

Résolutions

Conseil économique, social
et environnemental

La valeur de la matière première secondaire : l'exemple de la consigne novembre 2019

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ



CONSEIL ÉCONOMIQUE
SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL



Les éditions des
Journaux officiels

2019-26

NOR : CESL1100026X

mercredi 13 novembre 2019

JOURNAL OFFICIEL DE LA REPUBLIQUE FRANCAISE

Mandature 2015-2020 – Séance du mercredi 13 novembre 2019

LA VALEUR DE LA MATIÈRE PREMIÈRE SECONDAIRE : L'EXEMPLE DE LA CONSIGNE

Résolution présentée par le Bureau
sur proposition de la section des activités économiques
Anne de Béthencourt, rapporteure

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son Bureau en date du 10 septembre 2019, conformément à l'article 24 du Règlement intérieur. Le Bureau a confié à la section des activités économiques la préparation d'une résolution portant sur *La valeur de la matière première secondaire : l'exemple de la consigne*. La section, présidée par Mme Delphine Lalu, a désigné Mme Anne de Béthencourt comme rapporteure.

Sommaire

■	Résolution	4
■	Exposé des motifs	4
■	Résolution	8
■	Déclarations des groupes	12
■	Scrutin	26
■	Notes de fin	28

LA VALEUR DE LA MATIÈRE PREMIÈRE SECONDAIRE : L'EXEMPLE DE LA CONSIGNE^A

Exposé des motifs

1. Un rejet du tout jetable

1.1 Une prise de conscience croissante

L'omniprésence du tout jetable, et en particulier du plastique issu du pétrole, sur terre et dans les océans, est alarmante et a des conséquences importantes en termes de santé, de pollutions et d'émissions de gaz à effet de serre. Le tout jetable concerne aussi d'autres types d'emballages (aluminium, carton, papier, etc.).

La consultation publique lancée en octobre 2017 dans le cadre de l'élaboration d'une première Feuille de route pour une économie circulaire (Frec), a révélé un grand intérêt des Français et des Françaises pour les alternatives au jetable et en particulier la consigne des emballages¹. Ce sujet est mobilisateur et enregistre des soutiens en continu². Il pose la question de la valeur de la matière première secondaire.

1.2 Les consignes ont progressivement disparu au profit du tri sélectif

Longtemps pratiquée en France pour les emballages de boissons en verre, la consigne a quasiment disparu dans les années 1980 avec le développement des emballages à usage unique - plus légers - et la mise en place du tri sélectif.

Avec l'inscription dans le code de l'environnement de la responsabilité élargie des producteurs (REP) des emballages ménagers en 1992, le recyclage de ces déchets a progressivement augmenté. Selon Citéo, l'éco-organisme agréé auquel contribue la très grande majorité des producteurs, 70 % des emballages³ ont été recyclés en France en 2018, contre 18 % en 1992. Le taux de recyclage a atteint 26,5 % pour le plastique (58 % pour les bouteilles et flacons mais seulement 4 % pour les autres emballages plastiques), 44 % pour l'aluminium et 86,5 % pour le verre.

Pour assumer la responsabilité des déchets qu'ils produisent, les producteurs (fabricants, importateurs et distributeurs pour les produits de leurs propres marques) peuvent organiser eux-mêmes leur propre système individuel de collecte ou collectivement en créant un éco-organisme dont ils assurent la gouvernance et à qui ils versent une éco-contribution (contribution payée à l'achat par les consommateurs et les consommatrices). Pour les emballages, l'éco-organisme Citéo reverse ces contributions aux collectivités locales pour financer la gestion des déchets. Les

^A L'ensemble de la résolution a été adopté par 139 voix pour, 1 contre et 28 abstentions.

collectivités collectent, trient, revendent la matière valorisable aux recycleurs et incinèrent ou enfouissent les déchets non valorisables. Le dispositif a plus été pensé pour gérer les déchets que pour réduire à la source la consommation de matière vierge.

1.3 Les objectifs européens renforcent les objectifs de collecte séparée

La directive européenne « *single-use plastics* » (SUP) de juin 2019 fixe les objectifs de 90 % de bouteilles plastique collectées séparément en vue du recyclage en 2029 et de 30 % de contenu recyclé dans ces bouteilles en 2030. À l'heure actuelle, dix pays européens ont mis en place un dispositif de consigne ; ils seront quinze d'ici 2022. Le taux de recyclage y dépasse les 80 %, voire les 90 % en Allemagne⁴.

