

Réunion de concertation « Plastique, emballages, déchets »

Convention citoyenne pour le climat

Vendredi 18 septembre 2020 de 14h – 17h30

Objectif de la réunion : échanger sur les enjeux et impacts des mesures proposées par la Convention citoyenne pour le climat sur la thématique « Plastique, emballages, déchets »

Déroulé de la réunion :

14h00 – 14h15 : Introduction

14h15 – 15h15 : Séquence de discussion #1 Tarification des déchets

- **C3.4.**: Remplacer une part significative de la Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères (TEOM) par des modalités plus justes et favorisant les comportements écoresponsables

15h15 – 16h15 : Séquence de discussion #2 : Plastique

- **PT1.4.** : Rendre obligatoire le recyclage de tous les objets en plastique dès 2023, supprimer tous les plastiques à usage unique dès 2023 et développer le recyclage des autres matières
- **C3.3.** : Favoriser le développement des emballages biosourcés compostables pour assurer la transition avant la fin de l'emballage plastique à usage unique

16h15 – 17h15 : Séquence de discussion #3 : Consigne et vrac

- **C3.1.** : Mettre en place progressivement une obligation de l'implantation du vrac dans tous les magasins et l'imposition d'un pourcentage aux centrales d'achat
- **C3.2.** : Mise en place progressive d'un système de consigne de verre (lavable et réutilisable) jusqu'à une mise en place généralisée en 2025

17h15 – 17h30 : Conclusion

Annexes :

- Annexe 1 : premiers éléments d'impact des mesures de la CCC
- Annexe 2 : liste des organisations participantes

Annexe 1 : Impacts des mesures de la CCC

Les éléments présentés dans l'analyse des impacts possibles des mesures proposées par la Convention citoyenne pour le climat ont été préparés par l'administration pour faciliter les débats lors des réunions de concertation. Fondés sur une première analyse des propositions telles qu'elles sont rédigées et présentées dans le rapport de la Convention citoyenne pour le climat adopté le 21 juin 2020, ils ont vocation à permettre d'approfondir les débats sur les implications sociales, environnementales, économiques et le cas échéant juridiques des propositions faites. Ils ne sont pas exhaustifs mais présentent, en l'état actuel des connaissances sur ces thèmes, des points d'attention auxquels les participants pourront se référer pendant les concertations.

#1 – Tarification des déchets

C3.4.: Remplacer une part significative de la Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères (TEOM) par des modalités plus justes et favorisant les comportements écoresponsables

Premiers éléments d'impact :

La Convention citoyenne pour le climat propose de remplacer la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) par des « *modalités incitant les comportements écoresponsables* ».

La TEOM est un impôt institué sur délibération des collectivités qui vise à financer le service de collecte et de traitement de l'ensemble des déchets qui relève de leur compétence. Tous les contribuables assujettis en sont redevables, quel que soit le service qui leur est effectivement et personnellement rendu. L'intégralité du produit de cette imposition est affectée à ce service. Ce principe a notamment été rappelé par le Conseil d'Etat dans un arrêt de 2014 disposant que la TEOM « n'a pas le caractère d'un prélèvement opéré sur les contribuables en vue de pourvoir à l'ensemble des dépenses mais a exclusivement pour objet de couvrir les dépenses exposées par la commune pour assurer l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères et non couvertes par des recettes fiscales ». Le taux de la TEOM est fixé librement par les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) chaque année.

Plusieurs mesures ont été mises en place au cours des dernières années pour permettre aux collectivités d'adopter une politique volontariste de collecte et de traitements des déchets ménagers dans l'exercice de leur compétence.

Les communes et les EPCI qui font l'application de la TEOM peuvent instituer une part incitative s'ajoutant à sa part fixe afin d'encourager la réduction et le tri des déchets. Il s'agit de la TEOMi. Déterminée en multipliant la quantité de déchets produits au sein de chaque local imposable l'année précédant celle de l'imposition par un ou des tarifs, la part incitative tient compte de la quantité ou éventuellement de la nature des déchets produits. Ces tarifs sont fixés chaque année par délibération, de sorte que le produit de la part incitative représente entre 10 % et 45 % du produit total de la TEOM. La mise en œuvre de la TEOMi permet ainsi de moduler une partie de la cotisation de la TEOM des contribuables en fonction de leur comportement et de leur consommation effective du service.

Plusieurs mesures ont été adoptées ces dernières années afin de renforcer le caractère incitatif de la TEOM : possibilité pour les communes et les EPCI de mettre en œuvre la part incitative à titre expérimental durant cinq ans sur une ou plusieurs parties du territoire de la collectivité institutrice ; baisse des frais de gestion au titre des cinq premières années de mise en place de la part incitative.

