

13 septembre 2019

PROJET DE LOI RELATIF A LA LUTTE CONTRE LE GASPILLAGE ET A L'ECONOMIE CIRCULAIRE

- **Projet de loi n°660 déposé le 10 juillet 2019 par Mme. Brune POIRSON, secrétaire d'Etat auprès de la ministre de la transition écologique et solidaire.**
- **Examen du rapport par la commission du développement durable : mercredi 18 septembre 2019. Rapporteuse : Marta de CIDRAC (LR)**
- **Rapporteuse pour avis au nom de la commission des affaires économiques : Anne-Catherine LOISIER (UC)**
- **Discussion en séance publique les 24, 25 et 26 septembre 2019. Chef de file pour le groupe RDSE : Éric GOLD.**

Le **paquet européen « économie circulaire »** adopté le 22 mai 2018 impose de nouveaux objectifs ambitieux :

- Déchets municipaux recyclés : 55 % en 2025 ; 60 % en 2030 et 65 % en 2035.
- **Emballages recyclés : 65 % en 2025 ; 70 % en 2030** (contre 35 à 40 % en France).
 - **Plastique : 50 % puis 55 % (contre 26 % en France) ;**
 - Bois : 25 % puis 30 % ;
 - Métaux ferreux : 70 % puis 80 % ;
 - Aluminium : 50 % puis 60 % ;
 - Verre : 70 % ; 75 % ;
 - Papier et carton : 75 % puis 85 %.
- Taux maximum de mise en décharge de déchets municipaux : 10 % en 2035.
- Baisse de 50 % des biodéchets en 2030 par une réduction du gaspillage alimentaire.

Le projet de loi, comportant 13 articles poursuit plusieurs objectifs :

- **Accroître la responsabilité des entreprises** avec un élargissement de l'application du principe pollueur-payeur ;
- Assurer une **meilleure information des consommateurs** avec un renforcement des outils mis à disposition des collectivités et de l'Etat ;
- Créer de la **valeur économique et sociale sur les territoires.**

TITRE IER – INFORMATION DU CONSOMMATEUR (entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2021)

- **Article 1^{er} – Information sur les qualités et caractéristiques environnementales des produits générateurs de déchets proposés à la vente.**

Affichage par voie de marquage ou d'étiquetage par les producteurs ou les importateurs de produits générateurs de déchets : mention de l'incorporation de matière recyclée, l'emploi de ressources renouvelable, la durabilité, la réparabilité, le réemploi, la recyclabilité, la présence de substances dangereuses et les modulations de l'éco-contribution.

Sanctions maximales : 3 000 euros pour une personne physique et 15 000 euros pour une personne morale.

- **Article 2 – Information obligatoire sur la réparabilité des équipements électriques et électroniques (EEE) à partir du 1^{er} janvier 2021** afin de « mieux consommer » et « mieux produire ».

Information sur le modèle de l'étiquette énergie et selon un référentiel développé par l'ADEME. Les paramètres ayant servi à établir l'indice de réparabilité devront être **communiqués au vendeur**.

- **Article 3 – Apposition du logo Triman sur tous les produits relevant d'un principe de responsabilité élargie des producteurs ou sur leur emballage**, avec une information sur les règles de tri basée sur « info-tri » (actuellement application volontaire).

- **Article 4 – Information obligatoire sur la disponibilité ou la non-disponibilité des pièces détachées pour les EEE et les biens d'ameublement**. Le droit en vigueur prévoit l'affichage de la durée de disponibilité des pièces détachées, si le fabricant ou l'importateur les estime disponibles.
Le délai de fourniture des pièces détachées passe de 2 mois à 20 jours pour le fabricant ou l'importateur.

Il instaure l'**obligation de proposer des pièces de rechange issues de l'économie circulaire pour les EEE**.

Sanctions : 3000 euros pour une personne physique et 15 000 euros pour une personne morale.

TITRE II - LUTTE CONTRE LE GASPILLAGE

- **Article 5 – Interdiction d'élimination des invendus des produits non alimentaires encore utilisables** (à l'instar des produits alimentaires) avec une orientation obligatoire vers le réemploi, la réutilisation et le recyclage. Il concerne les invendus issus de la **vente physique et de la vente en ligne**. Ces dispositions s'appliquent au plus tard à compter du 31 décembre 2021 pour les produits soumis à la REP avant la publication de la loi et à compter du 31 décembre 2023 dans les autres cas.

