les opérations de démolition et de réhabilitation majeure des bâtiments de plus de 1 000 m² de surface, ainsi que des bâtiments ayant accueilli des substances dangereuses, doivent ainsi être précédées d'une étude analysant les catégories de déchets engendrés, leur volume, et la manière dont ils pourraient être valorisés ou utilisés par d'autres acteurs. Si la réalisation de ce diagnostic est obligatoire, ses prescriptions ne sont pas opposables aux maîtres d'ouvrage.

À l'issue des travaux de démolition, le maître d'ouvrage doit communiquer à l'Ademe un formulaire de récolement qui opère le bilan des déchets effectivement produits, réemployés ou éliminés. Selon l'Ademe, **seulement 5 % à 13 % des opérations annuelles entrant dans le champ du diagnostic déchet respecteraient leur obligation**, soit environ 5 opérations par mois au lieu de 83.²

¹ Article 190 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

² Rapport 2018 de l'ADEME sur la mise en œuvre de l'obligation de télédéclaration du formulaire de récolement pour les opérations de démolition.

Face à ce constat, la Feuille de route pour l'économie circulaire (FREC) a suggéré d'étendre le périmètre du diagnostic déchets à de nouveaux types d'opération, de renforcer les compétences des diagnostiqueurs, et d'améliorer la sensibilisation des maîtres d'ouvrages à cette problématique.

L'article 6 du présent projet de loi propose en conséquence de rédiger l'article L. 111-10-4 du code de la construction et de l'habitation, afin de permettre un **renforcement par décret en Conseil d'État** du « diagnostic déchets », qui pourrait notamment passer par son extension à des opérations de second œuvre.

D'autre part, il prévoit la **transmission des informations contenues dans le diagnostic à un « organisme désigné par l'autorité administrative »**, sans doute l'Ademe, et que ces données puissent être communiquées au préfet ou à l'autorité compétente en matière d'urbanisme.

Enfin, il **durcit les contraintes applicables aux personnes autorisées à réaliser les diagnostics**, le nouvel article L. 111-10-4-1 imposant des « garanties de compétence », une obligation d'assurance, une impartialité et une indépendance vis-à-vis de l'opération et des intervenants. Ces critères seront précisés par décret.

b) Un renforcement bienvenu de la réflexion sur le devenir des déchets du secteur du bâtiment

La rapporteure se félicite de l'intégration de la problématique des déchets de secteur de la construction dans le présent projet de loi. En effet, ceux-ci **représentent plus de 70 % des déchets produits en France chaque année**, soit plus de 228 millions de tonnes¹. Les élus locaux sont confrontés de manière très concrète aux faiblesses de la collecte et du traitement de ces déchets, qui sont trop souvent déposés dans la nature ou en déchetterie publique.

Malgré la fixation dans la loi d'un objectif de 70 % de valorisation matière des déchets non dangereux du BTP en 2020², traduit du droit européen, **la performance du secteur en matière de collecte et de valorisation des déchets est encore trop faible** : entre 54 et 67 % des matières seraient valorisées³.

À ce titre, la rapporteure partage pleinement la volonté de **passer d'une logique de « diagnostic déchets » à une logique de « diagnostic**

¹ Données extraites de l'étude d'impact du présent projet de loi.

² Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, qui a également fixé un objectif de 50 % de baisse de la mise en décharge des déchets non dangereux non inertes entre 2010 et 2025.

³ Selon les professionnels du secteur du bâtiment, le taux s'établit à 67 %, selon la Direction générale de la prévention des risques, il s'établit à 54 %. Ces divergences démontrent le manque de fiabilité des informations disponibles relatives à la gestion des déchets du secteur.

ressources », comme l'ont appelé de leurs vœux plusieurs auditionnés. En effet, le réemploi et la réutilisation des matériaux issus de la démolition et de la réhabilitation de bâtiments représentent une opportunité économique pour les maîtres d'ouvrages, ceux-ci pouvant extraire de la valeur de leurs déchets. Cela soutiendra la consolidation d'une filière de réemploi des matériaux de construction.

Dans cette optique incitative, l'extension du diagnostic déchets à de nouveaux types d'opérations est de nature à généraliser les réflexes de valorisation matière. **Le second œuvre** par exemple, qui représente plus de 30 % des déchets du bâtiment¹, n'est actuellement pas soumis à l'obligation de « diagnostic déchets ». **L'extension du champ, qui serait opérée par décret, pourrait inclure entre 3000 et 4000 nouvelles opérations par an².**

La rapporteure a toutefois souhaité s'assurer auprès des professionnels du secteur que l'extension du champ de l'obligation ne renchérirait pas à outrance les coûts des maîtres d'ouvrages, sous peine de freiner l'effort de construction. Les personnes auditionnées ont indiqué que les coûts n'étaient pas prohibitifs. La direction générale de la prévention des risques (DGPR) du ministère de la transition écologique et solidaire a estimé à 1,5 % au maximum la hausse des prix du diagnostic qui pourrait en résulter. Selon les études menées par le projet « Démoclès », le coût du diagnostic serait compensé par les gains liés à la valorisation des matières³.

L'effort de sensibilisation de tous les acteurs du bâtiment est également un enjeu central, comme le relèvent les conclusions du projet « Démoclès » : « *La montée en compétences des acteurs est nécessaire afin d'accroître à coût maîtrisé la valorisation des déchets* »⁴. Le diagnostic, réalisé par des personnes présentant des **garanties de compétences** appropriées, est de nature à soutenir cette prise de conscience. La rapporteure souligne également qu'un groupe de travail a été mis en place afin d'élaborer des formations et des guides à destination des professionnels du secteur.

Enfin, il est **essentiel d'améliorer la connaissance des flux de ressources et d'assurer une meilleure traçabilité des déchets du bâtiment**. Les personnes auditionnées par la rapporteure ont déploré la moindre performance de la France en la matière comparée à sa voisine belge. **La transmission à l'Ademe des informations du diagnostic, couplée avec l'exploitation des formulaires de récolement, est de nature à améliorer le suivi du devenir des déchets.**

¹ Étude du projet « Démoclès », « Les clés de la démolition durable », juillet 2016.

² Données transmises par la direction générale de la prévention des risques.

³ Étude du projet « Démoclès », « Les clés de la démolition durable », juillet 2016.

⁴ Étude du projet « Démoclès », « Les clés de la démolition durable », juillet 2016.

c) Mais qui reste insuffisant au regard des carences du système de collecte et du manque de contrôle

L'action des pouvoirs publics pour améliorer la performance de gestion des déchets du BTP doit toutefois être ambitieuse, et ne saurait se limiter au seul sujet du diagnostic préalable.

La réflexion sur le devenir des déchets du bâtiment doit impérativement **être associée à un travail d'ampleur sur les capacités de collecte**. Les professionnels du secteur n'ont de cesse de déplorer la saturation des sites de collecte et le maillage insuffisant du territoire. Le taux de saturation moyen des installations de stockage de déchets non dangereux s'élèverait ainsi à 92 % en France¹.

Le tri des déchets, pourtant essentiel dans le secteur du bâtiment, entre déchets inertes, non inertes et dangereux, est encore trop peu développé et contribue à la moindre performance de la France au regard des objectifs européens. À titre d'exemple, le projet « Démoclès » a recensé non moins de 24 catégories de déchets pour les opérations de second œuvre². Or, les mélanges de matériaux ne sont pas aptes à être réemployés ou réutilisés, car l'intégrité des ressources peut être compromise.

Ces nouvelles obligations doivent donc être soutenues par davantage de moyens de contrôle, l'administration devant s'assurer du respect des obligations de tri et de réalisation des diagnostics. L'extension du champ sera superflue si seuls 5 % des maîtres d'ouvrages respectent effectivement leur obligation, comme cela est aujourd'hui le cas. Les personnes auditionnées par la rapporteure ont unanimement déploré le non-respect de l'obligation de « tri cinq flux » (du papier, du métal, du plastique, du verre et du bois), qui n'est pas assortie de sanctions appropriées ni de contrôles suffisants. **Le Gouvernement doit faire du respect des obligations législatives et réglementaires une priorité.**

d) Trouver de nouveaux débouchés de réemploi permettra d'inciter à la valorisation des déchets

Le réemploi des matériaux de construction, et plus généralement de tous les produits usagés, n'est pas encore un réflexe.

Pourtant, **la rapporteure a souhaité insister sur le rôle moteur que peut jouer la commande publique** : si les acheteurs publics montrent l'exemple en s'engageant à inclure davantage de produits réemployés ou réutilisés dans leurs carnets de commande, la filière entière en sera renforcée et bénéficiera de nouveaux débouchés.

La commission a donc adopté sur proposition de la rapporteure un **amendement AFFECO-7 portant article additionnel visant à encourager la**

¹ Données transmises par la direction générale de la prévention des risques.

² Étude du projet « Démoclès », « Les clés de la démolition durable », juillet 2016.

prise en compte des enjeux de réemploi et de réutilisation dans la commande publique.

Au titre de l'article L. 2111-3 du code de la commande publique, les collectivités territoriales et les acheteurs publics, pour leurs achats de montant conséquent, sont tenus d'adopter un « **schéma de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables** ». L'amendement adopté par la commission précise que **ce schéma contribue à la promotion de l'économie circulaire, notamment des objectifs de réemploi et de réutilisation.**

TITRE III LA RESPONSABILITÉ DES PRODUCTEURS

Article 7

(articles L. 541-9, L. 541-10, L. 541-10-11, et L. 541-9-4 [*nouveau*] du code de l'environnement)

Fixation d'un taux minimal d'incorporation de matière recyclée et transmission de données sur la gestion des déchets

L'article 7 autorise le pouvoir réglementaire à imposer des taux minimaux d'incorporation de matière recyclée dans les produits. Il met également en place des obligations de transmission de données par les producteurs, éco-organismes et collectivités chargées du service public de gestion des déchets.

a) Les taux minimaux d'incorporation de matière recyclée

- (1) Un dispositif qui s'inscrit dans la continuité des objectifs européens mais qui repose largement sur des décrets d'application

Le recyclage des matières usagées est l'un des piliers de l'économie circulaire, et est consacré comme l'un des modes de traitement des déchets prioritaires par l'article L. 541-1 du code de l'environnement.

À ce titre, les textes européens prévoient des objectifs de recyclage de certaines matières. C'est le cas du plastique à usage unique : la directive (UE) 2019/904 relative à la réduction de l'incidence sur l'environnement de certains produits en plastique, dite « directive SUP », impose une incorporation de 25 % de plastique recyclé dans les bouteilles de type PET, et de 30 % à l'horizon 2030.

Le dispositif introduit par le projet de loi permet **au pouvoir réglementaire de fixer des taux minimaux d'incorporation de matière**

recyclée dans tout produit ou matériau déterminé par décret. Si ces taux ne sont pas respectés, la mise sur le marché desdits produits et matériaux pourra être interdite.

Contrairement à ce qui est affirmé dans l'étude d'impact du présent projet de loi, cette disposition n'a pas fait l'objet d'une mesure expresse de la Feuille de route de l'économie circulaire, bien que l'incorporation de matière recyclée soit citée comme un objectif à encourager. Par ailleurs, la mesure est **plus large que les obligations européennes**, puisqu'elle pourrait couvrir tous les produits et matériaux mis sur le marché.

Il est cependant précisé que cette obligation est mise en œuvre « *afin d'atteindre les objectifs de recyclage fixés par la loi ou le droit de l'Union européenne* ». Comme l'a relevé le rapport de la commission des affaires européennes du Sénat, cette obligation « *n'est pas imposée par le droit européen mais la directive-cadre la mentionne expressément comme étant susceptible de contribuer à l'atteinte de l'objectif affiché d'une « société de recyclage* ». »

- (2) Les coûts non négligeables engendrés pour les entreprises françaises imposent que les décrets soient pris après étude approfondie et selon une méthodologie précise

La rapporteure **salue la prise en compte par le projet de loi des enjeux de recyclage et d'écoconception.** L'effort en faveur de l'économie circulaire commence en effet dès la création et la mise sur le marché du produit, et non seulement à l'instant auquel celui-ci cesse d'être utilisé et devient un déchet.

La réflexion en faveur d'une plus forte réutilisation de matières recyclées n'est toutefois pas nouvelle : depuis plusieurs années, de nombreuses entreprises françaises ont pris des engagements volontaires. C'est par exemple le cas des producteurs et distributeurs d'emballages ou des acteurs du secteur automobile. En juillet 2018, 55 entreprises françaises se sont ainsi engagées à doubler le taux d'incorporation de matières premières recyclées dans leurs produits. La rapporteure souligne donc que **la mise en place d'une obligation doit être vue comme un complément à l'effort volontaire des entreprises, et ne doit pas être systématisée.**

Si l'objectif de soutien à la filière du recyclage et à l'écoconception est partagé par la rapporteure, **il ne faut pas oublier les conséquences pratiques de telles obligations pour les industriels du pays : augmenter la part de matière recyclée dans un produit implique souvent de repenser toute l'activité de production** depuis son commencement :

- il faut engager les **coûts de recherche et développement et de conception** liés au changement de matière, dans le respect des **normes sanitaires et de sécurité.** Dépasser certains seuils de matière recyclable dans les contenants alimentaires par exemple peut représenter un risque sanitaire. Dans d'autres cas, la matière recyclable peut avoir des propriétés physiques

différentes. Des tests de qualité doivent de surcroît être menés sur les produits nouvellement conçus ;

- **les circuits d’approvisionnement en intrants devront être repensés**, afin de garantir la disponibilité de matière recyclée. Certaines entreprises devront ainsi réorganiser leur logistique, faire face à des délais de livraison distincts et à des problématiques de stockage. Dans certains cas, l’accès à la matière recyclée est difficile. De plus, le coût de la matière recyclée est souvent plus volatile que le coût des matières vierges ; et peut même parfois lui être supérieur. C’est le cas notamment du PET recyclé, actuellement plus coûteux que le PET vierge, ou encore du textile recyclé ;

- **des investissements doivent être effectués dans l’outil même de production**, afin de renouveler les machines ou l’organisation de la chaîne de production.