Alternativement à la TEOM, les communes ne souhaitant pas financer le service public de collecte et de traitement des déchets par une taxe peuvent instituer la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM). À la différence de la TEOM, la REOM ne constitue pas une imposition, mais une redevance pour service rendu qui, lorsqu'elle comprend notamment une part variable incitative (REOMi), constitue également un outil permettant d'inciter l'administré à réduire son volume de

déchets. En pratique, les communes et les EPCI ont majoritairement recours à la TEOM : environ 85% de la population est assujettie à la TEOM/TEOMi (67% des collectivités territoriales) contre 12% pour la REOM/REOMi (30% des collectivités territoriales). Cette situation peut s'expliquer par les modalités de calcul des coûts de gestion de la TEOM et la garantie de son produit par l'État, alors que la REOM est susceptible d'avoir des coûts jugés élevés par les communes et les EPCI.

Impacts environnementaux

En 2019, près de 5,6 millions d'habitants étaient couverts par une tarification incitative (principalement REOMi, mais également TEOMi). Une étude de l'Ademe a montré qu'en moyenne, la mise en place de la tarification incitative permet de réduire de 41 % la quantité d'ordures ménagères résiduelles ; d'augmenter de 40 % la collecte des recyclables ; et de réduire de 8 % la quantité de déchets ménagers et assimilés.

Impacts économiques et sociaux

La suppression de la TEOM, dont le produit s'élève à 7Mds€ pour les collectivités ne permettrait plus d'assurer ce service public, sauf à être compensée (la compensation ne permettant pas d'apprécier le besoin de financement, variable et évolutif, dans le temps des déchets).

Supprimer la TEOM en faveur de la généralisation de la REOMi ou d'un autre dispositif reposant uniquement sur le service rendu et le comportement des contribuables en termes de réduction des déchets pourrait avoir des conséquences négatives à l'égard de certaines populations. Tel est notamment le cas des familles nombreuses qui sont amenées à produire davantage de déchets. Son déploiement pourrait en outre s'avérer plus complexe à mettre en œuvre pour les collectivités en zone urbaine (du fait de la prépondérance de l'habitat collectif) qu'en zone rurale. Une possibilité serait le renforcement du déploiement de la TEOMi par les collectivités, la population couverte par un tel dispositif étant très faible par rapport à la TEOM à ce jour.

#2 – Plastique

PT1.4. : Rendre obligatoire le recyclage de tous les objets en plastique dès 2023, supprimer tous les plastiques à usage unique dès 2023 et développer le recyclage des autres matières

Premiers éléments d'impact :

- En ce qui concerne le recyclage :

Les principaux secteurs utilisateurs de plastique sont l'emballage (40% du marché des plastiques, 65% des déchets plastiques), ainsi que l'automobile et le BTP. Le secteur de l'automobile et celui des emballages sont déjà couverts par des filières de responsabilité élargie du producteur (« pollueur-payeur »), qui fixent des objectifs de recyclage. Dans le cadre de l'application de la loi anti-gaspillage pour une économie circulaire (AGEC), une filière pollueur-payeur sera créée à compter de 2022 pour le secteur du bâtiment, pour assurer la reprise gratuite des déchets triés par les professionnels et les particuliers, et donner une seconde vie aux déchets (dont plastiques) qui ne devront plus être retrouvés dans la nature. D'autres filières « pollueur-payeur » ont également été créées par la loi AGEC : textiles sanitaires, jouets, articles de sport et de bricolage par exemple.

En ce qui concerne le secteur de l'emballage, le taux actuel de recyclage des emballages plastiques est de 27%. D'ici 2022, tous les centres de tri d'emballages ménagers auront été modernisés afin de permettre à tous les Français de mettre l'ensemble de leurs emballages dans le « bac jaune », ce qui pourrait porter ce taux à 40 % d'ici fin 2022, ce qui reste inférieur aux objectifs pour 2025 fixés par les directives européennes et par la loi anti-gaspillage (qui vise 100% de plastique recyclé d'ici 2025). En effet, certains emballages collectés aujourd'hui dans le bac jaune ne disposent pas encore de filière de recyclage opérationnelle.