- **Article 6 – Amélioration du diagnostic « déchets » dans les opérations de démolition** qui garantit une information sur la qualité des matériaux et leurs volumes à l'intention des maîtres d'ouvrage, ce qui permet leur valorisation.

Ce diagnostic est faiblement utilisé : 5 à 10 % des opérations pour lesquelles il est obligatoire (démolition et réhabilitation du gros œuvre).

Cette disposition permettra d'assurer le respect de nouvelles obligations de tri de la fracture minérale et du plâtre pour le secteur de la construction/démolition, en complément des obligations du tri du papier, métal, plastique, verre et bois.

TITRE III - LA RESPONSABILITE DES PRODUCTEURS

- **Article 7 – Cadre général de la règlementation des produits générateurs de déchets :**

- **Taux minimal d'incorporation de matière recyclée** : subordination de la mise sur le marché de certains produits et matériaux. **Objectif : 100 % de plastique recyclé en 2025.**
- **Justification des conséquences de la gestion des déchets issus des produits par le producteur**, importateur ou exportateur ; extension aux éco-organismes des filières REP. Il vise à **garantir que les coûts supportés par les collectivités locales sont suffisamment soutenus par les éco-organismes et que les contributions de ces derniers correspondent aux coûts de prévention et de gestion**. L'autorité administrative pourra demander la communication de toutes les informations utiles relatives à la présence éventuelle de substances dangereuses dans leurs produits, les modes de gestion des déchets. Elle pourra également demander l'accès aux données auprès des collectivités qui assurent un service public de gestion des déchets soumis au principe de la REP.

- **Article 8 – Réforme des filières REP**

Le **principe de la responsabilité élargie des producteurs (REP)** a été consacré par la loi du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et la récupération des matériaux, mis en œuvre en 1993 pour les produits commercialisés dans des emballages. Cette application du principe « pollueur-payeur » permet de transférer la responsabilité de la gestion et des coûts de déchets au producteur et vise à **inciter à l'éco-conception en internalisant les coûts liés à la fin de vie des produits dans prix**. Les producteurs choisissent entre la mise en place d'un système individuel ou le recours à une structure collective à but non lucratif à laquelle ils versent une contribution (éco-organisme). Les contributions doivent être modulés selon des critères environnementaux liés à l'éco-conception des produits

Une vingtaine de filières existent actuellement représentant 1,2 Mds de contributions en 2016, dont **768 millions redistribués aux collectivités** (cf. étude d'impact). Le gisement de déchets soumis à une REP est estimé à 14,9 millions de tonnes dont 8,1 Mt ont été collectés et 7,3 Mt recyclés.

Le projet de loi entend réformer ce système, alors que la **performance environnementale des REP plafonne**, que certains **éco-organismes se retrouvent en situation de monopole au détriment des collectivités locales et des opérateurs de gestion des déchets**, que la **régulation est insuffisante** et que la gouvernance est déséquilibrée (assurée par 14 commissions comprenant près de 600 représentants, composées essentiellement de metteurs sur le marché).

- **Etablissement d'un cadre commun à l'ensemble des REP :**

- Redéfinition de la REP en clarifiant les responsabilités et les obligations : elle inclut désormais les **secteurs du réemploi, de la réparation, réutilisation et de l'insertion par l'emploi** ; généralise le principe de la modulation des contributions financières.
- Les **systèmes individuels** devront assurer la collecte sur l'ensemble du territoire national et instaurer une **prime au retour**. Ils devront être agréés (au lieu d'approuvés) ;

- Cadre général pour l'ensemble des structures : obligation d'agrément, durée d'agrément, **exigences de performance minimales, obligation d'autocontrôle périodique par une tierce partie** (sur la gestion financière, le respect de la couverture des coûts, la mise en place d'un dispositif de sauvegarde du service public de gestion des déchets en cas de défaillance de systèmes de REP).
- Obligation de **transparence** et de **traitement non discriminatoire de tous les producteurs** : éléments de **traçabilité** permettant aux producteurs de changer d'éco-organisme.
- Mécanisme de mise en relation des producteurs et des opérateurs de traitement des déchets pour faciliter l'éco-conception.