Le rapport de la commission des affaires européennes du Sénat précité a soulevé ces problématiques, notant : « *Il conviendra que ses modalités d’application prennent en compte les délais et coûts de modification des processus de production.* »¹ Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil national de la transition écologique (CNTE) soulignait « *la nécessité de tenir compte des particularités des différents matériaux et des équilibres au sein des filières existantes.* » L’étude d’impact du projet de loi elle-même notait qu’aucune initiative allant au-delà du « *doublément du taux actuel d’incorporation* » n’existe actuellement. **Les décrets devront donc faire l’objet d’une large concertation, prenant en compte tous ces facteurs, avançant avec prudence dans la mise en œuvre de taux minimaux obligatoires.**

(3) Le contrôle du respect de l’obligation est un enjeu de compétitivité des entreprises françaises

L’obligation de taux minimal d’incorporation de matière recyclée prévue par le projet de loi s’appliquera indifféremment aux produits fabriqués en France et à ceux provenant de l’étranger.

Toutefois, les personnes entendues par la rapporteure se sont inquiétées du **contrôle effectif de cette obligation. Si celle-ci n’est pas respectée par les fabricants et importateurs de produits provenant de l’extérieur du pays, elle représentera un obstacle à la compétitivité des producteurs français.** Ces derniers feront face à des surcoûts dont seront dispensés leurs concurrents.

Il est donc impératif que le décret d’application de la mesure proposée définisse clairement :

- une **méthode commune détaillant ce qui sera défini comme « matière recyclée » et la manière dont sera calculé le taux applicable.** Par exemple, les chutes de production, issues du processus de fabrication

1

lui-même, ne sauraient être placées sur le même plan que les matières réellement issues du recyclage de matière déjà utilisée ;

- les **moyens du contrôle de l'application de ces taux**. Sans méthode unifiée et précise de vérification des taux contenus dans les produits, le risque de fraude et de non-respect de l'obligation est réel.

Ces précisions sont l'objet de l'**amendement AFFECO-9**, adopté par la commission sur proposition de la rapporteure.

- (4) Il faut s'assurer que la mise en place de taux minimaux d'incorporation de matière recyclée n'aura pas pour effet de dégrader le bilan environnemental global

La rapporteure a souhaité évaluer la pertinence de la mise en place d'une telle obligation au regard de son impact global sur l'environnement. Si l'utilisation accrue de matière recyclée mérite d'être encouragée, il convient toutefois de s'assurer au cas par cas qu'elle n'aura pas pour effet involontaire de dégrader le bilan environnemental du processus de production.

La faiblesse de l'étude d'impact sur ce point doit être soulignée, celle-ci se bornant à postuler que : « *Les mesures d'application prévues par la possibilité de conditionner la mise sur le marché à l'incorporation de matières recyclées auront un impact positif sur l'environnement en contribuant à atteindre l'objectif du gouvernement de viser 100 % de plastiques recyclés en 2025, en participant à la prévention des déchets, ceux-ci étant recyclés plutôt qu'enfouis ou incinérés, en économisant des ressources non renouvelables issues des matières vierges, et en réduisant les émissions de gaz à effet de serre* »¹.

Dans certains cas toutefois, **imposer l'incorporation de matière recyclée pourrait avoir un impact environnemental plus dommageable que la méthode de production actuelle**. C'est le cas notamment lorsque la filière française de recyclage ne produit pas la matière nécessaire, ou lorsque le gisement est trop faible pour approvisionner les industries nationales : il serait alors nécessaire de l'importer sur de longues distances, en rejetant des émissions supplémentaires de gaz à effet de serre dans l'atmosphère.

Cette obligation pourrait aussi avoir un impact négatif si l'incorporation de matière recyclée nécessitait d'être **compensée par l'utilisation de matières plus polluantes, dangereuses ou moins recyclables**, par exemple pour maintenir les qualités physiques du produit. La rapporteure doute de la pertinence d'une telle obligation si elle avait pour effet de contraindre à passer d'un produit contenant 10 % de matière recyclée, mais 100 % recyclable, à un produit contenant 50 % de matière recyclée, mais pollué par des substances dangereuses et difficilement recyclable. **Il faut examiner l'intérêt de l'incorporation de matière recyclée non pas sur un seul cycle de production, mais sur une durée longue.**

1

Le recyclage n'est d'ailleurs pas le seul pilier de l'économie circulaire : d'autres leviers peuvent être mobilisés, comme la durabilité ou la réparabilité. Ces qualités ne sont pas nécessairement liées à la présence de matière recyclée dans les produits.

En conséquence, la commission a adopté un **amendement AFFECO-8** sur proposition de la rapporteure, qui prévoit que **l'obligation d'incorporation de matière recyclée soit soumise à évaluation systématique préalable et ne puisse être imposée que lorsque son bilan environnemental global est positif.**

b) La transmission de données des producteurs, des éco-organismes et des collectivités chargées du service public de gestion des déchets à l'administration

La directive-cadre sur les déchets 2008/98/CE modifiée en mai 2018 **impose aux États membres de prévoir un cadre de suivi et de contrôle des producteurs soumis à la responsabilité élargie des producteurs (REP) et de leurs éco-organismes.** Ce suivi doit permettre de garantir le respect des obligations REP, mais aussi d'évaluer l'efficacité de la couverture des coûts et la fiabilité des données, et faciliter la transmission à la commission européenne de données sur la gestion des déchets des États membres.

Le présent projet de loi **impose en conséquence aux producteurs, importateurs ou exportateurs, et le cas échéant à leur éco-organisme, d'accéder aux demandes d'information de l'administration :**

- concernant la gestion des déchets issus de leurs produits et l'impact des mesures mises en œuvre ;

- concernant la « présence éventuelle de substances dangereuses dans leurs produits » ;

- concernant les quantités et caractéristiques des produits mis sur le marché lorsqu'ils sont soumis à la REP ;

- concernant les « informations économiques » relatives aux mesures de prévention et de gestion des déchets issus des produits soumis à REP.

Le projet de loi **impose également aux collectivités assurant le service public de gestion des déchets** issus de produits soumis à REP de transmettre à l'administration leurs « données et informations économiques relatives à la gestion des déchets ».

La rapporteure **prend acte de ces mesures de transposition des exigences européennes, qui sont de nature à améliorer l'information des pouvoirs publics sur la performance de la gestion des déchets en France, en particulier sur la mise en œuvre des obligations au titre de la REP.** Elles permettront en particulier d'obtenir de nouvelles informations de la part des **éco-organismes**, relatives notamment aux prestations de traitement des déchets ou encore au détail des éco-contributions qu'ils perçoivent.

Les auditions ont permis de **s'assurer que la collecte et la transmission de ces informations n'engendreront pas de surcoûts administratifs trop importants pour les collectivités ou les producteurs**, la plupart des données étant d'ores et déjà collectées, et leur communication se faisant sur demande ponctuelle plutôt que par rapportage périodique.

Sur proposition de la rapporteure, la commission a toutefois souhaité préciser par **l'amendement AFFECO-11 que les demandes de l'administration devront respecter les secrets protégés par la loi**, tels que le secret des affaires. Le Conseil national de la transition écologique (CNTE) avait également insisté sur ce point dans son avis sur le présent projet de loi. Cet amendement garantit que les informations relatives à la composition des produits, à leur conception, et aux procédés industriels développés par les fabricants, ne pourront être rendues publiques ou communiquées aux concurrents. Il s'agirait d'une immixtion dans l'entreprise susceptible de causer des distorsions de concurrence.

Enfin, en cohérence avec l'amendement AFFECO-3 à l'article 1^{er} et l'amendement AFFECO-16 à l'article 8 du présent projet de loi, la commission a adopté sur proposition de la rapporteure un **amendement AFFECO-10** visant à **préciser que les « substances dangereuses » faisant l'objet des demandes de communication sont celles qui figureront dans un décret pris après avis de l'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES)**. Cela renforcera la sécurité juridique des acteurs économiques en instaurant une liste limitative.

Article 8

(articles L. 541-10 à L. 541-10-9, L. 541-10-13 et L. 541-10-14 *[nouveaux]*,
L. 541-15-9 *[nouveau]* du code de l'environnement)

Refonte et extension du régime de responsabilité élargie des producteurs

L'article 8 du projet de loi opère une **refonte en profondeur du régime de Responsabilité élargie des producteurs (REP)**, en rédigeant en totalité la section du code de l'environnement qui la régit.

Le principe de Responsabilité Élargie des Producteurs (REP)

La responsabilité élargie des producteurs est une application du principe dit « pollueur payeur ». Il impose aux fabricants, distributeurs ou importateurs de certaines catégories de produits générant des déchets de prendre en charge, en particulier financièrement, la prévention et la gestion de ces déchets.

La REP peut être exercée par le biais d'un système individuel de collecte, ou via un mécanisme collectif, c'est-à-dire la mise en place d'un éco-organisme de filière qui se voit transférer l'obligation de gestion des déchets. Ceux-ci sont financés par les producteurs, qui en assurent la gouvernance. Les éco-organismes sont soumis à agrément des pouvoirs publics et doivent respecter un cahier des charges défini par arrêté ministériel.

En France, le principe de la REP existe au niveau législatif depuis 1975 et est codifié à l'article L. 541-10 du code de l'environnement. On compte aujourd'hui une vingtaine de filières à responsabilité élargie des producteurs (automobiles, médicaments, ameublement, pneumatiques, etc.).

*Tableau récapitulatif de la refonte du champ de la Responsabilité élargie du producteur
proposée par le projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire
(ci-après)*

(Source : Commission des affaires économiques du Sénat)

Périmètre actuel de la REP		Base juridique	Périmètre de la REP prévu par le PJLEC		Entrée en vigueur	Raison de l'ajout
Emballages ménagers	R. 543-56 CE	Emballages ménagers, y compris hors foyer	1	Déjà en vigueur		
		Emballages professionnels : - Hors restauration - De la restauration	2	1er janvier 2025 1er janvier 2021	Directive européenne	
Imprimés papiers à destination des utilisateurs finaux, hors livres	L. 541-10-1 CE	Imprimés papiers à destination des utilisateurs finaux, hors livres	3	Déjà en vigueur		
		Secteur du bâtiment (sauf système équivalent)	4	1er janvier 2022		
Equipements électriques et électroniques	L. 541-10-2 CE	Equipements électriques et électroniques	5	Déjà en vigueur		
Piles et accumulateurs portables, automobiles et industriels	R. 543-128-3 CE R. 543-129-3 CE R. 543-130 CE	Piles et accumulateurs	6	Déjà en vigueur		
Contenus et contenants des produits chimiques pouvant présenter un risque significatif pour la santé et l'environnement qui produisent des déchets ménagers	L. 541-10-4 CE	Contenus et contenants des produits chimiques pouvant présenter un risque significatif pour la santé et l'environnement : - Qui produisent des déchets ménagers - Ensemble des déchets pouvant être collectés	7	Déjà en vigueur 1er janvier 2020	FREC et directive euro.	
Médicaments non utilisés et leurs conditionnements	R. 4211-24 CSP	Médicaments	8	Déjà en vigueur		
Déchets d'activités de soins à risque infectieux perforants d'auto-traitement et autotest (DASRI)	L. 4211-2-1 CSP	Dispositifs médicaux perforants d'auto-traitement et d'autotest Et les équipements électriques et électroniques qui leurs sont associés	9	Déjà en vigueur 1er janvier 2021		
Eléments d'ameublement et produits rembourrés d'assise et de couchage	L. 541-10-6 CE	Eléments d'ameublement et produits rembourrés d'assise et de couchage	10	Déjà en vigueur		