En France, les taux de collecte séparée progressent peu depuis le début des années 2010⁵. À Paris ou Marseille, moins d'une bouteille en plastique sur dix est collectée et recyclée. À l'échelle du pays, seuls 55 % des bouteilles en plastique et 45 % des canettes en aluminium sont récupérées dans les bonnes poubelles et peuvent avoir une deuxième vie. C'est en particulier dû à la consommation nomade.

2. Un projet de loi qui pose le principe de la consigne

2.1 Le gouvernement propose de rendre obligatoire un système de consignation

Le projet de loi « anti-gaspillage pour une économie circulaire », a été présenté le 10 juillet 2019 en Conseil des ministres en vue d'une adoption annoncée pour mars 2020. Le Cese regrette de ne pas avoir été consulté lors de l'élaboration du projet de loi. Son article 8⁶ est consacré à la consigne avec pour objectif d'améliorer la collecte séparée de produits (verre, plastique ou aluminium, etc.) à des fins de réemploi et de réutilisation ou de recyclage. La consigne constituerait ainsi un outil supplémentaire pour respecter nos engagements européens.

Dans le cadre de ce projet de loi, de vifs débats se concentrent autour de la consigne pour recyclage des bouteilles plastique en polyéthylène téréphtalate (PET). Ils reflètent en particulier les enjeux financiers liés au transfert du bénéfice des ventes de ces matières, des collectivités locales et des entreprises de recyclage vers les industriels de la boisson.

2.2 Consigne pour réemploi ou recyclage ?

La consigne a pour objectif d'impliquer les consommateurs et les consommatrices dans la gestion du retour de l'emballage en échange d'un remboursement de la consigne sous forme monétaire, bon d'achat ou don à un organisme d'intérêt général (consigne solidaire). L'objet déconsigné appartient alors à l'éco-organisme qui organise la consigne.

La consigne peut avoir plusieurs finalités : réemploi ou recyclage. Le réemploi permet à des biens de ne pas devenir des déchets et d'être utilisés à nouveau sans qu'il y ait de modification de leur usage initial ; c'est le cas des bouteilles en verre. Le recyclage est l'opération par laquelle le déchet est transformé en matière secondaire pour fabriquer un nouvel objet ; c'est le cas des bouteilles en plastique ou des canettes en aluminium.

Réemploi et recyclage ne sont pas équivalents d'un point de vue environnemental. Le réemploi (verre) est moins consommateur en énergie et moins émetteur de gaz à effet de serre que le recyclage⁷ même s'il nécessite plus d'eau de

lavage ; il induit une relocalisation/adaptation de l'appareil industriel. Pour cette raison, la directive cadre sur les déchets du 19 novembre 2008 privilégie le réemploi, devant le recyclage. De plus, le réemploi stimule l'emploi dans les territoires, notamment dans les structures de l'économie sociale et solidaire (ESS). En France, des dispositifs de consigne verre existent à une échelle locale ou dans le circuit de vente aux professionnels (café-hôtel-restaurant) mais ils ne sont pas généralisés, en particulier dans la restauration rapide, collective et nomade.

3. Des intérêts divergents

3.1 Les consommateurs et les consommatrices sont prêts à adopter la consigne tout en restant attentifs à leur pouvoir d'achat

En 2018, 83 % des Français et des Françaises se sont déclarés disposés à rapporter leurs canettes et leurs bouteilles à la consigne⁸. Les consommateurs et les consommatrices adhèrent en effet à ce dispositif, soit par conviction (action favorable à l'environnement), soit par intérêt économique (pour récupérer le montant de la consigne ou de la gratification)⁹.