Afin d'améliorer ce taux, et permettre le recyclage de tous les plastiques, il est donc nécessaire de généraliser l'utilisation d'emballages recyclables. Or les emballages constitués de plusieurs éléments plastiques différents et non séparables (dits emballages « complexes ») ne sont pas recyclables. Une piste d'éco-conception prioritaire pourrait donc être de travailler à la simplification de ces emballages en privilégiant le mono-matériau, ou à minima en concevant des éléments séparables et dont la discrimination est possible sur les chaînes de tri et de recyclage, pour autant que cette piste permette de développer des emballages assurant les mêmes fonctionnalités et ayant un moindre impact sur l'environnement sur l'ensemble de leur cycle de vie. Aujourd'hui, seules certaines résines plastiques disposent de filières de recyclage matures : le PET¹ rigide, le PE² rigide ou souple, et le PP³ rigide. Le PS⁴, le PP souple (et le PSE⁵ dans des applications commerciales et industrielles) bénéficient de travaux pour développer des filières qui devront démontrer leur opérationnalité à d'ici fin 2021. Les emballages constitués d'autres types de plastiques sont en revanche peu susceptibles de disposer de filières de recyclage à court terme. Des travaux sont cependant engagés à moyen terme pour diversifier les techniques de recyclage (dont le recyclage « moléculaire » (chimique) qui représente une technologie de rupture permettant de recycler des plastiques qui ne peuvent pas l'être via le recyclage mécanique, avec des perspectives de déploiement industriel dans les prochaines années.

Impacts environnementaux :

Le recyclage permet de réduire les émissions de gaz à effet de serre associées à la production de plastique : la production de bouteilles en plastique PET à partir de matière recyclée permet ainsi de

¹ Polytéréphthalate d'éthylène

² Polyéthylène

³ Polypropylène

⁴ Polystyrène

⁵ Polystyrène expansé

réduire de 70 % les émissions de gaz à effet de serre par rapport à la production de bouteilles à partir de matière première vierge.

Impacts économiques et sociaux :

Pour permettre la transition vers des emballages mieux recyclés, des investissements significatifs doivent être réalisés par les fabricants d'emballages et les metteurs en marché pour adapter leurs lignes de production. Le coût induit varie sensiblement selon le secteur, la taille des entreprises et des lignes de production et de la typologie d'emballages. Ces coûts pourraient être en partie répercutés sur les prix de vente. La question des matériaux en contact avec des denrées alimentaires et des substituts pour les plastiques non recyclables, sûrs pour le consommateur et disposant de propriétés satisfaisantes doit aussi être prise en compte.

Le plan de relance présenté le 3 septembre dernier consacre 500 M€ aux investissements dans le domaine de l'économie circulaire, afin d'accompagner la réduction de l'utilisation du plastique (notamment à usage unique), de favoriser l'incorporation de plastique recyclé, et d'accélérer le développement du réemploi, ainsi qu'à la modernisation des centres de tri (et la généralisation du tri sur l'espace public), de recyclage et de valorisation des déchets. Le plan de relance prévoit ainsi de mobiliser des soutiens publics pour favoriser l'investissement dans toute la chaîne de valeur nécessaire au développement du recyclage, mais l'un des enjeux économiques semble être le niveau de compétitivité entre matière recyclée et matière vierge. Une des pistes possibles, pour combler tout ou une partie du déficit de compétitivité, consisterait à faire bénéficier les produits en plastique concernés d'un bonus à hauteur du tonnage de plastique recyclé incorporé, par exemple via les éco-organismes actifs en matière d'emballage.

En termes d'emplois, il est estimé qu'une tonne de déchets recyclés permet de créer 10 fois plus d'emplois qu'une tonne de déchets enfouis.

- En ce qui concerne la suppression des plastiques à usage unique :

De nombreuses dispositions ont été prises depuis 2015 par plusieurs lois et récemment par la loi AGEC, ainsi qu'au niveau européen avec la directive sur le plastique à usage unique. Sont l'objet d'interdictions : les sacs plastiques et emballages de presse (premières interdictions en 2015), tous les objets en plastique "oxo-dégradables" (conçus pour se fragmenter par oxydation) (2021), les coton-tiges, les assiettes, les gobelets, les pailles, les touillettes, les couverts, les couvercles à verre, les piques à steak, les confettis en plastique, les tiges de support pour ballons, les récipients et bouteilles en polystyrène expansé (y compris leurs couvercles) (au plus tard en 2021), les bouteilles plastiques en cantine scolaire (2021), les emballages plastiques pour les fruits et légumes, les sachets de thé et tisane en plastique (2022), certains jouets en plastique pour les enfants (2022), les produits en plastique à usage unique achetés par l'Etat (2022), les contenants de réchauffe et de service en plastique dans les cantines des établissements d'enseignement et d'accueil des enfants (2025), tous les produits cosmétiques rincés ou d'entretien contenant des microbilles plastique (2026-2027).

Concernant les emballages en plastique à usage unique, la loi AGEC fixe une sortie du marché d'ici 2040 et prévoit la fixation par décret d'objectifs 3R (réduction, réemploi, recyclage) tous les 5 ans, ainsi que l'élaboration d'une stratégie nationale pour y parvenir.