<p>Habillement, chaussures et linge de maison neufs pour les ménages</p> <p>Au 1er janvier 2020 : Produits finis en textile pour la maison hors ameublement ou décoration d'ameublement</p>	<p>L. 541-10-3 CE</p>	<p>Produits textiles :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Habillement, chaussures et linge de maison neufs pour les particuliers - Neufs pour la maison hors ameublement ou décoration d'ameublement 	<p>11</p>	<p>Déjà en vigueur</p> <p>1er janvier 2020</p>	
		<p>Autres jouets</p>	<p>12</p>	<p>1er janvier 2021</p>	<p>FREC</p>
		<p>Autres articles de sport et de loisirs</p>	<p>13</p>	<p>1er janvier 2021</p>	<p>FREC</p>
		<p>Autres articles de bricolage et de jardin</p>	<p>14</p>	<p>1er janvier 2021</p>	<p>FREC</p>
<p>Véhicules hors d'usage</p>	<p>R. 543-156-1 CE</p>	<p>Voitures particulières, camionnettes</p> <p>Véhicules à moteur à deux ou trois roues et quadricycles à moteur</p>	<p>15</p>	<p>Déjà en vigueur</p> <p>1er janvier 2022</p>	<p>FREC et directive euro.</p>
<p>Pneumatiques, à compter du 1er janvier 2020 pour l'agrément et l'approbation des systèmes individuels et des éco-organismes</p>	<p>L. 541-10-8 CE</p>	<p>Pneumatiques</p>	<p>16</p>	<p>A compter du 1er janvier 2023 pour l'agrément et l'approbation des systèmes individuels et des éco-organismes</p>	
		<p>Huiles minérales ou synthétiques, lubrifiantes ou industrielles</p>	<p>17</p>	<p>1er janvier 2022</p>	<p>Directive européenne</p>
<p>Navires de plaisance ou de sport</p>	<p>L. 541-10-10 CE</p>	<p>Navires de plaisance ou de sport</p>	<p>18</p>	<p>Déjà en vigueur</p>	
		<p>Produits du tabac équipés de filtres en plastique et produits utilisés avec des produits du tabac</p>	<p>19</p>	<p>1er janvier 2021</p>	<p>FREC et directive euro.</p>
		<p>Lingettes pré-imbibées pour usages corporels et domestiques</p>	<p>20</p>	<p>1er janvier 2024</p>	<p>FREC et directive euro.</p>

Cette rédaction répond à plusieurs objectifs :

- **harmoniser les régimes existants**, relatifs aux différentes filières de produits générateurs de déchets, dont certains relèvent actuellement de la loi et d'autres du règlement, et soumis à des règles diverses ;

- **mieux encadrer les systèmes individuels et les éco-organismes** mis en place par les producteurs pour remplir leurs obligations ;

- **soumettre de nouvelles filières au régime de REP**, et d'étendre le périmètre de filières REP préexistantes à des produits similaires ;

- **clarifier les dispositions relatives à la contribution financière des producteurs et aux activités des éco-organismes** (éco-modulation, garanties financières, passation de marchés, barème de prise en charge des coûts du service public assuré par les collectivités) ;

- **instaurer de nouvelles obligations applicables aux producteurs et aux distributeurs** (en particulier la reprise sans frais des produits usagés, ou l'instauration de dispositifs de consigne obligatoire), et des obligations particulières aux plateformes de vente en ligne.

a) La refonte du régime de responsabilité élargie du producteur (REP) : une évolution qui doit être pragmatique et concertée

(1) Une reformulation du principe de la responsabilité élargie des producteurs et de ses modalités d'application : ne pas rigidifier à outrance le régime de REP

Le projet de loi opère une **rédaction de la définition du principe général de la REP**, dans l'objectif à la fois de **transposer plus exactement le droit européen** - notamment en remplaçant la notion de « producteurs, importateurs et distributeurs », par l'énumération « personne physique ou morale qui élabore, fabrique, manipule, traite, vend ou importe » ; et d'insister sur l'importance de **l'éco-conception** des produits et des solutions alternatives au recyclage, c'est-à-dire le **réemploi et la réutilisation**.

La **rapporteuse partage l'esprit de cette rédaction**, qui prend en compte la totalité du cycle de vie des produits. Toutefois, elle a proposé à la commission de **réintroduire dans cette définition la mention des « produits générateurs de déchets »**, que la rédaction opérée fait disparaître de l'article L. 541-10. Cette mention fonde, en effet, la logique même de responsabilité élargie des producteurs, cette responsabilité étant la contrepartie de la mise sur le marché de produits générant des déchets.

Il importe de stabiliser la notion actuelle ainsi que son champ d'application. C'est l'objet de **l'amendement AFFECO-12**, adopté par la commission sur proposition de la rapporteure.

Par ailleurs, **le projet de loi renforce considérablement les exigences applicables aux systèmes individuels**.

Ces alternatives à la mise en place d'un éco-organisme, portées et financées par un producteur particulier, offrent aux producteurs la possibilité d'organiser la gestion de leurs propres déchets de la manière qui leur semble la plus appropriée. C'est un **facteur de souplesse** important.

La soumission de ces systèmes individuels à agrément, qui n'existait pas jusque-là, est soutenue par la rapporteure. Elle permet d'assurer que l'administration contrôle bien les producteurs et la manière dont ils remplissent leurs obligations au titre de la REP. **Certains abus avaient en effet été relevés** au cours des dernières années, comme l'a souligné le rapport de M. Jacques Vernier.

Toutefois, les personnes auditionnées par la rapporteure ont **déploré que de fortes contraintes additionnelles soient imposées aux systèmes individuels; dont les éco-organismes sont entièrement dispensés.** En particulier, **l'obligation de marquage et de prime au retour** ne sont aujourd'hui pas obligatoires.

Certains systèmes individuels performants n'offrent pas de prime au retour, par exemple pour certains produits de bureautique ou d'informatique. La rapporteure estime que, **dès lors qu'un producteur remplit ses obligations au titre de la REP, sous le contrôle de l'administration qui l'agrée, il ne devrait pas être contraint à engager des coûts supplémentaires.** L'obligation de prime au retour, notamment, est susceptible de **mettre en danger la viabilité de systèmes individuels efficaces existants**, dès lors que les producteurs devraient non seulement reprendre gratuitement leur produit, mais rétribuer chaque retour de produit usagé par un client.

La soumission de systèmes individuels à des **contraintes asymétriques vis-à-vis de celles imposées aux éco-organismes serait sans aucun doute désincitative**, laissant craindre à certains auditionnés que le Gouvernement souhaite en faire une modalité périphérique, voire que « l'on cherche à tuer les systèmes individuels et imposer à tous un éco-organisme ». **Rien ne garantit pourtant qu'un éco-organisme soit nécessairement plus performant qu'un système individuel**, leur gouvernance étant complexe et parfois déséquilibrée. Il serait dommageable de se priver d'une modalité efficace de REP.

En conséquence, la commission a adopté un **amendement AFFECO-14, visant à supprimer l'obligation de mise en place d'une prime au retour par les systèmes individuels**, celle-ci pouvant être mise en place par les producteurs la jugeant nécessaire, ou négociée dans le cadre de la rédaction du cahier des charges.

Inscrivant ces observations dans un cadre plus large, la commission a souhaité autoriser l'émergence de solutions alternatives, innovantes et efficaces. Au vu de la diversité des situations rencontrées sur le terrain, des spécificités de chaque filière industrielle, voire même de chaque produit, et

des horizons temporels distincts, il est évident qu'une solution unique ne saurait convenir à toutes les circonstances. **Plutôt qu'une logique d'obligation de moyens, trop souvent inadaptée et rigide, il faut insuffler aux producteurs une logique de résultat.**

Au lieu d'un choix binaire entre éco-organisme et système individuel, la commission a introduit par l'**amendement AFFECO-13** une nouvelle modalité permettant aux producteurs de remplir leurs obligations au titre de la REP. **Ils pourront désormais s'organiser sous une forme collective équivalente qui ne soit pas un éco-organisme, dès lors qu'ils atteindront les objectifs qui auront été fixés au moment de l'agrément de cette nouvelle structure et qu'ils respecteront les règles de contrôles qui s'appliquent aux éco-organismes et systèmes individuels.** De nombreux garde-fous sont ainsi prévus pour garantir l'atteinte des objectifs fixés par la REP.

Cette « troisième voie », qui offre une alternative équilibrée et encadrée aux éco-organismes, est demandée de longue date par les acteurs économiques, conscients de certaines faiblesses présentées par les éco-organismes et les systèmes individuels. Elle permettra aux producteurs d'organiser le service le plus adapté aux spécificités de leur secteur.

(2) L'extension du champ de la responsabilité élargie des producteurs doit être réalisée à une cadence réaliste

En sus de la création de nouvelles filières REP, le projet de loi prévoit d'étendre le périmètre de plusieurs filières REP existantes :

- la filière des **contenus et contenants des produits chimiques pouvant présenter un risque significatif pour la santé et l'environnement,** aujourd'hui limitée aux seuls déchets ménagers, que le projet de loi étend à l'ensemble des déchets pouvant être collectés par le service public de gestion des déchets ;

- la filière des **produits textiles d'habillement, les chaussures ou le linge de maison neuf** destinés aux particuliers, qui est étendue aux produits textiles neufs pour la maison (hors éléments d'ameublements ou associés).

Il est prévu que ces extensions soient **effectives au 1^{er} janvier 2020.**

Ce délai est parfaitement irréaliste. D'abord, la mise en place d'une filière soumise à REP implique l'organisation et le financement de réseaux de collecte et de traitement, et la mise en relation de très nombreux acteurs. Selon les personnes auditionnées par la rapporteure, ce processus nécessite au minimum un délai deux ou trois ans. D'autre part, **il n'est même pas certain que la présente loi soit promulguée** à la date du 1^{er} janvier 2020, ni que ses décrets d'application en fixant le champ exact soient parus.

La commission a en conséquence prévu de repousser d'un an l'entrée en vigueur de ces deux extensions, afin de laisser le temps aux

producteurs nouvellement soumis d'organiser la filière REP d'ici le 1^{er} janvier 2021. C'est l'objet de l'**amendement AFFECO-15**.

- (3) La définition des coûts du service public de gestion des déchets devant être couverts par les contributions financières doit mettre fin à l'hétérogénéité des situations observées

L'article 8 du projet de loi précise que **les contributions financières versées par le producteur à l'éco-organisme couvrent les coûts de prévention, de la collecte, du transport et du traitement des déchets, certains coûts de gestion nécessaires au suivi de la filière, ceux de la communication inter-filières¹ et les autres coûts nécessaires à l'atteinte des objectifs de collecte²**. La prise en charge des coûts supportés par le service public de gestion des déchets est définie par un barème national.

En 2016, les contributions financières se sont élevées à 1,2 milliard d'euros (dont 658 millions d'euros pour la filière « *emballages ménagers* »). **Le taux de couverture des coûts du service public diffère cependant selon les filières : s'il est de 100 % dans la plupart des cas, il s'établit entre 65 % et 80 % pour la filière emballages ménagers, entre 20 % et 40 % pour la filière imprimés papiers et entre 30 % et 50 % pour la filière textile**. Il est à noter que toutes les filières ne sont pas tenues de respecter un taux de couverture minimal³.

Lorsqu'il existe, ce taux de couverture est calculé sur l'ensemble de l'agrément d'un éco-organisme. Dans le cas de la filière emballages ménagers, l'article R. 543-58-1 du code de l'environnement précise que le soutien versé aux collectivités territoriales doit s'élever à 80 %⁴ des coûts nets de référence d'un service de collecte et de tri optimisé⁵. Le taux de couverture étant de 72 % en 2018, il devra être supérieur à 80 % dans les années à venir afin d'atteindre le taux de 80 % en moyenne sur la période.

Aujourd'hui, la partie législative du code de l'environnement ne précise que peu les coûts devant être couverts par les éco-contributions, contrairement aux différentes parties réglementaires du code propres à

¹ Il s'agit des coûts liés aux campagnes communication communes à l'ensemble des éco-organismes, comme celle relative au recyclage.

² Il peut s'agir de coûts liés à l'atteinte d'objectifs de réutilisation, ou encore à l'atteinte d'objectif de recours à l'emploi issu de l'économie sociale et solidaire.

³ Par exemple, la filière contrairement à la filière des emballages ménagers, la loi n'a pas fixé de taux minimal de couverture pour la filière des papiers graphiques. La directive 2008/98/CE prévoit néanmoins que les producteurs supportent au moins 50 % des coûts de collecte et de traitement à échéance 2023.

⁴ Cet article traduit les orientations définies dans l'article 46 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (ou Grenelle I). Ce taux de 80 % correspond par ailleurs aux exigences prévues à l'article 8bis de la directive 2008/98/CE modifiée.

⁵ Un service de collecte et de tri optimisé ne correspond pas à une situation observée ou réelle. Il correspond à une organisation de référence permettant notamment l'atteinte du taux de recyclage matière de 75 % fixé à l'échéance 2022, tout en intégrant un objectif de performance économique.

chaque régime de REP. Il s'en suit une diversité de situations source de complexité, et une couverture parcellaire des coûts engagés par les collectivités territoriales. **La rapporteure salue le souhait d'harmoniser la définition des coûts** devant être couverts par les différentes filières à REP et de l'élever au rang législatif.

Par ailleurs, **les filières « emballages ménagers », « textile » et « imprimés papiers », trois filières disposant d'un éco-organisme financier, ne couvrent actuellement pas l'intégralité des coûts supportés par leur filière respective.** La définition précise des coûts devant être couverts devrait par conséquent conduire à une augmentation de leurs contributions financières. Selon les informations fournies par le Gouvernement, cette hausse s'établirait entre 0 et 150 millions d'euros pour la filière des emballages ménagers, entre 20 et 120 millions d'euros pour celle des imprimés papiers et entre 0 et 12 millions d'euros pour celle des textiles¹. **La rapporteure approuve le choix d'établir une couverture plus précise et plus exhaustive des coûts du service public de gestion des déchets supporté par les collectivités territoriales.**

(4) La modulation des éco-contributions doit se faire de façon transparente et selon des critères précis

L'article prévoit que **les contributions financières des producteurs sont modulées en fonction de critères de performance environnementale (matière recyclée, emploi de ressources renouvelables, durabilité, réparabilité, etc.).** Cette modulation prend la forme soit d'une prime accordée par l'éco-organisme au producteur, soit d'une pénalité. **Ces dernières peuvent être supérieures au montant de l'éco-contribution** et, sur demande motivée du producteur, limitées à 20 % du prix de vente hors taxe du produit.