De nombreuses pétitions promeuvent la consignation du verre, « Rétablissons la consignation du verre en France » (plus de 233 000 signatures), « Pour le retour des emballages en verre consignés » (17 000 signatures) ou pointent le suremballage et la surconsommation de plastique, « Réduisons la consommation d'emballages plastiques » (plus de 15 000 signatures).¹⁰

Cependant, la consigne viendrait s'ajouter aux dépenses déjà engagées par les citoyens et les citoyennes en tant que contribuables locaux pour la gestion du tri sélectif avec le risque de payer deux fois pour le même service et donc de rejet du principe même de la consigne. Avec une consigne de 0,15 € par bouteille et un taux de retour de 90 %, c'est un surcoût venant en déduction du pouvoir d'achat des consommateurs et des consommatrices estimé entre 150 et 200 millions d'euros qui peut être « récupéré » soit *via* un remboursement, soit *via* un bon d'achat¹¹. La déconsignation en bons d'achat pose de réelles questions puisque cela oblige à une nouvelle consommation.

3.2 Les fabricants de boissons soutiennent un dispositif de consignation des bouteilles en plastique à des fins de recyclage

Les producteurs de boissons ont constitué un groupe de travail¹² afin de « trouver des solutions concrètes pour améliorer le taux de collecte et recyclage des emballages boissons » en plastique à usage unique et « se conformer aux objectifs réglementaires fixés par la France et l'Union européenne ». Ils concluent que la consigne pour recyclage permettrait d'atteindre, voire de dépasser ces objectifs.

Ils pourraient *via* leur éco-organisme garder la propriété de ces bouteilles en PET, pour les revendre et/ou incorporer du PET recyclé dans leurs bouteilles neuves.

La consigne améliorerait également leur image actuellement bousculée par la conscience des consommateurs et des consommatrices sur l'énorme impact négatif du plastique.

3.3 Les commerces de proximité et la grande distribution sont inégaux face à la mise en place de la consigne

La déconsignation nécessite de la place en point de vente et un investissement. Le Collectif boissons estime le besoin à environ 117 000 machines. La grande

distribution y voit un moyen d'attirer et de fidéliser des clientes et des clients. Les commerces de proximité alertent sur une distorsion de concurrence. Pour ces derniers, se posent des questions de place pour un collecteur de consigne, comme de coût de gestion du dispositif.

3.4 Les collectivités craignent d'être économiquement pénalisées

Cette forme de consigne pour recyclage des bouteilles plastique et canettes proposée par les metteurs sur le marché de boissons préoccupe les collectivités locales qui redoutent une captation de la valeur par les industriels à leurs dépens. Elles estiment que cela les priverait non seulement des contributions versées par les industriels pour la gestion de fin de vie de ces produits, mais aussi des recettes issues de la revente des matières les plus valorisables comme les bouteilles en PET 100 % recyclables, leur laissant les plastiques et autres emballages non-recyclables¹³. Cette analyse est nuancée dans le pré-rapport sur la consigne rendu par M. Jacques Vernier en septembre 2019 qui rappelle que la loi Grenelle 1 garantit aux collectivités la couverture par l'éco-organisme Citéo, de 80 % des coûts nets de collecte, tri et traitement. Il estime la perte pour les collectivités sur la revente des matières à 12 millions d'euros par an.

Depuis la généralisation de l'extension des consignes de tri des emballages ménagers à l'ensemble des emballages plastiques à l'horizon 2022, imposée par la loi de transition énergétique en 2015, les collectivités ont investi dans la modernisation des centres de tri. Si l'essentiel des bouteilles plastique leur était retiré, la taille des équipements deviendrait surdimensionnée et source de surcoûts.

3.5 Les recycleurs proposent d'augmenter les soutiens à la collecte et au tri

D'après la Fédération nationale des activités de la dépollution et de l'environnement (Fnade) et la Fédération des entreprises du recyclage (Federec), plus de 90 % des bouteilles plastique sont déjà collectées, mais seulement 57 % sont recyclées¹⁴.

Les poubelles « hors foyer » (dans lesquelles sont jetées 39 000 tonnes par an de bouteilles plastique et canettes) sont collectées mais ni triées, ni recyclées. Pour remplir tous les objectifs européens, les collectivités et recycleurs proposent en conséquence d'augmenter les soutiens aux moyens de collecte et de tri actuels.

3.6 Les associations environnementales priorisent la consigne pour réemploi

Du point de vue des associations de défense de l'environnement, toutes les formes de consigne sont intéressantes pour modifier le comportement des consommateurs et des consommatrices. Cependant, la consigne du plastique en vue du recyclage a un intérêt beaucoup plus faible d'un point de vue environnemental que la consigne du verre pour réemploi car elle maintiendra la production et la consommation de plastiques à usage unique dont les effets négatifs sur la santé et l'environnement sont avérés.