Les principaux leviers de la suppression des plastiques à usage unique sont :

- La réduction des emballages : un emballage est évitable lorsque celui-ci n'a pas de fonction technique clairement identifiée c'est-à-dire, une fonction de protection, sanitaire et/ou d'intégrité des produits, de transport, ou de support d'informations réglementaires. Certaines fonctionnalités comme la conservation de produit alimentaire frais nécessitent une aptitude au contact alimentaire et leur suppression, en l'absence d'alternative viable, serait contraire à l'objectif de lutte contre le gaspillage alimentaire.
- Une substitution par d'autres matériaux que le plastique (métaux, verre, papier-carton...) pour

certains emballages. Il convient de noter l'incertitude associée à l'impact environnemental des alternatives qui ne sont pas toujours bénéfiques, notamment d'un point de vue carbone, selon l'organisation logistique adoptée.

- Le passage à des modèles de réemploi ou de réutilisation, ainsi que le développement de la vente en vrac. Ce passage nécessite également de s'assurer que sur l'ensemble du cycle de vie, l'impact environnemental est bien réduit par rapport à celui du plastique à usage unique.

Impacts environnementaux :

La suppression du plastique à usage unique permet de réduire la quantité de plastique qui se déverse dans la nature, et en particulier dans les océans, avec des conséquences sur les écosystèmes marins (en sachant que l'Asie représente plus de 80 % des fuites de plastiques vers les océans). Pour la part sur laquelle la France peut agir, l'impact environnemental résultant de la réduction de l'utilisation du plastique dépend fortement de l'impact environnemental des solutions de substitution disponibles qui seront mises en oeuvre, sur l'ensemble du cycle de vie. Il est important de prendre en compte l'ensemble des impacts environnementaux (pollution, émissions de gaz à effet de serre...) des matériaux envisagés pour bien définir les solutions les plus efficaces. Ainsi, pour les emballages utiles, la disponibilité de solutions ayant une meilleure empreinte environnementale apparaît comme un paramètre essentiel pour engager des mesures d'interdictions. L'appréciation de l'opportunité des différentes solutions a vocation dans ce cadre à s'appuyer sur des analyses en cycle de vie, afin de ramener toutes les solutions à leur pertinence environnementale comparée, dans une appreciation au cas par cas.

Impacts économiques et sociaux :

L'industrie des plastiques (fournisseurs de matières, plasturgistes, recycleurs, régénérateurs) représente 62 milliards d'euros de chiffres d'affaires et emploie 250 000 salariés dans près de 5000 entreprises, essentiellement des petites et moyennes entreprises. Le secteur de l'emballage plastique y pèse pour 7,7 milliards d'euros et emploie 38 000 emplois directs dans 320 entreprises. Filière de sous-traitance, la plasturgie a subi un choc économique variable selon ses débouchés : baisse massive pour l'automobile et le bâtiment, baisse relative pour les emballages. Au sein de la chaîne de valeur, les maillons du recyclage (1000 entreprises) et de régénération (30 entreprises) ont été les plus touchés au travers d'un double effet : la chute des commandes liée à la baisse d'activités ; la perte de compétitivité prix des matières premières issues du recyclage par rapport aux matières vierges dont les cours ont chuté de 25% en six mois.

A l'horizon 2023, la suppression de tous les emballages en plastique à usage unique nécessiterait de déployer des solutions de substitution à l'ensemble de ces emballages, ce qui, avant même d'examiner les contraintes économiques pourrait apparaître comme matériellement inaccessible dans ce délai. Ces emballages répondent souvent à des usages qui commencent lors du conditionnement du produit jusqu'à la consommation finale en passant par toute la chaîne logistique et de distribution. Les adaptations des chaines d'emballages et de l'outil industriel ne pourront donc vraisemblablement pas être réalisés en 2 ans.

Impacts juridiques :

Le droit communautaire encadre les dispositions que les Etats membres peuvent prendre en matière d'emballages : en effet la directive cadre sur les emballages et déchets d'emballages 94/62/CE dispose que « Les États membres ne peuvent faire obstacle à la mise sur le marché, sur leur territoire, d'emballages conformes à la présente directive. ». Seuls les emballages listés dans la directive européenne 2019-904 (SUP) peuvent être pour certains soumis à restriction de mise sur le marché.

C3.3. : Favoriser le développement des emballages biosourcés compostables pour assurer la transition avant la fin de l'emballage plastique à usage unique

Premiers éléments d'impact :

Les plastiques biosourcés compostables ou biodégradables (PLA, PHA, PBAT biosourcé, PBS, plastiques à base d'amidon ou à base de cellulose) représentent une production de 1,15 Mt (2019) à comparer aux 359 Mt de plastiques conventionnels (soit 0,32 % de la production mondiale). Il existe aussi des plastiques biosourcés non biodégradables (PE biosourcé, PET biosourcé, PA, PTT, PEF / 1,2 Mt) et des plastiques compostables ou biodégradables pétrosourcés (PBAT, PVA, PCL / 0,1 Mt)⁶.