Par exemple, la mise à disposition des pièces indispensables à l'utilisation d'un lave-linge pendant onze ans déclenche l'application d'un bonus, tandis que la mise sur le marché d'emballages perturbateurs de tri déclenche celle d'un malus.

Aujourd'hui, les éco-modulations obéissent à un ensemble de règles qui diffèrent selon les cahiers des charges des éco-organismes². À titre d'exemple, la fréquence de révision des éco-modulations dépend des produits concernés (plus fréquente pour un produit à la durée de vie courte).

¹ Contrairement aux deux autres, l'augmentation des contributions de la filière des textiles bénéficiera aux opérateurs de tri.

² Certaines étapes de la procédure d'application d'une éco-modulation sont toutefois communes : les propositions d'éco-modulation sont transmises aux ministères signataires de l'agrément de l'éco-organisme, puis soumises à l'avis de la commission des filières REP. Enfin, les cahiers des charges sont modifiés en conséquence afin d'harmoniser les critères et amplitudes de modulation à tous les éco-organismes d'une même filière.

L'article modifie le droit en vigueur en :

- **précisant certains critères environnementaux devant obligatoirement être pris en compte.** La définition des autres critères de modulation dépendra des produits et des filières. Un critère comme la réparabilité par exemple, est pertinent pour les équipements électriques et électroniques mais peut difficilement être appliqué aux emballages ménagers. Parmi les critères listés dans l'article 8 figure la présence de substances dangereuses. En cohérence avec l'amendement AFFECO-3 à l'article 1^{er} et l'amendement AFFECO-10 à l'article 7 du présent projet de loi, la commission a adopté sur proposition de la rapporteure **l'amendement AFFECO-16** prévoyant que le recensement de ces substances figure dans un décret, pris après avis de l'autorité sanitaire compétente¹ ;

- prévoyant que **l'éco-modulation peut être supérieure au montant de l'éco-contribution** afin d'aider à l'amorçage d'évolution en termes d'écoconception ;

- spécifiant que **l'éco-modulation ne peut dépasser 20 % du prix de vente hors-taxe du produit**, le prix de vente de chaque produit n'étant pas nécessairement connu de l'éco-organisme.

Cet ensemble de mesures offre une **solution satisfaisante afin de faire peser sur les producteurs la responsabilité de leurs choix industriels relatifs à l'écoconception, ou non, de leurs produits.** La rapporteure s'interroge toutefois sur les **risques de conflit d'intérêt en matière d'application des pénalités, l'éco-organisme étant constitué et gouverné par les producteurs.** Ces questionnements rejoignent la problématique plus large de la gouvernance des éco-organismes.

(5) Il importe que la passation de marchés par les éco-organismes soit davantage encadrée et intègre les préoccupations des territoires

Une **obligation est créée pour l'éco-organisme, lorsqu'il passe un marché relatif à la prévention ou la gestion des déchets selon une procédure d'appel d'offre, d'intégrer dans cette dernière des critères liés au principe de proximité et au recours à l'emploi d'insertion de certaines personnes.** Par ailleurs, il est tenu de passer les marchés relevant de son activité agréée selon des **procédures d'appel d'offres non discriminatoires et des critères transparents** en recherchant des modalités d'allotissement suscitant la plus large concurrence.

À titre d'exemple, les marchés concernés par le présent article sont ceux de prestation de collecte, d'enlèvement des déchets, de tri et traitement, de préparation en vue de la réutilisation, de prévention. N'étant pas soumis au code de la commande publique, **les éco-organismes disposent d'une grande liberté dans la détermination de leurs procédures de passation de**

¹ Au niveau national, il s'agit de l'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES).

ces marchés et d'attribution des lots. Or, l'Autorité de la concurrence a plusieurs fois¹ recommandé qu'ils mettent en place des procédures de publicité et d'appels d'offres et qu'ils les allotissent géographiquement.

L'article prévoit ainsi une prise en compte **du principe de proximité, entendu comme consistant à assurer la prévention et la gestion des déchets de manière aussi proche que possible de leur lieu de production** et à permettre de répondre aux enjeux environnementaux tout en contribuant au développement de filières professionnelles locales et pérennes². Il prévoit également que les modalités d'allotissement suscitent la plus large concurrence, c'est-à-dire que le nombre de lots séparés, leur taille et leur objet soient conçus de telle façon que de nombreux acteurs puissent répondre à l'appel d'offre. **En outre, l'ajout de critère géographique (le « principe de proximité ») doit permettre d'éviter une trop forte concentration de la demande sur le marché du traitement des déchets,** qui ne manquerait pas d'advenir si les éco-organismes satisfaisaient leurs besoins via un unique marché à l'échelle nationale.

Dans le but de pérenniser les filières du recyclage, l'article 8 crée enfin un **mécanisme de soutien des entreprises du secteur par les éco-organismes.** Faisant face à la **variation des prix de revente** de la matière recyclée, et à la concurrence des matières premières vierges, les opérateurs de recyclage sont en effet susceptibles de subir de **forts risques financiers,** impactant de fait les objectifs de collecte et de traitement fixés à l'éco-organisme. Ce dernier sera donc tenu de prendre en charge ces risques via un dispositif financier qu'il choisira contractuellement avec l'opérateur.

La rapporteure considère que **ces dispositions sont de nature à mieux structurer la filière du recyclage et à promouvoir l'intérêt général par la prise en compte du critère de proximité, par le soutien à l'emploi d'insertion et par la recherche d'une plus grande transparence** dans les appels d'offres.

(6) Une protection et un accompagnement renforcés des collectivités territoriales en cas de défaillance d'un éco-organisme

Il est en effet prévu que l'agrément d'un éco-organisme soit subordonné à la mise en place d'un **dispositif financier destiné à assurer, en cas de défaillance, la couverture des coûts du service public de gestion des déchets.** Cette défaillance peut être **temporaire** (problèmes de trésorerie, insuffisance de provisions pour charges futures, suspension d'agrément, etc.) ou **permanente** (s'il n'a plus suffisamment d'adhérents lui versant de contributions lui permettant de couvrir l'ensemble de ses charges et d'assurer ses missions).

¹ Par exemple, avis n°10-A-21 du 19 novembre 2010 et n°12-A-17 du 13 juillet 2012.

² Article L. 541-1 du code de l'environnement, modifié par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

Dans l'hypothèse d'une telle défaillance, si aucun autre éco-organisme ne prend le relai, la collectivité territoriale chargée d'assurer la collecte, le transport, le traitement et le tri des déchets fait aujourd'hui face à une augmentation de ses charges, que cette dernière résulte de **l'absence du versement du soutien financier** par un éco-organisme financier ou de la nécessité **d'assurer elle-même certaines tâches précédemment assurées par l'éco-organisme opérationnel**. Ce n'est pas un risque théorique : l'éco-organisme chargé de la collecte et du traitement des produits chimiques usagés a subi une défaillance temporaire en 2017, laissant les collectivités prendre en charge ces coûts¹.

Les **provisions pour charges futures** que se constituent les éco-organismes, et dont le niveau élevé a fait l'objet récemment de critiques de la part de la Cour des comptes, **ne peuvent pas être utilisées, lors de la défaillance, pour couvrir les coûts de la collectivité** : leur régime juridique et fiscal implique en effet qu'elles soient reversées aux créanciers dans l'ordre conventionnel de priorité. En outre, elles font l'objet d'un cadre réglementaire non harmonisé, propre à chaque cahier des charges². Par conséquent, l'article 8, s'il laisse toute liberté à l'éco-organisme pour sélectionner le dispositif financier de soutien qui lui paraît le plus pertinent (consignation, compte bloqué, assurance, etc.), instaure une **obligation de résultat quant à la couverture de ces coûts en cas de défaillance**. Le montant provisionné sera considéré comme suffisant s'il est en mesure de couvrir ces coûts pendant plusieurs mois.

Le projet de loi précise également 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**. Il disposera alors des fonds dudit dispositif financier. En toute logique, il devrait s'agir d'un éco-organisme financier, disposant directement des fonds nécessaires au soutien des collectivités.

Ces dispositions de l'article 8 du projet de loi n'appellent **pas de remarque particulière de la rapporteure**, favorable à une couverture des coûts supportés par les collectivités la plus stable et la plus complète possible.

¹ Cet éco-organisme, Eco-DDS, va toutefois rembourser tous les frais engagés par les collectivités depuis le 1er janvier.

² Par exemple, le montant des provisions pour charges futures constituées par l'éco-organisme de la filière des emballages ménagers doit être compris entre 2 et 6 mois de l'ensemble des charges associées aux missions agréées.

(7) La reprise sans frais obligatoire pour les distributeurs ne doit pas aller à l'encontre des exigences sanitaires et de sécurité

Le projet de loi met en place une **double obligation de reprise sans frais par les distributeurs** :

- une **reprise dite « un pour un »**, le distributeur vendant un produit soumis à REP étant tenu de reprendre ou de faire reprendre sans frais le ou les produits usagés de l'acheteur ;

- une **reprise dite « un pour zéro »**, le distributeur étant tenu de reprendre les déchets issus de produits soumis à REP similaires à ceux qu'il vend, même sans achat par le client.

Des **dérogations aux deux obligations précédentes peuvent être accordées par décret** lorsque des « dispositifs permettant d'assurer un niveau de service équivalent » sont prévus.

Si cette obligation est **de nature à améliorer les performances de collecte**, en mettant à disposition des clients un lieu de reprise identifié pour leurs déchets, tels que les appareils hors d'usage, **il convient d'assurer qu'elle ne fait pas peser sur les distributeurs des contraintes démesurées, voire contraires à la réglementation en matière de sécurité.**

Il ne serait 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, *a fortiori* lorsque l'on prend en compte que leurs locaux **reçoivent du public.**

La commission a donc introduit par **l'amendement AFFECO-17** une possibilité de **dérogation par décret à cette double obligation de reprise**, pour les produits nécessitant une prise en charge particulière liée à des **exigences sanitaires ou de sécurité.**

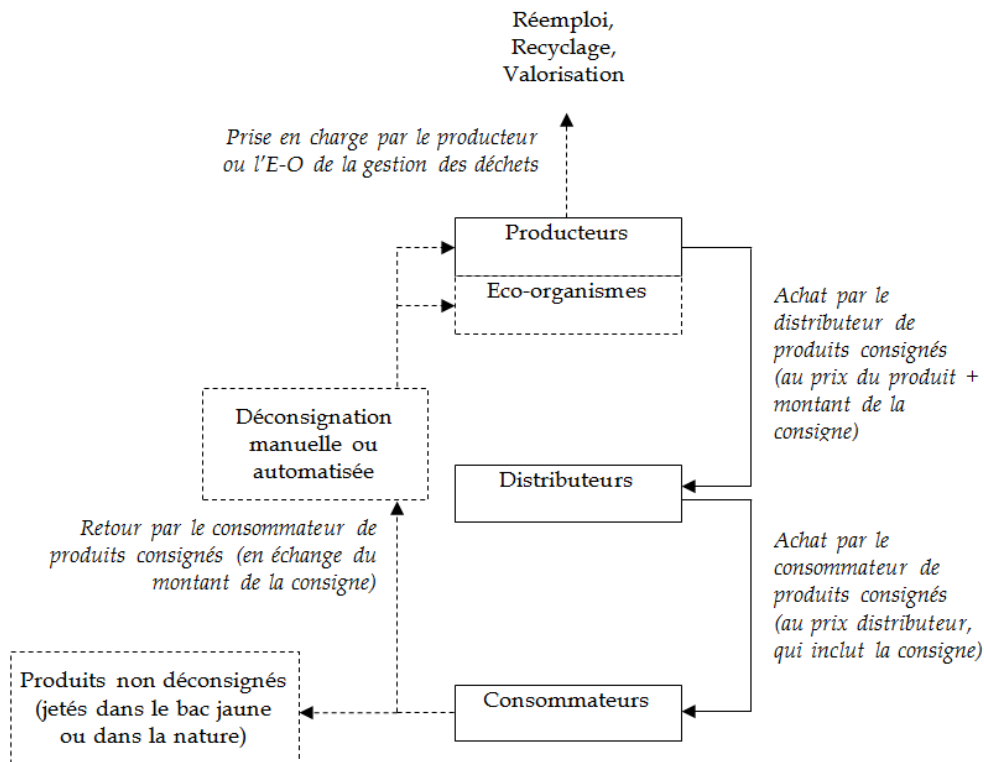
b) Le déploiement de dispositifs de consigne ambitieux ne doit pas bouleverser le service public de gestion des déchets, ni se faire aux dépens du consommateur

Le nouvel article L. 541-10-8 du code de l'environnement, créé par le présent projet de loi, donne la possibilité au pouvoir réglementaire de mettre en œuvre des **dispositifs de consigne obligatoire sur le territoire national, lorsqu'ils sont nécessaires à l'atteinte des objectifs européens ou nationaux.** Ces dispositifs pourraient s'appliquer pour tous les déchets ou produits usagés des ménages.