La priorité des associations va donc à une consigne pour réemploi plutôt que pour recyclage.

Par ailleurs, le Réseau Consigne et Zero Waste France regrettent que le Collectif boissons n'ait pas intégré dans son étude de faisabilité la consigne pour réemploi et celle des autres contenants (canettes, etc.).

Résolution

Pour le Cese, il est urgent d'en terminer avec des modèles de production et de consommation fortement générateurs de déchets et de pollutions, dont le tout-jetable et l'usage unique constituent les symboles.

Le projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire doit permettre d'accélérer la transition pour passer d'une gestion des déchets à une gestion des ressources¹⁵. Il s'agit de réduire à la source la production de déchets, de favoriser la « productivité matière » et la sobriété carbone¹⁶.

L'économie circulaire constitue un enjeu fort de maintien et de développement de l'activité à long terme des entreprises y compris pour les PME/TPE. Passer d'une économie linéaire à une économie circulaire est un projet ambitieux et le temps de transition peut se révéler coûteux. Il faut veiller à fixer des objectifs clairs pour anticiper et accompagner les transformations des entreprises et des emplois concernés.

Il est aussi nécessaire de conserver aux producteurs la possibilité du recours à des systèmes individuels de collecte et de traitement des matières premières secondaires, voire d'ouvrir la possibilité de créer des dispositifs de conception et de gestion alternatifs pour atteindre les objectifs.

Pour le Cese, la France devrait se fixer un cadre ambitieux et concerté pour élaborer un programme de fin de production et d'utilisation du plastique à usage unique issu du pétrole. Le Cese souhaite la réouverture du débat engagé au Sénat sur cette question.

Cela nécessite une intensification de notre effort de recherche sur les alternatives au tout-jetable, en termes de matières, de cycles de vie et d'organisations, pour préparer l'avenir¹⁷. Ce changement de paradigme implique en outre de disposer de nouvelles compétences et donc d'anticiper les emplois, qualifications, formations et rémunérations afférentes. Il s'agit de choix collectifs forts qui nécessitent un cadre légal et doivent impliquer l'ensemble des parties prenantes.

Parce qu'elle donne une « valeur » aux emballages, la consigne est un outil de la responsabilité élargie des producteurs qui peut favoriser un changement de comportement. Les débats autour du projet de loi se concentrent autour de la consignation pour recyclage des emballages en plastique des boissons, thème qu'il convient d'élargir.

Le projet de loi « anti-gaspillage pour une économie circulaire » doit donc permettre de :

- réduire la consommation de plastique et élaborer un programme en concertation, par étapes réalisables pour toutes les parties prenantes, de fin de production et d'utilisation du plastique à usage unique issu du pétrole et des emballages non recyclables (comme par exemple le plastique opaque) ;
- intensifier l'effort de recherche en faveur de l'écoconception et d'alternatives au tout jetable ;
- développer et encadrer toutes les formes de consignes pour augmenter le taux de tri des bouteilles en verre et en plastique ainsi que des canettes et atteindre

les objectifs européens. Cependant, la consignation pour recyclage des bouteilles plastiques risque de maintenir le modèle actuel de production des emballages à usage unique plutôt que de favoriser leur réduction et leurs alternatives. Il s'agit donc de prévoir un cadre évolutif comme par exemple des machines pouvant gérer à la fois la consigne pour recyclable et celle pour réemploi. Il s'agit également de prendre en compte la diversité des modalités de consommation (à domicile comme hors domicile) et des modes de distribution (grande distribution, commerces de proximité, distributeurs en libre-service, cafés-restaurants) ;