Les plastiques biosourcés (partiellement ou totalement issus de biomasse), les plastiques compostables et les plastiques biodégradables sont de plus en plus utilisés comme emballages par les entreprises.

Impacts environnementaux :

Plusieurs études menées par la Commission européenne⁷, l'ADEME⁸ et CITEO⁹ ont soulevé les points d'attention suivants :

- le fait qu'un plastique soit biosourcé n'implique pas nécessairement moins d'émissions de gaz à effet de serre car il faut tenir compte de l'ensemble du cycle de vie, par ailleurs leur décomposition entraîne des émissions de CO₂ ;
- le terme compostable ne doit pas être confondu avec le terme recyclable car il n'y a pas récupération du matériau dans le compostage. Le compostage ne contribue donc pas à l'économie de ressource résultant du recyclage et aux économies d'émissions de gaz à effet de serre associées;
- des plastiques biosourcés recyclables seraient donc à privilégier par rapport à des plastiques biosourcés compostables car ces derniers ne présenteraient pas d'intérêt agronomique pour les sols ;
- il existe un risque que les plastiques biosourcés compostables ou biodégradables mis dans le bac des recyclables perturbent les opérations de tri et de recyclage existantes s'ils ne peuvent pas être facilement triés spécifiquement. Sauf s'ils sont recyclables, ils peuvent finir dans les refus de tri ;
- En l'absence de filière pour la fin de vie de ces plastiques, ou en raison de l'incompréhension associée au terme « biodégradable » le risque serait plus élevé de trouver ces plastiques dans la nature. Leur décomposition nécessitant des conditions particulières n'existant pas dans la nature, celle-ci prend de nombreuses années;
- Bien que présentant un temps de décomposition plus court, ces plastiques ne sont pour autant pas sans effet pour l'environnement s'ils se retrouvent dans la nature (toxicité, risque d'ingestion par les espèces, support pour bactéries et virus, ...) ;

⁶ [European Bioplastics](#) , nova institute (2019).

⁷ Eunomia, Final Report “Relevance of Biodegradable and Compostable Consumer Plastic Products and Packaging in a Circular Economy”, 23 Mars 2020 et [étude de l'agence européenne de l'environnement](#)

⁸- Fiche technique de l'ADEME sur les plastiques biosourcés : <https://www.ademe.fr/plastiques-biosources>

- Fiche technique de l'ADEME sur les plastiques biodégradables : <https://www.ademe.fr/plastiques-biodegradables> ,

- Avis ADEME : Impact environnemental des sacs d'emballage fruits et légumes – novembre 2019 :

<https://www.ademe.fr/avis-lademe-limpact-environnemental-sacs-demballage-fruits-legumes>.

⁹ Citeo Prospective « Plastiques biosourcés, biodégradables, compostables : quelle contribution à une économie circulaire de l'emballage? », septembre 2019.

- L'absence de définition claire des termes biodégradable ou compostable (industriel ou domestique ? dans quelles conditions ?) et/ou d'un étiquetage adéquat précisant le bon geste de tri pourrait être une source de confusion pour le consommateur, invité, dans le cadre de l'extension des consignes de tri, à mettre tous ses emballages dans le même bac ;
- les plastiques vendus comme « compostables » le sont souvent uniquement dans des plateformes de compostage industrielles (température de plus de 60°C, humidité contrôlée, aération) et pas dans le contexte d'un compostage domestique. Par ailleurs, même lorsque ces plastiques sont compostés dans les installations de compostage appropriées, leur dégradation n'est pas complète à la fin du processus de compostage, introduisant la présence de fragments de plastique dans le compost.

Néanmoins, les emballages compostables peuvent avoir une valeur ajoutée lorsqu'ils contribuent à favoriser le tri à la source et la gestion de la matière organique : c'est le cas pour les sacs utilisés pour la collecte des biodéchets (pouvant être des sacs de fruits et légumes), les capsules et dosettes de cafés, les sachets de thé. Dans ces conditions, le compostage pourrait faire partie des solutions, à coordonner avec le développement en France de la filière de compostage industriel et de gestion de proximité, qui se développera en France dans les prochaines années, en réponse à l'obligation, d'ici le 31 décembre 2023, de généralisation, par les ménages, les collectivités locales et les entreprises, du tri à la source et de valorisation des biodéchets. Cela passera par le développement du compostage domestique et du compostage partagé, et de la collecte séparée des biodéchets, suivie d'un compostage industriel ou d'une méthanisation.