Par un tel système, certains producteurs, par exemple d'emballages ou de bouteilles, factureraient dès la première mise sur le marché de leur produit un montant supplémentaire fixe, appelé « consigne ». Une fois le produit consommé ou utilisé, l'acheteur peut retourner le déchet ou le produit usagé au producteur. Ce dernier lui rembourse alors le montant de la consigne acquitté à l'achat. La consigne répond ainsi à une logique

d'incitation à la collecte, le consommateur final renonçant au montant supplémentaire acquitté à l'achat, s'il ne se charge pas lui-même de la collecte de ses déchets.

Représentation schématique d'un dispositif de consigne



Source : Commission des affaires économiques du Sénat

Un tel dispositif existe dans plusieurs pays, comme l'Allemagne, les Pays-Bas ou certaines provinces du Canada.

(1) La consigne doit contribuer à l'amélioration du bilan environnemental

L'instauration d'un système de consigne vise à améliorer les taux de collecte. Son déploiement efficace, qu'il vise au recyclage, au réemploi ou à la réutilisation des produits, **nécessiterait l'organisation de circuits de collecte et de lieux de déconsignation sur l'ensemble du territoire concerné**. La multiplication des véhicules transportant à vide les contenants usagés en parallèle du service public de gestion des déchets, la production et la maintenance d'éventuelles machines à consigne, le nettoyage et traitement des produits s'accompagneraient probablement d'une hausse des émissions de gaz à effet de serre et d'une consommation accrue de ressources.

L'éventuelle mise en œuvre de la consigne doit donc nécessairement être précédée d'une étude objective, chiffrée et approfondie de son impact environnemental. **Il faut s'assurer que l'effort en faveur de l'accroissement**

des taux de collecte – déjà relativement élevés pour un certain nombre de produits – n’aura pas pour effet de détériorer la performance environnementale globale de la gestion des déchets.

La commission a donc adopté sur proposition de sa rapporteure un **amendement AFFECO-18 portant article additionnel** qui prévoit que la mise en place d’un système de consigne **ne puisse être imposée aux producteurs que si son bilan environnemental global est positif**. Le décret d’application devra déterminer la méthode selon laquelle ce bilan est évalué et ainsi justifier de la pertinence du dispositif.

- (2) La consigne ne doit pas déstabiliser les filières REP qui fonctionnent, ni les équilibres de financement du service public de gestion des déchets

Si la rapporteure entend qu’un système de consigne puisse, dans certaines conditions, contribuer à améliorer les taux de collecte, elle souligne néanmoins que **l’introduction d’une consigne sur certains produits en France est susceptible de bouleverser des équilibres qui sont le résultat de plusieurs années de mise en place d’un système de gestion des déchets fondé sur la responsabilité élargie des producteurs (REP) et sur le service public de gestion des déchets**, à la main des collectivités territoriales.

En effet, les producteurs de produits générant des déchets soumis à la REP sont aujourd’hui tenus de contribuer au financement de la gestion de ces déchets par l’intermédiaire d’un éco-organisme¹. Toutefois, **les producteurs qui mettraient en place un système obligatoire de consigne cesseraient leur financement actuel de l’éco-organisme**, avançant que l’organisation de la consigne vaut solde de leurs obligations au titre de la REP.

Cela est problématique, à deux égards :

– tandis que le système actuel de financement via les éco-organismes met en œuvre une sorte de mutualisation des financements des divers producteurs de produits de même catégorie (par exemple des emballages plastiques), **un retrait des producteurs organisateurs de la consigne ferait peser une charge autrement plus conséquente sur les producteurs continuant à contribuer à l’éco-organisme**. Selon le pré-rapport rendu par M. Jacques Vernier sur la consigne le 11 septembre 2019², cette perte de contributions pour Citeo s’élèverait à environ **134 millions d’euros** dans le cas d’une consigne des bouteilles en plastique. Les éco-contributions des autres producteurs d’emballages **devraient alors augmenter de 6 %** ;

– l’éco-organisme contribue à financer le service public de gestion des déchets pour la collecte et le traitement qu’il assure des déchets dont les producteurs sont responsables. Une fois retirés de l’éco-organisme, les

¹ Sauf si ces producteurs ont mis en place un système individuel, comme autorisé par la loi.

² Pré-rapport sur la consigne, M. Jacques Vernier, 11 septembre 2019.

producteurs des produits visés par la consigne ne contribueront donc plus aux coûts auxquels font face les collectivités territoriales en matière de collecte, de tri et de traitement de leurs déchets. Pourtant, **le service public de gestion des déchets continuerait à collecter, trier et traiter les emballages consignés non retournés**, mais abandonnés dans la nature ou jetés par erreur dans les bacs jaunes. **Ces produits non retournés pourraient atteindre environ 20% des produits consignés**, selon les personnes auditionnées par la rapporteure. Même si une partie des coûts des collectivités pourrait être réduite par la baisse des flux de collecte des produits consignés, celles-ci font néanmoins face à des coûts fixes très importants. De plus, l'extraction des matières consignées des flux collectés ferait **perdre aux collectivités des recettes importantes liées à la revente de la matière**. Ce montant pourrait atteindre environ **50 millions d'euros** dans le cas d'une consigne des bouteilles en plastique.

Les producteurs organisateurs, dans le même temps, pourraient conserver les sommes déboursées par les consommateurs au titre de la consigne, mais non remboursées (c'est-à-dire correspondant à des produits non retournés). Si 20 % environ des consignes ne sont pas reversées, ce montant atteindrait environ qui pourraient s'élever à près de 250 millions d'euros dans le cas d'une consigne des bouteilles en plastique.

En l'état du dispositif de consigne proposé par le Gouvernement, il n'existe aucune garantie sur les produits qui seront concernés, ni aucun garde-fou protégeant les équilibres du service public de gestion des déchets et des filières REP.

Au demeurant, même le rapport Vernier précité considère que la question de la déconsignation des emballages collectés par les collectivités locales est « *colossale* ».

Il n'est pas question que la mise en œuvre de solutions alternatives, voire parallèles, telles qu'un système de consigne, ait pour conséquence de réduire la couverture des coûts des collectivités, c'est-à-dire de se répercuter sur l'imposition des contribuables locaux, ou de mettre en danger l'équilibre économique de leur gestion mutualisée des déchets. Les collectivités territoriales ont réalisé des efforts considérables pour déployer une collecte sur l'ensemble de leur territoire, ont investi dans des centres de tri récemment modernisés pour prendre en compte l'extension des consignes de tri, et déploient sur le terrain un important travail de pédagogie au contact des Français.

La rapporteure n'a pu obtenir aucune réponse claire de la part des autorités chargées de l'élaboration du présent texte quant au coût objectif du dispositif pour les collectivités, les autres producteurs ; ni même la confirmation que les producteurs organisant la consigne continueraient de contribuer au financement du service public.

En l'attente de ces éléments nécessaires à une prise de position informée du Parlement sur l'opportunité de mettre en place des dispositifs de consigne pour recyclage, réemploi ou réutilisation, **la commission a donc entendu offrir les garanties appropriées aux collectivités**, pour les protéger des déséquilibres susceptibles d'apparaître. **Une coopération juste et équilibrée entre tous les acteurs de l'économie circulaire est la condition impérative de sa pérennité.**

Elle a donc adopté sur proposition de la rapporteure un **amendement AFFECO-20 portant article additionnel** visant à garantir une **juste compensation financière aux collectivités assurant la collecte résiduelle des produits consignés**. Il prévoit que celles-ci soient indemnisées par les producteurs lorsqu'elles leur retournent ces déchets. Plus concrètement, **les collectivités se verraient indemnisées à hauteur de la consigne sur chaque produit collecté et rendu au producteur**. Ces sommes leur permettraient de continuer à assurer le service public de gestion des déchets, au bénéfice de la collectivité.

Dans l'hypothèse où 10 % de bouteilles consignées, pour une consigne fixée à 15 centimes, seraient collectées par le service public de gestion des déchets dans le bac jaune ou dans les lieux publics, **l'amendement adopté par la commission permettrait aux collectivités de récupérer près de 250 millions d'euros.**

- (3) La consigne ne doit pas limiter le libre choix du consommateur face aux différentes formes de commerce

La mise en place d'un dispositif de consigne pose aussi question pour les consommateurs français et le commerce de proximité.

Si un dispositif de consigne était mis en place, il existe un risque non négligeable que les automates de déconsignation soient **concentrés auprès des grandes surfaces**, qui auraient le bénéfice du volume. Cela pourrait perturber les habitudes d'achat locales et modifier les flux de clientèle, contribuant à la baisse de fréquentation du petit commerce déjà constatée dans de nombreux centre-bourgs français. **Il faut préserver le commerce de proximité d'une telle déstabilisation brutale.**

Des dérives commerciales pourraient facilement apparaître, telles que des machines de déconsignation placées en grande surface et remboursant la consigne en bons d'achat afin **d'imposer qu'elle soit dépensée dans un magasin particulier**. Des promotions de type « consigne gratuite », qui abaisseraient artificiellement les prix créeraient une **distorsion de concurrence** au profit des grands distributeurs, tandis que les petits commerçants ne pourraient priver leur trésorerie de ces sommes.

En conséquence, **la commission a adopté un amendement AFFECO-19 portant article additionnel** visant à **imposer l'affichage du montant de la consigne** sur le produit et par le vendeur, à **garantir qu'il soit répercuté** jusqu'au consommateur final, à en interdire la réfaction, et à en

obliger le remboursement immédiat, intégral et en numéraire lors de la déconsignation.

Article 10

(article L. 541-15-9 [*nouveau*] du code de l'environnement)

Interdiction des plastiques oxodégradables

L'article 10 du projet de loi **interdit la production, la distribution, la vente, la mise à disposition et l'utilisation d'emballages ou de sacs fabriqués, en tout ou partie, à partir de plastique oxodégradable**. À compter du 1^{er} janvier 2021, la mise sur le marché des produits fabriqués à base de ce type de plastique est interdite.

La mesure concernant les sacs et emballages codifiée dans le code de l'environnement les dispositions issues de l'article 75 de la loi pour la transition énergétique et la croissance verte, d'application immédiate lors de la promulgation de cette loi. La mesure plus générale, applicable en 2021 et qui concerne tous les produits constitués de plastique oxofragmentable¹, **transpose l'article 5 de la directive 2019/904** relative à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement.

Les plastiques oxodégradables sont des « *plastiques traditionnels qui contiennent des additifs destinés à accélérer la fragmentation de la matière en très petits débris, sous l'effet du rayonnement ultraviolet ou de la chaleur*² ». **Ces plastiques ne sont pas assimilés par les micro-organismes. Les fragments issus de la dégradation de ces plastiques persistent dans l'environnement.** Par ailleurs, les plastiques oxodégradables ne sont ni compostables, ni recyclables.

Ces dispositions de l'article 10 du projet de loi, qui codifie le droit applicable et transpose la directive, n'appellent **pas de remarque particulière de la rapporteure** sur le fond. Toutefois, elle souligne que dans le cas des plastiques oxodégradables, des alternatives peuvent exister pour l'ensemble des produits fabriqués à partir de cette matière. L'interdiction de mise sur le marché doit par conséquent stimuler l'innovation en matière d'écoconception afin de développer des produits de substitution.

¹ Par exemple des films à usage agricole, des contenants.

² Rapport de la commission au Parlement européen et au Conseil concernant les incidences sur l'environnement de l'utilisation des plastiques oxodégradables, et notamment des sacs en plastique oxodégradable, 16 janvier 2018.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 17 septembre 2019, la commission a examiné l'avis sur le projet de loi n° 660 (2018-2019) relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire.

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous examinons le rapport pour avis de Mme Anne-Catherine Loisier sur le projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire. La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable est saisie au fond, sur le rapport de Mme Marta de Cidrac. Notre rapporteure nous proposera vingt-et-un amendements qui, s'ils sont adoptés par notre commission, seront ensuite présentés à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable qui se réunit cet après-midi.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour avis. – Notre commission s'est saisie de huit articles, sur les treize que compte ce projet de loi. Les mesures proposées impactent en effet fortement les acteurs économiques, qu'ils soient producteurs, consommateurs ou autorités publiques.

Le Sénat est la première chambre saisie : c'est là une juste reconnaissance du rôle joué par les collectivités territoriales, qui sont non seulement chargées du service public de gestion des déchets, mais jouent aussi un rôle de premier plan dans la mise en œuvre de la collecte, du tri et du traitement des déchets. Elles sont les principaux acteurs de la transition écologique que nos concitoyens souhaitent certes plus rapide, mais pas plus coûteuse.

C'est en conservant à l'esprit ces réalités que j'ai examiné ce texte, dans l'objectif de mobiliser le consommateur tout en préservant à la fois les équilibres du service public assuré par les collectivités et les capacités de production des entreprises françaises.

Nul besoin de revenir sur l'impérieuse nécessité d'accélérer la transition énergétique, de lutter contre le réchauffement climatique et le gaspillage des ressources. Nous avons tous en mémoire les images de déchets flottants au milieu de l'océan ; des dépôts sauvages dans nos champs et forêts ; ou les débats sur l'obsolescence programmée des équipements électroniques. La France produit chaque année quelque 320 millions de tonnes de déchets, dont 70 % proviennent du seul secteur de la construction. Moins d'un quart du plastique est recyclé et seulement 40 % des déchets ménagers, contre 66 % en Allemagne. Le gaspillage alimentaire représente 29 kg par personne et par an.