- réaliser une étude d'impacts complète afin de mesurer les conséquences liées à la mise en place d'un système de consigne, pour toutes les parties prenantes ;
- prioriser le financement des systèmes de collecte pour réutilisation et réemploi par l'éco-organisme ;
- anticiper, évaluer et compenser les conséquences sociales et économiques sur les producteurs de plastique et les filières de tri. Il faut maintenir pour les collectivités la garantie du financement de leurs coûts de gestion des déchets et pouvoir les récupérer auprès de l'éco-organisme concerné ;
- encadrer le dispositif de retour des bouteilles ou d'autres contenants (en plastique, verre, aluminium) en prévoyant le paiement aux consommateurs et aux consommatrices de la valeur de la matière rendue en numéraire plutôt qu'en bons d'achat ;
- estimer et compenser les sommes de la déconsignation non réclamées par les consommateurs et les consommatrices et encaissées par les producteurs de boissons (trop perçu). Les collectivités devront pouvoir réclamer ces montants de déconsignation pour les emballages qu'elles auront elles-mêmes collectés dans les poubelles jaunes ce qui viendra baisser le coût de gestion des déchets pour le contribuable. Le rapport Vernier l'estime à 100 millions d'euros ;
- anticiper et évaluer les évolutions en termes d'emplois ainsi que les besoins en formation, compétences et qualifications nécessaires au développement d'alternatives à l'usage unique. La consigne à l'échelle locale fera émerger des emplois dans les territoires et dans tous les secteurs de l'économie y compris l'économie sociale et solidaire. Il faut que ces emplois soient stables et de qualité ;
- traiter les enjeux de santé, de sécurité pour les consommateurs et les consommatrices comme pour les salariées et salariés, ainsi que les conditions de travail dans les activités de production, de réemploi, de recyclage et de traitement de fin de vie ;

Au moment où des distributeurs commencent d'ores et déjà à mettre en place la consigne, notre assemblée déplorerait le report de son encadrement par la loi. C'est pourquoi, avant l'aboutissement de la procédure parlementaire, **le Cese appelle tous les acteurs à poursuivre les négociations en faveur d'un dispositif de consigne efficace, responsable et équitable.** Cette négociation doit associer toutes les parties prenantes concernées.

Déclarations des groupes

Agriculture

Le groupe souhaite reprendre, dans sa déclaration, les réserves exprimées lors des débats en section.

Sur la forme, nous avons regretté qu'un travail, sur un sujet aussi complexe, n'ait fait l'objet que d'une seule audition. Il aurait pourtant été nécessaire d'entendre différents experts pour comprendre les différents enjeux de la question et émettre alors un avis éclairé.

Nous regrettons que cette résolution traite la consigne de manière partielle. Nous aurions souhaité que soient présentées et analysées d'autres éléments.

Il s'agit notamment de l'impact pour les consommateurs, des conséquences sur l'organisation des filières de collectes, de l'effet sur une moindre utilisation de la matière première, de la faisabilité technique de l'organisation de la consigne, et en particulier de la consigne pour réemploi, du coût des investissements nécessaire pour mettre en place ce nouveau système, ou encore des résultats actuels du tri en France.

Pour les producteurs de vin, la mise en place d'une consigne pour réemploi aurait un impact important :

- la consigne du verre pour réemploi est inadaptée à des produits faisant l'objet d'un commerce national et international comme le vin (les vins et les spiritueux sont les seconds contributeurs à la balance commerciale - en 2018, 12,2 milliards d'euros de chiffre d'affaires à l'export). En plus d'une gestion complexe des stocks, comment faire revenir les bouteilles consignées de l'étranger, et pour quels coûts environnemental et économique ?
- la consigne pour réemploi oblige à une standardisation des bouteilles qui est impossible pour le vin : à l'origine des différentes formes de bouteilles de vin il y a une tradition, mais aussi une réglementation ;
- la mise en place d'une consigne pour réemploi demanderait de nouveaux investissements importants pour les producteurs afin, notamment de s'assurer de la sécurité sanitaire des bouteilles réemployées et remises sur le marché.

Sur le fond, nous n'avons pas une opposition de principe sur le sujet même de la consigne. La profession agricole a participé à la mise en place, en 2001, d'ADIVALOR qui permet la collecte et le recyclage des déchets agricoles. Aujourd'hui, la profession agricole française récupère plus de 90 % des contenants. Sur ce sujet, nous avons dépassé les objectifs européens.

Mais le sujet est si important et sérieux qu'il aurait mérité un traitement beaucoup plus approfondi.

Le groupe de l'agriculture a choisi de s'abstenir.