A noter enfin que la récente loi anti-gaspillage (février 2020) prévoit plusieurs mesures relatives aux mentions qui peuvent être inscrite sur les produits compte tenu des réserves ou questions signalées ci-dessus. Son article 13 prévoit notamment les dispositions suivantes :

- Les produits et emballages en matière plastique dont la compostabilité ne peut être obtenue qu'en unité industrielle ne peuvent porter la mention "compostable".
- Les produits et emballages en matière plastique compostables en compostage domestique ou industriel portent la mention "Ne pas jeter dans la nature".
- Il est interdit de faire figurer sur un produit ou un emballage les mentions "biodégradable", "respectueux de l'environnement" ou toute autre mention équivalente.

Impacts économiques et sociaux :

A ce stade les impacts économiques et sociaux d'une telle mesure sont difficiles à estimer. Les apports des acteurs de la filière seront utiles pour éclairer les impacts attendus d'une telle mesure.

#3 – Consigne et vrac

C3.1. : Mettre en place progressivement une obligation de l'implantation du vrac dans tous les magasins et l'imposition d'un pourcentage aux centrales d'achat

Premiers éléments d'impact :

Cette mesure s'inscrit dans l'objectif C3 - Limiter le suremballage et l'utilisation du plastique à usage unique en développant le vrac et les consignes dans les lieux de distribution de la Convention citoyenne sur le climat. Le dispositif envisagé comporte un double objectif :

- Faciliter l'accès à tous en élargissant l'offre de vrac proposée aux consommateurs ;
- Rendre les produits vendus en vrac plus compétitifs en réduisant les prix par des effets de volume.

Il se traduit par des mesures visant à développer l'offre de produits en vrac, en mettant en place une obligation de proposer une certaine proportion de produits sous cette forme (secs et liquides) dans les magasins de vente au détail (grandes et moyennes surfaces) et les centrales d'achats. La mesure prévoit des objectifs chiffrés qui augmentent dans le temps :

- 25 % de l'offre proposée par les centrales d'achat et de celle mise à la disposition des consommateurs par les commerces de vente au détail dès 2023 ;
- 35 % de cette offre dès 2025 ;
- 50 % de cette offre dès 2030.

Cette mise en œuvre devra être accompagnée, lorsque nécessaire, de la fourniture de contenants réemployables ou réutilisables pour les différents types de produits (alimentaires et non-alimentaires, secs et liquides). Par ailleurs, tout consommateur pourra apporter son propre contenant sauf à ce que celui-ci soit inadapté à l'usage qu'il compte en faire.

Cette proposition de la Convention sur le climat se fonde sur le constat que les habitudes de consommation quotidiennes sont fortement génératrices de déchets liés en partie aux emballages, notamment ceux à usage unique. Si le recyclage est une solution qui ne doit pas être écartée, notamment via les mécanismes mis en place par la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (dite loi AGEC), les membres de la Convention citoyenne pour le climat considèrent que la priorité doit être donnée à la limitation des emballages, le recyclage ne devant être utilisé qu'en ultime recours.

La limitation des déchets issus des emballages est intrinsèquement liée à la modification des habitudes de consommation. Il convient donc d'agir sur les habitudes de consommation en incitant les consommateurs à se tourner vers des modes de consommation plus écoresponsables tout en associant les opérateurs des secteurs alimentaire et non alimentaire (fabricants, grossistes et distributeurs) afin que ces derniers soient en mesure de proposer des alternatives et des solutions facilitant cette transition. Le développement de la vente en vrac fait partie des leviers d'action permettant de remplir cet objectif.

En France, la vente en vrac est aujourd'hui principalement présente dans 3 secteurs (le secteur alimentaire pour les fruits et légumes, les produits secs, et dans une moindre mesure certains liquides ; le secteur des produits d'entretien et des produits cosmétiques ; et le secteur du bricolage). La croissance du marché du vrac est soutenue depuis plusieurs années, portée par la demande des consommateurs. Le chiffre d'affaires du secteur vrac (hors frais) est passé de 100 millions d'euros en 2013 à 1,2 milliards d'euros en 2019 (source Réseau Vrac). Aujourd'hui, 70% des grandes et moyennes surfaces sont équipées d'un rayon vrac. 40 % des Français déclarant désormais acheter en vrac, en hausse de trois points sur un an selon le cabinet Nielsen (et ce même si la crise la COVID a eu un impact négatif sur ce type d'achat). Toutefois, le vrac reste une modalité de consommation minoritaire (environ 0,75 % des parts de marché hors produits frais selon Réseau vrac). Ainsi, si

environ un quart des Français affirme avoir déjà acheté en vrac des produits comme des fruits et légumes secs, des graines, du riz, des pâtes ou d'autres céréales, ce pourcentage est de l'ordre de 10% ou moins pour les boissons, les produits cosmétiques, d'hygiène et ménagers.