Les questions d'économie circulaire et de lutte contre le gaspillage sont longtemps restées en marge du débat public. Des mesures isolées ont été introduites dans des textes concernant d'autres sujets comme le logement, l'énergie ou l'agriculture, mais les acteurs étaient en attente d'un texte cohérent et global.

Le présent projet de loi porte plusieurs mesures issues de la « Feuille de route pour l'économie circulaire » présentée par le Gouvernement en avril 2018. Il transpose également plusieurs directives européennes de 2018 et 2019 relatives aux déchets et aux plastiques, qui fixent des objectifs de collecte (90 % pour le plastique d'ici 2029), prohibent certains matériaux et modernisent les dispositifs de responsabilité élargie des producteurs (REP).

L'objectif principal de ce texte est de passer d'une économie linéaire, dans laquelle on produit, on consomme, puis on jette, à une économie circulaire, dans laquelle la consommation de matière première est limitée, le cycle de vie des produits est allongé et les déchets deviennent des ressources. Pour atteindre cet objectif, le projet de loi active trois leviers.

Tout d'abord, il accroît l'information du consommateur sur les caractéristiques environnementales des produits, *via* notamment l'affichage obligatoire de certaines mentions et l'instauration d'un indice de réparabilité. Il généralise également l'apposition du logo Triman sur les produits et clarifie l'information sur la disponibilité des pièces détachées.

Ensuite, il intensifie la lutte contre le gaspillage et promeut le réemploi des produits usagés. L'élimination des invendus non alimentaires est interdite : ceux-ci devront être recyclés, réemployés ou réutilisés. Les grandes surfaces devront reprendre les produits usagés rapportés par leurs clients. La réparation ayant recours à des pièces détachées réutilisées est encouragée. Le diagnostic déchet, que doivent conduire les professionnels du bâtiment en amont de leurs projets de démolition, est élargi et renforcé. Un taux minimal d'incorporation de matières recyclées pourra être défini pour certains produits.

Enfin, l'article 8 opère une refonte du dispositif de REP, qui impose aux fabricants ou importateurs de produits générateurs de déchets de financer et de prendre en charge ces déchets, s'ils le souhaitent *via* un éco-organisme. Cette REP concerne aujourd'hui une vingtaine de filières en France. Je reviendrai sur ces modifications d'ampleur dans quelques instants, d'autant que le dispositif de consigne des emballages ménagers est également prévu par ce même article 8.

Ce texte me semble aller globalement dans le bon sens, mais ses modalités de mise en œuvre méritent d'être précisées.

Il est tout d'abord impératif qu'il tienne compte de la faisabilité technique et économique des mesures pour les entreprises. Or, certaines n'ont pas fait l'objet d'études d'impact suffisamment approfondies. Trop souvent, leur mise en œuvre est renvoyée au décret, y compris sur des aspects importants tels que les secteurs concernés ou les critères retenus. Les délais de mise en œuvre sont très courts : par exemple, au 1^{er} janvier 2020 pour l'extension de certaines filières REP ! Les acteurs économiques s'inquiètent de cette approche cavalière, voire irréaliste, alors que les

implications sur leurs investissements et leurs procédés de production sont considérables.

L'information du consommateur doit lui permettre d'orienter ses choix vers des produits plus vertueux, mieux réparables et mieux recyclables et d'influer ainsi sur le marché. Mais attention à ne pas noyer le consommateur sous un flot de nouvelles informations ! Il faut améliorer la lisibilité, harmoniser les mentions et favoriser la stabilité des dispositifs.

Ce projet de loi doit non pas bouleverser les dispositifs vertueux existants, mais respecter les compétences et les sources de financement des collectivités territoriales. Le service public de gestion des déchets est un service de proximité, qui touche directement au quotidien des Français, mais dont l'équilibre est complexe et précaire. Sachons préserver ce service public, le faire évoluer vers plus d'efficacité et d'homogénéité et permettre une meilleure articulation avec les autres parties prenantes de la collecte et du traitement des déchets.

Enfin, le législateur ne doit pas chercher à imposer d'en haut un modèle unique, alors que les réalités de nos territoires sont diverses et appellent des solutions différenciées. Préférons l'obligation de résultat à l'obligation de moyens : les acteurs doivent être libres de développer des alternatives innovantes et efficaces, dès lors qu'ils remplissent les objectifs qui leur sont fixés. Certes, des dérives existent et, dans certains cas, il faut recourir à des obligations. Mais de nombreuses entreprises, par exemple celles de l'agrofourmiture, n'ont pas attendu ce projet de loi pour se fixer des engagements volontaires, modifier leurs processus de production ou la gestion de leurs déchets et ainsi concilier croissance et engagement en faveur de l'environnement.

Je souhaite revenir plus en détail sur les deux principales mesures de ce projet de loi prévues à l'article 8.

La première est la refonte du régime de REP. Les producteurs peuvent recourir soit à un système individuel dans lequel ils remplissent leurs obligations de façon autonome, soit à un éco-organisme qu'ils financent et qui financera en retour les collectivités ou assurera la gestion des déchets. Je souhaite que nous privilégions une logique de résultat, plutôt qu'une logique de moyens : si d'autres modèles alternatifs prouvent leur efficacité – par exemple une organisation collective et autofinancée, sans être un éco-organisme –, pourquoi les interdire ? Chaque filière a ses spécificités qui justifient la mise en place de systèmes distincts. Je vous proposerai donc d'autoriser une forme de « troisième voie » pour les filières REP qui le souhaitent, à condition bien entendu qu'elles remplissent leurs objectifs de collecte, qu'elles soient agréées et qu'elles se soumettent aux contrôles applicables aux éco-organismes et aux systèmes individuels. Je vous proposerai également de restaurer une égalité de traitement entre systèmes individuels et éco-organismes. Les éco-organismes ne sont pas toujours la

panacée : nous connaissons tous des cas de défaillance, de mauvaise gestion financière, de couverture des coûts insuffisante ou d'objectifs non remplis comme, par exemple, dans la filière des équipements électriques et électroniques... Soyons souples et pragmatiques et laissons le producteur qui le souhaite mettre en place son système individuel tant que les objectifs sont atteints. Il n'est pas nécessaire d'ajouter une obligation spécifique de prime au retour qui mettrait en danger les systèmes individuels existants qui fonctionnent.

La seconde mesure emblématique du projet de loi est l'autorisation de mise en place de systèmes obligatoires de consigne pour recyclage, réemploi ou réutilisation des emballages ménagers. Cette mesure est devenue un totem pour le Gouvernement, qui contraste avec le minimalisme du dispositif du projet de loi. Son champ très large et le renvoi total au décret témoignent de l'insuffisante concertation qui a présidé à son élaboration. Les arbitrages concernant ses modalités d'application concrètes n'ont toujours pas été rendus.

Le dispositif vise non seulement la consigne pour réemploi ou réutilisation, mais aussi la consigne pour recyclage. Le Gouvernement soutient notamment l'instauration d'une consigne des bouteilles en plastique en polytéréphtalate d'éthylène (PET), qui représente entre 6 et 10 % des emballages collectés. La mise en place d'une telle consigne priverait les collectivités des recettes qu'elles tirent aujourd'hui de la revente de cette matière, bouleversant les équilibres de financement du service public et pouvant aboutir à des hausses de fiscalité. À cette perte de recettes, s'ajouterait la fin du financement, par les producteurs, du service public *via* l'éco-organisme Citeo, pour un montant estimé à 134 millions d'euros. Par ailleurs, les collectivités devraient continuer à collecter les bouteilles que les consommateurs n'auraient pas rapportées au point de consigne. L'équilibre des financements n'est donc pas assuré pour les collectivités locales. C'est pourquoi je vous proposerai trois amendements spécifiques pour encadrer les dispositifs de consigne.

Le premier amendement, protecteur des collectivités, prévoit qu'elles seront indemnisées, à hauteur du montant de la consigne, sur chaque bouteille non déconsignée qu'elles auront collectée et retournée au producteur. Ce dispositif permettra de limiter la captation de quelque 200 à 400 millions d'euros par les producteurs au titre des bouteilles non retournées et de financer la collecte assurée par le service public.

Le deuxième amendement, protecteur des consommateurs, vise à interdire les rabais sur le montant de la consigne, ce qui aurait avantagé la grande distribution par rapport au petit commerce. Il impose aussi que la consigne doive être remboursée en numéraire, et non en bons d'achat, qui auraient rendu le consommateur captif de certains lieux de vente.

Le troisième amendement, protecteur de l'environnement, prévoit qu'un dispositif de consigne ne pourra être mis en place qu'à condition qu'une étude d'impact préalable atteste le caractère positif de son bilan environnemental global.

En conclusion, je considère que ce projet de loi est porteur de bonnes intentions et de quelques bonnes mesures, mais nous devons lui apporter plus de souplesse et de pragmatisme afin de sécuriser les entreprises, de responsabiliser le consommateur, d'associer les collectivités et de pérenniser les dispositifs publics qui fonctionnent actuellement.

Mme Élisabeth Lamure. – Je me réjouis que le Sénat soit la première assemblée saisie de ce projet de loi. Certes, les intentions du Gouvernement sont louables, mais ce texte n'est manifestement pas abouti. Les mesures d'accompagnement et de mise en œuvre sont insuffisantes, que ce soit pour les entreprises ou les collectivités territoriales et les rapporteuses ont beaucoup de mérite d'avoir cherché à pallier ce manque. S'agissant de la consigne, j'ai du mal à comprendre l'intention du Gouvernement, qui semble faire droit aux demandes des lobbies sur ce sujet. Quel est l'intérêt des industriels du secteur de la boisson à l'origine de cette idée ? Une majorité de Français y est favorable, mais ont-ils bien compris qu'il s'agirait désormais de la consigne des bouteilles en plastique ?

M. Marc Daunis. – Cet important projet de loi suscite des interrogations quant à nos modes de consommation. Je partage les interrogations et réticences de ma collègue Élisabeth Lamure sur la consigne : les gens pensent qu'il s'agit de la consigne des bouteilles en verre ! Rappelons-nous qu'en Allemagne, un géant de la boisson bien connu a déstabilisé le système en abandonnant le verre pour le plastique et la canette, pourtant plus onéreux. Nous devons nous interroger sur le coût environnemental global des dispositifs que nous mettons en place.

La moitié de nos déchets plastiques n'est pas recyclable et seulement le quart est recyclé : nous ne pouvons pas nous satisfaire de cette situation et il faut qu'un amendement impose que 100 % du plastique soit recyclable !

Notre organisation en filières et éco-organismes est ancienne, originale et fait même des émules hors de France ; ne la déstabilisons pas ! Mieux vaut améliorer la performance des acteurs existants plutôt que de développer des initiatives individuelles à tout-va.

M. Alain Duran. – Ce projet de loi comporte quelques bonnes mesures telles que le renforcement de l'information du consommateur ou l'interdiction de l'élimination des invendus. Mais l'article 8 est plus problématique. Les collectivités se sont fortement engagées dans la collecte et le traitement des déchets : ne les déstabilisons pas ! Qui installera les bornes de récupération, et où ? Je note à ce sujet qu'il y a trente ans, les industriels s'opposaient au tri sélectif. Aujourd'hui, ils défendent la consigne. Nous devons défendre nos centres-bourgs contre les grandes

surfaces. Enfin, je regrette deux grandes absentes dans ce texte : les questions d'éducation et de prévention, car le geste écologique s'apprend, ainsi qu'une remise en cause plus profonde de notre modèle de consommation, afin de limiter durablement le recours aux emballages.

M. Martial Bourquin. – Certains aspects de ce projet de loi sont intéressants, d'autres insuffisants. En amont, les déchets se multiplient et les producteurs en sont largement responsables. Je déplore que le coût du produit n'intègre pas le coût de son retraitement et que le consommateur ne soit pas mieux informé sur le caractère non recyclable de nombreux produits offerts à la vente (pots de yaourt, couches, etc.). La mise en production de tels produits doit être soit interdite, soit pénalisée par le biais d'une taxation, afin d'éviter que la collectivité n'ait à payer pour leur élimination.

De nombreuses entreprises sont touchées par la disparition du plastique à usage unique.

Mme Sophie Primas, présidente. – Notamment dans votre circonscription !

M. Martial Bourquin. – Certaines d'entre elles sont prêtes à s'adapter, mais elles ont besoin de temps et de moyens. Il faut prévoir un fonds et un accompagnement pour ces entreprises si nous voulons éviter des drames sociaux !

M. Daniel Laurent. – L'article 3 du projet de loi complète le dispositif d'information avec le logo Triman. Madame la rapporteure, quelle est votre position sur cet article au regard des emballages verts ?

M. Joël Labbé. – Je salue le dépôt de ce projet de loi. En 2011, tout jeune sénateur, j'étais intervenu sur ces questions. Que n'avais-je pas entendu !

Je partage les inquiétudes de Martial Bourquin et de la rapporteure sur la prise en compte de la réalité des entreprises, mais nous devons tous avoir conscience que nous sommes aujourd'hui dans une situation d'urgence. Par ailleurs, je considère qu'il faut avancer sur l'enseignement des techniques de réparation des pièces en cours de technologie, interdire la publicité pour les produits non recyclables, inciter à consommer l'eau du robinet, etc.