Artisanat

Alors que les citoyens sont de plus en plus soucieux de l'impact de leur consommation sur l'environnement et que l'Europe a renforcé les objectifs de recyclage des emballages plastiques, la mise en place obligatoire d'un système de consigne peut apparaître comme un moyen efficace de répondre à ces enjeux.

Pourtant, le projet de loi sur ce point n'en finit pas de susciter des craintes ou des critiques.

Le groupe de l'artisanat se réjouit donc que le CESE se soit saisi du sujet encore en discussion au Parlement.

Il est important tout d'abord, de dépasser la nostalgie de la consigne des bouteilles en verre d'il y a 50 ans, car tout a évolué : qu'il s'agisse de la nature des emballages, de leur composition ou encore de la gestion de leur usage après consommation.

Il convient donc de s'interroger, de façon pragmatique, sur les conséquences que pourrait avoir un système de consigne.

Si un avis aurait permis de creuser cette analyse en s'appuyant sur l'audition des diverses parties prenantes, le groupe de l'artisanat observe que cette résolution a su listé, a minima, certaines limites ou difficultés liées à un tel système, que ce soit à l'égard des consommateurs, des collectivités locales et des commerces de proximité, mais aussi à l'égard de l'environnement.

Ainsi, la consigne pourrait avoir pour effet de légitimer l'utilisation des bouteilles plastiques, alors que l'objectif devrait être la baisse et même la fin programmée des emballages jetables et notamment du plastique à usage unique.

La consigne pourrait également fragiliser fortement les collectivités qui seront privées d'une large part des recettes qu'elles tirent aujourd'hui du système de collecte et de tri dont elles assurent la gestion, alors même qu'elles s'organisent pour assurer le tri de tous les emballages plastiques

Enfin, la consigne pourrait mettre en difficulté les commerces alimentaires de proximité, en contradiction avec les politiques publiques qui se mettent en place pour relancer leur développement, dans les centres villes et centres-bourgs. Pour nos entreprises, en effet, l'implantation d'un collecteur, mais aussi la gestion d'un dispositif de consignation, soulèvent nécessairement des questions à la fois pratiques et économiques.

Si nos commerces de proximité, mobilisés en faveur de l'économie circulaire, ne rejettent pas a priori un dispositif de consigne, ils n'en demeurent pas moins vigilants, concernant ses modalités d'application, comme ses effets sur les comportements de consommation comme sur la fiscalité locale des déchets.

Le groupe de l'artisanat salue, à cet égard, les demandes portées par cette résolution : que soit, d'une part, réalisée une véritable étude d'impact sur les conséquences d'un système de consigne pour toutes les parties prenantes, et que soit, d'autre part, conduite une négociation avec l'ensemble des représentants porteurs d'intérêts divergents, avant que le projet de loi ne soit adopté au Parlement.

Tout en apportant globalement son soutien à cette résolution, le groupe de l'artisanat a émis quelques réserves dans les votes qu'il a exprimés sur ce texte.

Associations et Mutualité

Cette résolution présentée par la section des activités économiques est une excellente initiative qui s'inscrit dans l'actualité parlementaire et répond à plusieurs pétitions citoyennes. Le sujet n'est pas seulement dans l'air du temps, mais il répond à un besoin et renvoie à des questions fondamentales.

Le plastique représente un risque pour la santé humaine et pour l'environnement à chaque étape de son cycle : fabrication, utilisation ou traitement en tant que déchet. Ces effets sont désormais connus : impacts sur le système immunitaire et le système respiratoire, perturbations endocriniennes, baisse de la fertilité, hausse des risques de cancers...

L'impact environnemental du plastique n'est également plus à démontrer : sa production nécessite des ressources naturelles non renouvelables, son recyclage est coûteux et sa décomposition produit des particules très toxiques et non-biodégradables, portant considérablement atteinte à la biodiversité.

Il est donc urgent d'agir !

Consigner oui, cependant pas à n'importe quel prix ni n'importe comment. À cet égard, les groupes des associations et de la mutualité ont salué la qualité du texte qui met en exergue les idées et principes fondamentaux qui soutiendront le débat parlementaire. Nos groupes soulignent qu'il faudra porter une particulière attention à ne pas déstabiliser les communes et intercommunalités qui ont beaucoup investi dans le tri et le recyclage. Elles ne doivent pas perdre ce revenu, mais, au contraire, cela doit en constituer une source supplémentaire pour elles, comme le propose cette résolution.