L'article 41 de la loi AGEC a introduit une définition de la vente en vrac à l'article L. 120-1 du Code de la consommation. Elle désigne ainsi « *la vente au consommateur de produits présentés sans emballage, en quantité choisie par le consommateur, dans des contenants réemployables ou réutilisables* » et peut être « *proposée en libre-service ou en service assisté dans les points de vente ambulants* ». Le texte prévoit également que « *tout produit de consommation courante peut être vendu en vrac, sauf exceptions dûment justifiées par des raisons de santé publique* ». Cette mesure constitue une première étape dans l'accompagnement du développement de la vente en vrac. Afin que celle-ci ait un impact réel sur la modification des habitudes de consommation, il est proposé de mettre en place de manière progressive des obligations pour les producteurs et les distributeurs, afin qu'ils proposent au consommateur une quantité minimum de produits alimentaires et non-alimentaires en vrac.

Le comité légistique de la CCC a identifié plusieurs points d'attention :

- Il n'est pas opportun d'imposer cette obligation aux fabricants, qui ne se trouvent pas tous en France et ne réalisent pas systématiquement le conditionnement ;
- Cette mesure est susceptible de faire obstacle à la liberté d'entreprendre et à la liberté de commerce et peut donc poser un problème de constitutionnalité ;
- La loi n° 2010-105 du 10 février 2020 prévoit déjà d'encourager la vente en vrac.

Ce dernier préconise donc :

- De prendre appui sur la disposition récemment adoptée et de la compléter avec les propositions de la CCC.
- De porter une attention particulière au caractère peu réaliste des dates fixées, notamment pour tenir compte des délais d'adoption de la loi nécessaire et de l'adaptation de l'offre ;
- De préférer la fixation d'un seuil de superficie de 300m² à la mention de grandes et moyennes surfaces ;
- De ne pas décliner l'obligation aux producteurs et aux centrales d'achat ; la fixation de l'obligation de résultat paraissant suffisante pour permettre l'atteinte de l'objectif.

Impacts environnementaux :

Si le développement du vrac permet de diminuer les emballages à usage unique au stade de la distribution, il ne fait pas disparaître les conditionnements le long de la chaîne logistique. Des études sont en cours sur les impacts environnementaux tout au long de la chaîne (perte produits, conception et gestion des meubles vrac en termes de consommation de ressource etc.) : l'ADEME réalise actuellement une étude d'analyse de cycle de vie afin de mieux évaluer les impacts et les avantages de ce mode de vente sur certains produits par rapport au pré-emballé dans l'objectif de formuler des recommandations aux acteurs, distributeurs et consommateurs. Les résultats de cette étude sont prévus pour juillet 2021.

Impacts économiques et sociaux :

En termes d'impact sur la chaîne logistique et ses acteurs, les mesures proposées par la CCC sont susceptibles de nécessiter des adaptations des outils de production, de la chaîne logistique et des espaces de vente. En effet, aucune de ces étapes ne paraît, à ce jour, adaptée pour absorber de tels volumes de produits destinés à être présentés en vrac. La proposition porte sur un objectif global de vente en vrac, toutes catégories de produits confondues (alimentaires et non alimentaires), alors qu'aujourd'hui, la vente en vrac est surtout développée pour certains types précis de denrées

alimentaires. L'investissement et le temps nécessaire pour atteindre ces objectifs seront donc variables en fonction des secteurs. Le décret d'application de la loi anti-gaspillage pour une économie circulaire en cours d'élaboration précisera les cas où la vente en vrac n'est pas possible pour des raisons de santé publique. Pour certains produits, la vente en vrac n'est pas possible soit pour des raisons de sécurité soit parce que le contenant est intrinsèquement lié au produit (par exemple pour les produits en conserve).

Une telle mesure nécessitera en outre des investissements importants en recherche et développement (R&D) afin de vérifier la bonne conservation des produits pour lesquels la vente en vrac n'est, pour le moment, pas pratiquée et, le cas échéant, développer des solutions techniques.

En termes d'impact sur les consommateurs, la mise en œuvre d'une telle mesure nécessite enfin, pour être efficace, d'emporter l'adhésion des consommateurs pour lesquels l'hygiène des rayons peut être un frein et l'amélioration de l'information pour combler l'absence de préemballage (information nutritionnelle, traçabilité pour les produits alimentaires mais également information d'utilisation ou de sécurité pour d'autres produits non-alimentaires). L'appréciation de l'impact des objectifs prévus doit donc prendre en considération l'appréciation de risques non seulement sous l'angle des pertes possiblement engendrées pour les professionnels mais aussi du gaspillage, certains produits vendus en vrac étant plus sensibles à l'altération que les produits présentés sous forme préemballée.