M. Alain Chatillon. – En ce qui concerne l'interdiction de certains types de plastique, les industriels demandent l'application stricte de la réglementation européenne, avec une entrée en vigueur en janvier 2021. Il est indispensable d'accompagner financièrement les entreprises dans leur transformation, car, au total, ce ne sont pas moins de 18 500 emplois qui sont en jeu sur nos territoires.

M. Fabien Gay. – Le projet de loi affiche de beaux objectifs. Certaines des mesures annoncées sont positives ; c'est le cas de l'amélioration de l'information des consommateurs et consommatrices, de

l'interdiction de l'élimination des invendus, de la lutte contre l'obsolescence programmée. Mais je regrette que rien ne soit prévu pour lutter contre la surconsommation et le suremballage.

Je suis en profond désaccord avec le dispositif prévu à l'article 8, car il risque d'aboutir à la privatisation des profits par quelques grands groupes au détriment des collectivités territoriales et à des ruptures d'égalité entre nos territoires. Même si nous avons des approches différentes, nous pouvons, me semble-t-il, nous retrouver autour de cet enjeu.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour avis. – Les industriels du secteur de la boisson sont déjà en train de s'organiser. Leur intérêt dans la consigne des bouteilles en plastique est multiple : récupérer le PET recyclable, plus cher que la matière première initiale ; capter les consignes non rapportées qui pourraient représenter entre 200 et 400 millions d'euros ; et, enfin, bénéficier de la bonne image de la consigne dans l'opinion publique.

Un des sujets dont on ne parle pas assez, c'est l'impact sur le pouvoir d'achat des consommateurs : 90 centimes de consigne sur un pack de six canettes à 3 euros, ce qui n'est pas négligeable.

Le système n'est pas équilibré par rapport aux autres acteurs : il y a une captation de la matière première par les industriels. La priorité devrait certainement être de s'intéresser davantage aux 90 % d'emballages qui ne sont pas bien collectés et recyclés.

L'objectif fixé par la directive européenne est un taux de collecte de 90 % du plastique. L'objectif de 100 % de matière recyclée a été évoqué : dans cette optique, il serait nécessaire de prévoir un délai, car il convient de prendre en compte le volume de matière recyclée disponible. Il faut laisser aux acteurs le temps de s'organiser.

Concernant le sujet majeur de la meilleure performance des éco-organismes, nous proposons d'être plus souples et plus pragmatiques. J'entends qu'il ne faut pas créer de brèche ; mais je propose de soumettre les systèmes individuels aux mêmes contrôles et aux mêmes règles que celles applicables aux éco-organismes, en fixant des taux à atteindre dans le cahier des charges : on s'inscrit ainsi dans une logique de résultats. Cela me semble beaucoup plus vertueux et efficace que le dispositif actuel, fondé sur une logique de moyens.

M. Duran a insisté sur la valorisation et l'optimisation des équipements : c'est le sens de nos amendements visant à faire en sorte que la consigne revienne bien aux collectivités. Il y a une incertitude concernant l'installation des automates de consigne : le collectif Boissons et Citeo affirment tous deux qu'ils s'en chargeront...

En matière d'éducation, la loi pour une école de la confiance comporte un certain nombre de dispositions relatives à la sensibilisation à

l'environnement : est-ce suffisant ? Quant à la prévention, elle doit être davantage prise en compte dans les cahiers des charges et constituer un axe majeur.

Globalement, le projet de loi ne comporte que très peu de dispositions sur les usages et les nouvelles pratiques à mettre en œuvre. L'introduction du paramètre de l'écomodulation vise à responsabiliser davantage les industriels et à éviter que l'on ne produise toujours plus de déchets non recyclables. Là encore, le cahier des charges peut permettre de fixer des objectifs en la matière, sachant qu'est prévu un système de *bonus-malus*.

M. Martial Bourquin. – Très juste.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour avis. – Le logo Triman ne relève pas du champ de la saisine de la commission. À mon avis personnel, on maintient une confusion des logos. Un élargissement des consignes de tri est déjà prévu : tous les plastiques pourront être déposés dans la même poubelle jaune. Les collectivités seront mobilisées pour développer les solutions en matière de tri et de recyclage. Aujourd'hui, elles sont un peu arrêtées dans leur élan, faute de financement pour mener des recherches.

M. Marc Daunis. – Tout à fait.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour avis. – Sans faire le procès de la consigne, le système est déséquilibré à cet égard.

Concernant la réparabilité, beaucoup d'industriels soulignent un manque de main-d'œuvre qualifiée.

Enfin, sur le sujet de la consommation de bouteilles plastiques, il est problématique de développer la consommation d'eau du robinet hors foyer.

En conclusion, j'indique que le Gouvernement n'a pas répondu à nos interrogations sur la captation de la matière première par les industriels, permise par la consigne. Ce déséquilibre pose problème en termes de concurrence.

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous passons à l'examen des amendements proposés par la commission.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour avis. – L'amendement AFFECO-1 vise à autoriser le recours à la dématérialisation pour remplir les nouvelles obligations d'information du consommateur sur les qualités environnementales d'un produit.

L'amendement AFFECO-1 est adopté.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour avis. – L'amendement AFFECO-2 vise à supprimer les écomodulations de la liste des caractéristiques environnementales devant être affichées.

L'écomodulation est un élément majeur de la relation entre l'entreprise et l'éco-organisme. La modulation des écocontributions évolue fréquemment, selon les procédés industriels développés par les producteurs. À chaque évolution, cela impliquerait donc, pour le fabricant, de revoir ses modèles d'étiquette, de marquage... En outre, l'écocontribution n'est pas très parlante pour un produit qui présente à la fois des aspects positifs et des aspects négatifs pour l'environnement. Par exemple, un produit peut comporter une substance dangereuse, mais lui donnant une durée de vie plus longue : serait-il forcément plus vertueux sur le plan environnemental s'il ne contenait pas cette substance ? La réponse n'est pas évidente.

Sans minimiser l'intérêt de l'écomodulation, l'amendement tend à la repositionner dans le cadre de la relation entre l'entreprise et l'éco-organisme, plutôt que dans celui de l'affichage à destination du consommateur.

M. Joël Labbé. – Serait-il possible de donner quelques exemples de substances dangereuses permettant d'allonger la durée de vie des produits ?

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour avis. – Il n'y a pas de liste limitative des substances dangereuses dans le projet de loi. Nous proposons dans un amendement qu'elles soient définies par décret après avis de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES).

L'amendement AFFECO-2 est adopté.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour avis. – L'amendement AFFECO-3 prévoit précisément que les substances dangereuses devant faire l'objet d'une information au consommateur sont celles qui seront définies par un décret pris après avis des autorités compétentes en matière sanitaire.

M. Martial Bourquin. – Pourquoi s'oppose-t-on à ce que l'identité des acteurs qui ne jouent pas le jeu soit rendue publique ? Certaines grandes entreprises qui ne réglent pas leurs sous-traitants ou leurs fournisseurs dans les délais ont parfois accepté de payer le double ou le triple à condition qu'il n'y ait pas de publicité...

Mme Sophie Primas, présidente. – Je vous laisse le soin de déposer un amendement en ce sens...

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour avis. – J’insiste sur le fait que le paramètre de l’écomodulation évolue beaucoup dans le temps, les industriels faisant des efforts pour améliorer le taux de matières recyclées contenues dans leurs produits. Il convient d’adopter une démarche pédagogique et incitative, sachant qu’un malus s’applique le cas échéant. Un affichage de l’écomodulation à destination du consommateur reviendrait finalement à faire fi des efforts des industriels. Ce critère relève du dialogue entre l’industriel et l’éco-organisme, s’agissant d’un sujet de surcroît très technique.

Mme Sophie Primas, présidente. – Beaucoup d’éléments devront déjà figurer sur l’étiquette.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour avis. – On pratique l’écomodulation, avec un système de *bonus-malus*, mais on n’affiche pas ce critère sur l’étiquette, parce qu’il évolue très souvent.

L’amendement AFFECO-3 est adopté.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour avis. – L’amendement AFFECO-4 précise que le décret devra définir exactement les qualités et caractéristiques environnementales devant être communiquées au consommateur. Il s’agit de lutter contre l’inflation des informations.

L’amendement AFFECO-4 est adopté.

Article 2

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour avis. – L’amendement AFFECO-5 prévoit que le décret définisse, pour chaque catégorie de produits, les critères qui permettront d’élaborer l’indice de réparabilité.

L’amendement AFFECO-5 est adopté.

Article 4

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour avis. – L’amendement AFFECO-6 vise à ramener le délai maximal de fourniture de pièces détachées à trente jours, contre vingt jours dans le projet de loi.

L’amendement AFFECO-6 est adopté.

Article additionnel après l'article 6

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour avis. – L'amendement AFFECO-7 tend à encourager la prise en compte des enjeux de réemploi et de réutilisation dans la commande publique.

Les acheteurs publics sont déjà tenus, pour les achats d'un montant important, d'adopter un « schéma de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables ». Le présent amendement précise que ce schéma contribue à la promotion des objectifs de réemploi et de réutilisation. Les entreprises demandent que les acteurs publics se mobilisent eux aussi sur ces enjeux.

L'amendement AFFECO-7 portant article additionnel est adopté.

Article 7

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour avis. – L'amendement AFFECO-8 prévoit que l'obligation de taux minimal d'incorporation de matières recyclées ne puisse être mise en œuvre que si son bilan environnemental global est positif. En effet, le gisement de certaines matières premières recyclées est très faible, ce qui impose aux industriels concernés d'aller les chercher au loin. On peut dès lors s'interroger sur le bilan environnemental global de l'opération.

M. Marc Daunis. – J'apprécie vraiment cette démarche. En matière environnementale, les approches « en silo » peuvent conduire à de lourdes erreurs. Il est bon de considérer le bilan global.

Cela étant, le Gouvernement fixe un objectif de 100 % de plastiques recyclables à l'horizon de 2025 : il est dès lors contradictoire de permettre que des produits puissent être fabriqués avec des plastiques non recyclables. Il faut accompagner les filières dans cette reconversion de la production, afin de pouvoir lever la contradiction. Dans cette perspective, il me paraît nécessaire de combiner l'excellent amendement de Mme la rapporteure avec un dispositif contraignant, sauf à renoncer à l'objectif de 100 % de plastiques recyclables en 2025.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour avis. – Je suis assez d'accord, mais il faut bien avoir à l'esprit que l'on vise ici tous les matériaux et tous les secteurs. On sait très bien que tous les produits ne peuvent pas contenir 100 % de matières recyclées.

M. Marc Daunis. – Je l'entends, mais le recyclage des emballages pose un problème spécifique.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je vous propose de déposer un amendement en séance, mon cher collègue.

L'amendement AFFECO-8 est adopté.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour avis. – L'amendement AFFECO-9 vise à garantir une application précise et harmonisée de l'obligation de taux minimal d'incorporation de matière recyclée. Il s'agit là des moyens de contrôle de l'application de ces taux : il faudra vérifier le respect des normes par les produits élaborés à l'étranger qui arrivent sur le marché français, afin que nos producteurs ne subissent pas une concurrence déloyale.

L'amendement AFFECO-9 est adopté.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour avis. – L'amendement AFFECO-10 précise 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.

L'amendement AFFECO-10 est adopté.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour avis. – L'amendement AFFECO-11 précise que les demandes de transmission de données adressées par l'administration aux producteurs et à leurs éco-organismes ne pourront aller à l'encontre du secret des affaires et des autres secrets protégés par la loi.

L'amendement AFFECO-11 est adopté.

Article 8

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour avis. – L'amendement AFFECO-12 vise à réintroduire au sein du principe de REP la notion de produits générateurs de déchets. Cette notion n'est pas reprise, pour l'heure, dans le projet de loi.

L'amendement AFFECO-12 est adopté.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour avis. – L'amendement AFFECO-13 vise à offrir aux acteurs économiques soumis au

principe de REP une flexibilité supplémentaire dans la mise en œuvre de leurs obligations.

À l'heure actuelle, ils peuvent mettre en place un éco-organisme, financé par eux, qui organise et coordonne la collecte et le traitement des déchets issus de leurs produits. Un producteur individuel peut également organiser son propre système de collecte et de traitement. Cependant, ce système rigide ne permet pas aux producteurs de développer collectivement des solutions intermédiaires pour mettre en place un dispositif qui ne soit pas un éco-organisme, dont la gouvernance est complexe et parfois déséquilibrée. Il est proposé ici de leur ouvrir cette possibilité, en prévoyant un certain nombre de garde-fous pour éviter les abus.

Ainsi, le système devra permettre la reprise en tout point du territoire des déchets des producteurs, afin d'assurer un maillage efficace. Il sera agréé par l'autorité administrative, à l'instar des éco-organismes et des systèmes individuels. L'agrément sera conditionné à l'atteinte des objectifs et au respect des exigences fixées par un cahier des charges. Le système fera l'objet des mêmes contrôles que les éco-organismes et les systèmes individuels.

Il s'agit d'instaurer une obligation de résultats plutôt que de moyens.

L'amendement AFFECO-13 est adopté.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour avis. – L'amendement AFFECO-14 vise à rétablir un équilibre entre les éco-organismes et les systèmes individuels, le projet de loi renforçant considérablement, en l'état, les contraintes applicables à ces derniers, avec la mise en place d'une prime au retour et l'apposition d'un marquage. Il ne faudrait pas décourager le recours à des systèmes individuels. L'amendement prévoit donc de supprimer l'obligation d'instaurer une prime au retour pour ceux-ci.