- **Liste des filières REP** (d'autres produits pourront être concernés par voie réglementaire). Le projet de loi introduit de **nouvelles filières et procède à l'extension de filières existantes** :

- **Extension de la REP aux emballages « non ménagers » à compter du 1^{er} janvier 2025 (prévue par la directive) ;**
- **Emballages consommés ou utilisés en restauration à compter du 1^{er} janvier 2021 ;**
- **Produits ou matériaux de construction à compter du 1^{er} janvier 2022** (46 millions de tonnes par an, valorisés ou réutilisés uniquement à 46 %). Les producteurs auront la possibilité de proposer un autre système s'il garantit un niveau de performance équivalent (couverture du territoire et reprise des déchets sans frais).
- Extension de la REP produits chimiques pouvant présenter des risques (déchets diffus spécifiques – DDS) aux déchets issus de ces produits
- Extension de la REP dispositifs médicaux perforants pour les patients en auto-traitement aux dispositifs qui comportent des EEE ou des piles.
- **Jouets, articles de sport et de loisir, articles de bricolage et de jardinage à compter du 1^{er} janvier 2021**
- Extension de la filière REP automobile aux **autres véhicules à moteur** (2-3 roues, quads, etc.), à compter du 1^{er} janvier 2022.
- **Huiles lubrifiantes ou industrielles à compter du 1^{er} janvier 2022 ;**
- **Mégots de cigarettes à compter du 1^{er} janvier 2022** (en France, chaque année 30 milliards de mégots sont jetés, dont 40 % dans la nature).
- **Lingettes pré-imbibées pour usages corporels et domestiques à compter du 1^{er} janvier 2024.**

- **Modalités de financement et de fonctionnement des filières REP**

- **Généralisation** de la mise en place de l'**éco-modulation** : sous forme de **prime ou pénalité dans la limite de 20 % du prix de vente HT du produit**. Les fabricants bénéficieront d'un bonus sur la contribution ou d'un malus afin d'inciter à l'écoconception.
- Règles relatives aux marchés confiés à des prestataires de service de prévention et gestion des déchets : au moins deux critères qualitatifs en complément de celui du prix (principe de **proximité** et **recours à des emplois d'insertion professionnelle** ;
- **Prévention en cas de défaillance de l'éco-organisme** : recours à la consignation, un compte bloqué ou à une assurance.

- **Vente en ligne et conditions de reprise :**

- Principe de **reprise sans frais** des produits usagés par le distributeur pour toute vente d'un produit **neuf** sur le lieu de livraison de celui-ci. **Applicable à la vente à distance** avec une solution de reprise. Dérogation possible : uniquement si des mesures équivalentes sont mises en place.
 - **Soumission des plateformes internet de vente en ligne au principe de la REP** (sauf si le tiers vendeur s'acquitte de l'obligation).
- **Possibilité d'imposer aux producteurs ou aux éco-organismes la mise en œuvre de dispositifs de consigne.**

LA CONSIGNE

L'Union européenne a fixé un **objectif de 90 % de recyclage de bouteilles en plastique en 2029**, alors que la France n'atteint qu'un taux de **55 %**. Un pré-rapport rendu le 12 septembre 2019 par Jacques VERNIER souligne que **les seuls pays à obtenir 90 % de taux de collecte ont eu recours à un système de consigne**, mesure largement évoquée par les Français à l'occasion du Grand débat national.

Le projet de loi prévoit qu'il pourrait être fait obligation aux producteurs ou à l'éco-organisme de mettre en œuvre sur le territoire des dispositifs de consigne pour **réemploi, réutilisation ou recyclage** des produits consommés ou utilisés par les ménages, lorsqu'ils sont nécessaires pour atteindre les objectifs fixés par la loi ou l'Union européenne. Les distributeurs de ces produits seront tenus de les **reprendre sans frais** contre le versement du montant de la somme consignée. **Le champ de la consigne et ses modalités ne figurent donc pas dans le projet de loi.**

Quelles filières ?

La consigne devrait s'attaquer dans un premier temps à **85 % des bouteilles en plastique, soit celles en PET** (à l'exclusion des bouteilles de lait en PET opaque ou en PEHD). Le « collectif boissons » envisage également ce dispositif pour les **canettes** (dont 30 % sont actuellement recyclées). **L'application au verre et aux briques en carton n'est pas tranchée.** Pour le premier, l'Ademe estime que **80 % du verre est collecté pour recyclage**. En ce qui concerne les briques, 1,7 milliards sont utilisées pour un taux de recyclage de seulement 52 %. Elles pourraient être facilement intégrées dans le dispositif puisque les machines de déconsignation en Australie, au Canada et en Norvège les prennent en charge en même temps que les bouteilles (auquel cas il serait pertinent d'adopter le principe en même temps que la consignation des bouteilles en plastique afin d'éviter de remplacer les machines ultérieurement).

Consigne pour recyclage et/ou consigne pour réemploi ?