Le plan de relance présenté le 3 septembre 2020 prévoit des aides financières afin de développer le vrac, notamment l'accompagnement des entreprises dans la recherche de solutions alternatives (investissement dont recherche et développement), l'industrialisation de solutions d'emballages réemployables, y compris à travers le développement d'infrastructures logistiques et d'outils de lavage, et à l'acquisition des équipements alternatifs à l'utilisation de plastiques notamment à usage unique ou à leur adaptation (équipements de lavage, matériels de conditionnement, adaptation de l'outil de production) dans la restauration collective,

Enfin, lorsqu'il s'agit d'appliquer un seuil à des grandes et moyennes surfaces, celui de 400 m² (et non 300 m²) est habituellement retenu en matière de commerce. C'est par exemple le seuil de 400m² qui est retenu par la Loi AGEC pour l'obligation de mettre à disposition du consommateur des contenants ré-employables ou réutilisables propres à titre gratuit ou onéreux.

C3.2. : Mise en place progressive d'un système de consigne de verre (lavable et réutilisable) jusqu'à une mise en place généralisée en 2025

Premiers éléments d'impact :

Historiquement déjà pratiquée en France pour les emballages de boissons en verre, la consigne a toutefois progressivement disparu dans le circuit des emballages ménagers, compte-tenu des évolutions de pratiques de conditionnement (développement des bouteilles en plastique et de briques en carton), de distribution et de consommation (développement de l'usage unique). La consigne subsiste néanmoins dans certains circuits professionnels ou à dimension locale, principalement dans le secteur des emballages industriels et commerciaux (pour les palettes, caisses, fûts...) et dans celui des cafés, hôtels et restaurants pour les bouteilles en verre et les fûts.

Impacts environnementaux :

Les dispositifs de consigne contribuent à réduire les dépôts sauvages de déchets et à encourager le recyclage. Ils ont ainsi déjà permis à plusieurs pays européens d'enregistrer des taux de collecte élevés pour les récipients de boisson.

Une analyse menée par l'ADEME sur plusieurs dispositifs de consigne sur le verre indique que le critère « distances de transport entre le site de distribution et le site de lavage et entre le site de lavage et le site de conditionnement » peut-être très impactant puisqu'au-delà de 200 km cumulés, si le transport est dédié, le système avec réemploi est plus impactant sur le changement climatique que le système sans réemploi quel que soit le nombre de réutilisations des bouteilles. Les modalités de mise en œuvre de la consigne sont donc importantes pour en mesurer l'impact.

Le comité légistique prévoit de conditionner la mise en place de cette consigne pour le verre à un bilan environnemental global de ce dispositif positif.

Impacts économiques et sociaux :

Le coût annuel brut (hors recettes liées à la revente de la matière) est de l'ordre de 4 centimes par emballage consigné. Le montant de la consigne étant restitué au consommateur lors du retour du produit, l'impact financier direct sur les particuliers est en principe nul, sauf pour les consommateurs ne ramenant pas les emballages consignés. L'impact pour les collectivités est quant à lui compensé par les obligations de couverture des coûts de collecte séparée et de traitement des emballages prévues par la loi anti-gaspillage de février 2020 dans le cadre du principe de responsabilité élargie des producteurs (REP).

Afin de traduire les demandes de la CCC, le comité légistique propose ainsi que la généralisation d'une consigne pour les emballages en verre soit prévue à partir de 2025 afin de laisser suffisamment de temps aux acteurs des filières d'emballage et de gestion / retraitement des déchets de s'adapter et que celle-ci soit mise en œuvre si ce dispositif de consigne est nécessaire à l'atteinte des objectifs nationaux ou européens de prévention ou de gestion des déchets.

Annexe 2 : Liste des organisations invitées

- AFISE
- Amorce
- Association des 150
- Association Chimie Du Végétal
- Assemblée des communautés de France
- Association des Maires de France
- Association nationale des industries alimentaires
- Boissons rafraîchissantes de France
- Confédération française démocratique du travail
- Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres
- Confédération française des travailleurs chrétiens
- Confédération Générale du Travail
- CITEO
- Club bio-plastiques
- Confédération des métiers de l'environnement
- Confédération des PME
- Centre Technique Industriel de la Plasturgie et des Composites
- Elipso
- Fédération du Commerce et de la Distribution
- Fédération des Entreprises de la Beauté
- Fédération nationale des activités de la depollution et de l'environnement
- Fédération de la plasturgie
- France Nature Environnement
- Force Ouvrière
- Fondation Ellen McArthur
- France Urbaine
- Groupement Plasturgistes Automobiles
- KALEI (revêtements techniques PVC)
- Mouvement des entreprises de France
- Régions de France
- Réseau Vrac
- Syndicat national des entrepreneurs de la filière déchets
- Syndicat national des régénérateurs de matière plastique
- Surfrider
- Syndicat des tubes et raccords en PVC
- Tara Océan
- U2P
- Valorplast
- World Wildlife Fund
- Zero Waste France
- Experts : Jacques Vernier, Géraldine Poivert, Mathieu Hestin