Mme Sophie Primas, présidente. – Il n'y a pas de raison que les éco-organismes soient favorisés.

L'amendement AFFECO-14 est adopté.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour avis. – L'amendement AFFECO-15 vise à repousser d'un an la date d'entrée en vigueur de l'extension de deux filières REP : celle des contenus et contenants des produits chimiques et celle des produits textiles d'habillement neufs. L'échéance actuellement prévue, à savoir le 1^{er} janvier 2020, est en effet tout à fait irréaliste.

Mme Sophie Primas, présidente. - La loi ne sera peut-être même pas promulguée à cette date...

L'amendement AFFECO-15 est adopté.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour avis. - L'amendement de coordination AFFECO-16 est relatif à la définition des substances dangereuses.

L'amendement AFFECO-16 est adopté.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour avis. - L'amendement AFFECO-17 précise les conditions d'application de l'obligation de reprise sans frais de produits usagés par les distributeurs, en permettant d'exclure de son champ les produits faisant l'objet d'exigences sanitaires ou de sécurité. Il s'agit de s'assurer que cette obligation ne fera pas peser sur les distributeurs des contraintes excessives, voire contraires à la réglementation en matière de sécurité, sachant que leurs locaux reçoivent du public.

L'amendement AFFECO-17 est adopté.

Articles additionnels après l'article 8

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour avis. - L'amendement AFFECO-18 prévoit que la mise en place d'un système de consigne ne puisse être imposée aux producteurs que si son bilan environnemental global est positif.

Le déploiement d'un système de consigne nécessite l'organisation de circuits de collecte et l'installation de lieux de déconsignation. La multiplication des véhicules transportant à vide les contenants usagés en parallèle du service public de gestion des déchets, le nettoyage et traitement des produits s'accompagneront probablement d'une hausse des émissions de gaz à effet de serre et d'une consommation accrue de ressources.

M. Alain Duran. - Nous sommes d'accord sur le fond, mais, notre groupe devant proposer des amendements sur ce sujet, nous nous abstiendrons.

L'amendement AFFECO-18 portant article additionnel est adopté.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour avis. - L'amendement AFFECO-19 vise à protéger le consommateur et les

différentes formes de commerce des dérivés qui pourraient apparaître à la suite de la mise en place d'un système de consigne. Il importe notamment que le signal-prix que représente la consigne soit maintenu. Dans cette perspective, il faut prévenir l'apparition d'offres de « consigne gratuite » ou le reversement du montant de la consigne sous forme de bons d'achat valables chez un distributeur spécifique, ce qui créerait des distorsions de concurrence. Il convient que le montant de la consigne soit reversé immédiatement et intégralement en numéraire, au moment de la déconsignation.

M. Alain Duran. – Nous nous abstenons.

L'amendement AFFECO-19 portant article additionnel est adopté.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour avis. – L'amendement AFFECO-20 vise à ouvrir la possibilité pour les collectivités de se voir rembourser le montant de la consigne lorsqu'elles collectent, trient et retournent des produits consignés aux producteurs, qu'il s'agisse de consigne pour réemploi, pour réutilisation ou pour recyclage.

Dans le cadre d'un dispositif de consigne, toute personne collectant un emballage et le retournant au producteur est remboursée du montant de la consigne préalablement acquitté.

Il paraît évident que les collectivités territoriales, lorsqu'elles assurent cette collecte par le biais du service public de gestion des déchets, et au service des producteurs à responsabilité élargie, puissent également se voir rembourser le montant de la consigne. Il est en effet peu probable que le taux de collecte observée atteigne effectivement 100 % : une partie des emballages consignés se retrouveraient dans la nature, sur la voirie ou dans les bacs jaunes. Leur collecte sera prise en charge par les collectivités qui doivent être indemnisées.

Or les producteurs déployant un dispositif de consigne seraient dispensés de contribuer à l'éco-organisme de la filière, considérant qu'ils remplissent leur obligation au titre de la REP par la mise en place de la consigne. Pourtant, c'est cet éco-organisme qui couvre, comme l'impose la loi, une partie importante des coûts supportés par les collectivités territoriales chargées du service public de gestion des déchets. Les producteurs qui mettront en place une consigne ne participeront donc plus au financement du service public de collecte et de tri.

Le remboursement de la consigne aux collectivités, lorsqu'elles collectent, trient et retournent ces produits aux producteurs, doit donc être assuré. Les sommes en jeu pourraient atteindre près de 250 millions d'euros, et permettront de maintenir le financement du service public assuré.

Le présent amendement propose donc naturellement que les collectivités territoriales chargées du service public de gestion des déchets

soient indemnisées par les producteurs à hauteur de la consigne lorsqu'elles leur retournent les produits consignés collectés.

Cet amendement permet une juste rémunération des collectivités pour les services rendus et de les protéger pour une part des déséquilibres financiers susceptibles d'apparaître à la suite de la mise en place d'un système de consigne pour réemploi, pour réutilisation ou pour recyclage.

M. Alain Duran. – Notre groupe s'abstient.

L'amendement AFFECO-20 portant article additionnel est adopté.

Article 13

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour avis. – L'amendement AFFECO-21 vise à repousser d'un an la date d'entrée en vigueur des articles 1^{er} et 2, relatifs à l'information du consommateur et à l'affichage.

M. Alain Duran. – Nous sommes défavorables à cet amendement.

L'amendement AFFECO-21 est adopté.

Mme Sophie Primas, présidente. – Mes chers collègues, je vous rappelle que nous entendrons le président et le directeur général du groupe Renault mardi prochain, après-midi, pendant la séance publique. Je suggère que les différents groupes répartissent leur effectif entre cette audition importante et la séance publique.

M. Martial Bourquin. – Serait-il possible d'organiser une audition du P-DG de General Electric France ?

Mme Sophie Primas, présidente. – C'est une demande que je reçois avec beaucoup d'intérêt !

La réunion est close à 14 h 45.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Lundi 2 septembre 2019

- *Table ronde AFEP / MEDEF* : **M. François-Nicolas BOQUET**, directeur environnement et énergie, **Mme Emmanuelle FLAMENT-MASCARET**, directrice affaires commerciales et propriété intellectuelle – *Association française des entreprises privées (AFEP)* ; **M. Sébastien SUREAU**, directeur de mission environnement, **Mmes 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 – *Mouvement des entreprises de France (MEDEF)*.

- *Confédération du commerce de gros et international* : **M. Jacques PESTRE**, Directeur général adjoint de Saint-Gobain Distribution Bâtiment et membre du comité de liaison de l'approvisionnement au bâtiment, **Mmes Rachel CHERMAIN**, secrétaire générale de la Fédération française des négociants en appareils sanitaires, chauffage, climatisation et canalisations, **Dorothée BRUCHET**, déléguée générale de la Fédération nationale de la décoration, **MM. Hugues POUZIN**, directeur général, **Cyril GALY-DEJEAN**, responsable des relations institutionnelles et du secrétariat du comité de liaison de l'approvisionnement au bâtiment.

- *Conseil du commerce de France* : **Mme Fanny FAVOREL-PIGE**, secrétaire générale, **M. Philippe JOGUET**, président de la commission environnement et directeur développement durable et questions financières, **Mme Caroline HUPIN**, déléguée générale.

- *Union française des industries des cartons, papiers et celluloses* : **MM. Paul-Antoine LACOUR**, délégué général, **Jan LE MOUX**, directeur économie circulaire et politiques produits.

Mardi 3 septembre 2019

- *Confédération des petites et moyennes entreprises* : **M. Guillaume de BODARD**, Président de la commission environnement et développement durable, **Mme Sandrine BOURGOGNE**, secrétaire générale adjointe.

- *Assemblée des communautés de France* : **M. Jean RÉVÉREULT**, 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.

- *Maison des eaux minérales naturelles* : **Mme Béatrice ADAM**, déléguée générale, **MM. Fabio BRUSA**, responsable affaires publiques (Nestlé France), **Julien LAVAUD**, responsable affaires publiques (Danone Eaux France), **Mme Agnès JACQUOT**, responsable développement durable (Groupe Roxane), **M. Marc TEYSSIER D'ORFEUIL**, président (Com Publics).

- *Cercle national du recyclage* : **M. Bertrand BOHAIN**, délégué général.

- *Elipso* : **Mme Françoise ANDRES**, présidente, **MM. Christophe ROSSE**, vice-président, **Christian THERY**, vice-président, **Mme Sophie GUILLIN-FRAPPIER**, directeur général.

- *Club Bio-plastiques* : **M. Christophe DE BOISSOUDY**, président, **Mmes Marie PLANCKE**, déléguée générale, **Constance AZAÏS**, consultante en affaires publiques.

- *Fédération de la plasturgie et des composites* : **MM. Jean MARTIN**, délégué général, **Marc MADEC**, directeur développement durable.

Mercredi 4 septembre 2019

- *Aluminium France* : **M. Cyrille MOUNIER**, délégué général, **Mmes Catherine ATHÈNES**, directrice du développement durable et des affaires publiques Europe, **Mme Noémie MARIE**, consultante.

- *Équilibre des énergies* : **MM. Brice LALONDE**, président, **Jean-Pierre HAUET**, président du comité scientifique, économique, environnemental et sociétal, **Cécil COULET**, chargé de mission.

- *Syntec ingénierie* : **M. Sébastien DUPRAT**, directeur général Cycle Up, **Mme Anne ZIMMERMAN**, déléguée aux affaires publiques.

- *Fédération du négoce de bois et des matériaux de construction* : **MM. Patrick BOURDON**, président de la commission économique, **Laurent MARTIN SAINT LÉON**, délégué général, **Mmes Adrienne OUVRIEU**, responsable des affaires économiques et environnementales de la FNBM, **Laurence PETIT**, responsable affaires publiques.

- *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.

- *Fédération nationale des boissons* : **Mme Laure BOMY**, directeur général, **M. Alain BISBAU**, conseil affaires publiques.

- *Boissons rafraîchissantes de France* : **Mme Agathe CURY**, directrice générale.

- *TOMRA* : **Mmes Alexandra LANGE**, responsable des affaires publiques, **Marine GRALL**, conseil.

- *Conseil national des professions de l'automobile (CNPA) :* **Mme Dorothee DAYRAUT-JULLIAN**, directrice des affaires publiques et de la communication, **M. 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.

- *Fédération professionnelle des entreprises du recyclage :* **M. Jean-Philippe CARPENTIER**, président, **Mme Marie-Ange BADIN**, responsable relations institutionnelles.

M. Jacques VERNIER, président de la commission des filières responsabilité élargie des producteurs (REP).

Jeudi 5 septembre 2019

- *Fédération des industries électriques, électroniques et de communication :* **M. Alexander LOHNHERR**, vice-président - branche biens de consommation durable, **Mme Anne-Charlotte WEDRYCHOWSKA**, cheffe de service développement durable.

- *France Industrie :* **MM. Vincent MOULIN-WRIGHT**, directeur général, **Jérôme BREYSSE**, directeur des relations publiques, **Patrick O'QUIN**, président - président du GT économie circulaire de France Industrie.

- *Ministère de la transition écologique et solidaire - Direction générale de la prévention des risques :* **MM. Philippe BODENEZ**, chef du service des risques sanitaires liés à l'environnement, des déchets et des pollutions diffuses, **Vincent COISSARD**, sous-directeur des déchets et de l'économie circulaire, **Samuel JUST**, adjoint au chef du bureau de la prévention des déchets et des filières REP, chargé du projet de loi Économie circulaire.

- *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, **Oliver STEMLER**, adjoint au chef du bureau des éco-industries et du développement industriel durable.

- *Fédération française du bâtiment :* **MM. Jean PASSINI**, chef d'entreprise - président de la commission environnement, **Benoît VANSTAVEL**, directeur des relations parlementaires et institutionnelles, **Bertrand HANNEDOUCHE**, chef du service « environnement ».

- *UFC - Que Choisir :* **MM. Damien BARBOSA**, chargé de mission relations institutionnelles France, **Mathieu ESCOT**, directeur adjoint de l'action politique.

- *Fédération du e-commerce et de la vente à distance* : **M. Marc LOLIVIER**, délégué général, **Mme Laure BAÉTÉ**, responsable affaires juridiques & environnementales, **M. Jean-Philippe SLOVES**, directeur de la communication *corporate* et de la RSE (La Redoute).

- *Fédération ENVIE* : **M. Jean-Paul RAILLARD**, président.

- *Comité des Constructeurs Français d'Automobiles* : **M. Nicolas LE BIGOT**, directeur technique, environnemental et international, **Mme Louise D'HARCOURT**, chargée des affaires parlementaires.

LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- Alliance du Commerce
- Ameublement Français
- AMORCE
- ANIA
- Association française des industries des produits de construction (AIMCC)
- Carbonex
- Citeo
- E-Bay - Rakuten
- Eco-systèmes Recylum
- Fédération du commerce et de la distribution (FCD)
- Fédération française des Télécoms (FFT)
- Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR)
- Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)
- FIM
- FNADE
- France Chimie
- France Nature Environnement
- Institut national de l'économie circulaire (INEC)
- Johnson & Johnson
- Lyspackaging
- PHENIX
- PlasticsEurope
- Terradona
- Union nationale des exploitants du Déchet (UNED)
- WWF