Une étude de l'Ademe datant de 2018 considère que la **distance** est un élément important à prendre en considération pour le **réemploi du verre** afin que l'opération soit écologiquement intéressante **par rapport au plastique PET recyclé** (environ 250 km). **Le rapport VERNIER recommande plutôt d'assigner à la filière verre un objectif de réemploi au sein du cahier des charges (sanctionnable)**, à charge pour les éco-organismes de financer des actions telles que le financement de laveuses régionales mutualisées pour des petits producteurs, de machines de

récupération évitant la casse du verre, le développement de formats standardisés, ainsi que d'espaces pour la déconsignation dans les grandes surfaces. Les associations demandent que la très grande distribution reprenne les bouteilles en verre consignées pour les producteurs qui se lanceraient volontairement dans ce dispositif.

Pour l'instant, les industriels envisagent uniquement la consigne pour recyclage.

Quel montant ?

Non évoqué par le projet de loi, le montant de la consigne **envisagé** par le « collectif boissons » est de **15 centimes** pour être suffisamment incitatif, considéré comme bien ajusté par le rapport.

Quel maillage ? Obligatoire pour tous les commerces ?

110 000 points de reprise devraient voir le jour, dont 27 000 machines. Certains pays européens ont rendu obligatoire la reprise par tous les commerçants, d'autres uniquement aux commerces d'une surface supérieure ou égale à 200 m².

Quel impact sur les collectivités territoriales ?

En vertu de l'article 46 de la loi Grenelle I du 3 août 2009, **les éco-organismes doivent couvrir 80 % des coûts nets de référence d'un service de collecte et de tri optimisé** supportés par les collectivités territoriales.

Contrairement aux chiffres largement diffusés qui estiment un manque à gagner de 170 millions d'euros pour les collectivités territoriales pour la collecte et le traitement des matières premières et **58 millions de vente de matières, le pré-rapport estime ce coût à 12 millions d'euros** (calculé dans la double hypothèse défavorable où l'on considère qu'il n'y a pas de diminution de coût de collecte et de tri, à la suite de la mise en place de la consigne et à l'allègement de la « poubelle jaune »).

Le rapport **recommande qu'en cas de non-atteinte des objectifs en termes de taux de retour, l'éco-organisme gérant la consigne soit sanctionné afin que le non-retour n'aboutisse à un écroulement des contributions** (la proposition concerne également toutes les autres filières REP) car les 10 % de bouteilles non déconsignées leur rapporterait 249 millions d'euros (risque d'incitation au non-retour).

Du côté des **fabricants**, leur **contribution à l'éco-organisme gérant la consigne s'élèverait à 150 millions d'euros** (contre 134 millions d'euros qu'ils versent actuellement à Citeo pour la gestion des emballages).

• **Article 9 :**

- **Harmonisation des couleurs des contenants ou couvercles des poubelles : avancée au 31 décembre 2022 (au lieu du 31 décembre 2025) ;**
- **Précision sur la contribution en nature par des encarts publicitaires (presse écrite).**

- **Article 10 – Extension de l’interdiction de l’utilisation de plastique oxodégradables à tous les plastiques** (en conformité avec la directive 2019/904 du 5 juin 2019). Actuellement elle concerne uniquement les emballages et les sacs.

TITRE IV – DISPOSITIONS DIVERSES

- **Article 12 – Transposition par ordonnance de trois directives européennes : simplification de la sortie du statut de déchet** ; généralisation du tri à la source et de la collecte séparée des déchets des activités économiques et des ménages afin de favoriser leur réemploi et le recyclage ; valorisation énergétique des déchets ; encadrement des exigences minimales de qualité des matières fertilisantes ; recyclage des biodéchets ; **police des déchets, lutte contre la mauvaise gestion des déchets (et en particulier contre les dépôts sauvages) ; sanctions applicables dans la lutte contre le gaspillage.**

Tableau n°1
Tableau comparatif des systèmes de consigne dans les 10 pays de l'UE et de l'EEE*

► Les très petits chiffres figurant à de nombreux endroits de ce tableau renvoient aux notes des deux pages suivantes

		Allemagne	Croatie	Danemark	Estonie	Finlande	Islande	Lituanie	Norvège	Pays-Bas	Suède		
Population (millions)		82	4,3	5,6	1,3	5,4	0,3	3	5,3	16,8	9,5		
Année de démarrage		2003	2006	2002	2005	1996 ¹⁴	1989	2016	1999	2014	Étalonné		
Matériaux	PET	+	+	+	+	+	+	+	+	+ ≥ 75 cl	+		
	Alu	+	+	+	+	+	+	+	+	-	+		
	Acier	-	+	+	+	-	-	+	+	-	+		
	Verre	+	+	+	+	+	+	+	-	- ¹⁸	-		
Boissons	Eau	+ (> 1l)	+	+	+	+	+	+	+	+	+		
	Bière	+ (> 1l)	+	+	+	+	+	+	+	- ¹⁸	+		
	Jus	-	+	+ ²⁴	+	+	+	+	+	+	+		
	Vin	-	+	-	-	+	+	-	+	-	-		
	Lait	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-		
Contenants	Usage unique	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+		
	Réemploi	- ⁸	-	+ ⁸	-	- ¹²	-	-	- ¹⁷	- ¹⁸	- ²²		
Montant consigne (ct)		25	6,6	Usage unique : + Si < 1 l : - métal et verre : 13 - PET : 20 + Si > 1 l : 40 Réemploi verre : + Si < 1 l : 13 + Si > 1 l : 40	10	Alu : 15 Verre : 10 PET : Si < 1 l : 10 1/3 à 1 l : 20 Si > 1 l : 40	13	10	Si ≤ 1 l : 20 Si > 1 l : 30	25	Métal : 10 PET : Si ≤ 1 l : 10 Si > 1 l : 20		
Modalité de la reprise	Nombre points de reprise	135.000	3.200	15.500	850	5.000	60 ¹⁴	2.700	15.700	?	14.000		
	Rapporté à la population %	1,6	0,74	2,8	0,65	0,9	0,2	0,9	3	?	1,5		
	Machines RVM	80% de la collecte	?	?	670	94% de la collecte	4.000	95% de la collecte	3700	97% de la collecte	4200	89% de la collecte	96% de la collecte
	Manuel	20% de la collecte	?	?	6%	6% de la collecte	5%	5% de la collecte	12.000	3% de la collecte	?	11.000	4% de la collecte
Obligation de reprise des détaillants	Tous	Tous	-	Si RVM	-	Tous ¹⁸	Aucun ¹⁴	-	Tous	Tous	- ²⁸		
	Selon surface	+	Si > 200m ²		Si > 200 m ² cf. Note ⁸			Si > 60 m ² ¹⁸	+	- ²⁸			
	Si matériau vendu	Si > 200m ²		Si pas RVM						Si > 200m ²	- ²⁸		
	Si produit vendu	Si < 200m ²								Si < 200m ²	- ²⁸		
Allocation de gestion (ct) versée aux points de reprise Voir note ⁴	Machines RVM	- Voir note ¹⁸	2	Métal-PET < 1 l : 0,2 > 1 l : 0,32 Verre : 0,9	Métal-PET 1,05 Verre : 1,2	3	0 ¹⁴	PET : 1,75 Alu : 1,37 Verre : 2,8	PET : 2,5 Métal : 2	Voir Note ²⁸	PET : + Si < 1 l : 2,4 à 3 + Si > 1 l : 3,3 à 4,8 Métal : 1,6 à 1,8		
	Manuel	- Voir note ¹⁸	1	Métal-PET < 1 l : 0,8 > 1 l : 1,4 Verre : 1,9	Métal-PET 3,1 Verre : 2,34	2,7	0 ¹⁴	PET : 1,38 Alu : 1,18 Verre : 1,5	PET : 1 Métal : 0,5		PET : 1,9 Métal : 0		
Organisme de gestion	Public ou Privé	Gestion éclatée ¹⁸	Public	Privé	Privé	Privé	Mixte	Privé	Privé	Plusieurs privés ²⁴	Privé		
	Commun avec un EO	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-		
Taux de recyclage atteint Voir note ²	PET	98 ²	96 ²	90	87	92	83 ¹⁸	92	88,6 ²	95	83,3 ²		
	Alu	96 ²	85 ²	90	73	96	85 ¹⁸	93	87,3 ²	-	85,6 ²		
	Acier	-		90		-	-						
	Verre	?	82	90	88	88	80 ¹⁸	83	-	-	-		
	Global	98 ²		90	79	92	83 ¹⁸	92	88,3 ²	95	84,8 ²		
Observations		Note ⁸		Notes ^{8, 15, 2}	Note ¹⁸			Note ²					

* Document établi par Jacques VERNIER à partir des études Reloop 2018 et ACR+ 2019 et de sites des organismes de consigne (données remontant en général à 2016, parfois à 2017 ou 2018)