La consigne suppose de repenser les systèmes de collecte et de réemploi qui doivent être conçus avec les collectivités territoriales, les acteurs économiques concernés. Ensemble ils doivent construire un système opérationnel, doté d'un modèle économique satisfaisant l'intérêt des consommateurs. Il ne faut pas oublier que ceux-ci sont également des contribuables qui viennent de s'habituer à trier et qui financent ce système au travers de leur redevance.

Pour nos groupes, la consigne doit prioriser le cycle de réemploi et l'économie circulaire et non le recyclage. Nous notons d'ailleurs que dans ce domaine les acteurs de l'économie sociale et solidaire, notamment les associations, ont toujours été très actifs, voire même pionniers en ce qui concerne le réemploi et y ont notamment développé de nombreuses actions permettant par exemple la réinsertion par l'emploi.

Si ceux-ci jouent également un rôle important dans la sensibilisation du grand public, en particulier grâce aux actions des associations environnementales et d'éducation populaire, les nécessaires actions d'éducation qu'il faut dès à présent engager ne pourront se faire sans moyens supplémentaires. Permettre un réel changement de paradigme et influencer sur les comportements, collectifs comme individuels, a un coût. Celui-ci est certes important et immédiat, mais tout à fait négligeable au regard des dégâts irréparables que commettrait le statut quo.

Nos groupes partagent l'objectif de suppression, ou à tout le moins de réduction drastique, de la fabrication des objets plastiques à usage unique dans le champ de la grande consommation. En revanche, leur usage dans le cadre technico-industriel est, faute d'alternative, indispensable dans certains secteurs dont celui de la santé.

Le groupe de la mutualité et celui des associations, remercient pour ce travail la section des activités économiques, sa présidente et la rapporteure et ont voté la résolution.

CFDT

En s'inscrivant dans le débat sur la consigne des bouteilles en plastique dans lequel des opinions respectables, mais divergentes s'expriment, le CESE est bien dans son rôle de conseil aux Pouvoirs Publics. Il n'aurait pas été anormal d'ailleurs que le gouvernement saisisse lui-même notre assemblée en amont de la préparation de la loi « *anti-gaspillage pour une économie circulaire* » sur cette question à la fois économique, sociale et environnementale.

Le groupe CFDT approuve le principe de la consigne pour les bouteilles en plastique et pour cela a voté la résolution. C'est en effet le seul moyen d'atteindre l'objectif de 90 % de collecte que s'est fixé l'Union européenne à l'horizon 2029. À noter que ce qui est vrai pour le plastique ne l'est pas forcément pour d'autres contenants comme les bouteilles de verre dont le taux de collecte est déjà élevé et depuis longtemps, avec une filière bien structurée.

Face au niveau atteint par la pollution due au plastique, il faut des mesures fortes. Ces mesures passent d'abord par une réduction à la source des besoins, en particulier pour les plastiques à usage unique au moins quand il existe des substituts. La résolution cible bien cet enjeu essentiel de préservation de la matière et donc la nécessité de recherche et développement pour trouver des alternatives moins polluantes.

Une fois collectée, que faire de cette ressource, d'autant que la Chine qui en était forte importatrice a cessé de le faire depuis 2018 ? Les matières étant toutes différentes, il n'y a pas de solution unique entre réemploi, réutilisation ou recyclage. Les débats actuels montrent les intérêts économiques différents des parties prenantes : producteurs de boisson, distributeurs et commerçants, industriels de la collecte et du recyclage, collectivités locales. La résolution appelle à juste titre à la reprise du dialogue en privilégiant une approche filière.

Dans cette approche, le groupe CFDT insiste tout spécialement sur l'aspect emplois et compétences, très peu traité dans le projet de loi, comme hélas dans les travaux du gouvernement sur la neutralité carbone (notre assemblée l'a déjà regretté). De quels métiers aura-t-on besoin dans les territoires ? À quelle échéance ? Quelles formations initiales ou quelles mises à niveau prévoir pour les personnels de la collecte et du traitement des déchets souvent peu considérés et mal payés ?

CFE-CGC

Le groupe CFE-CGC partage l'objectif de cette résolution : passer d'une gestion des déchets à une gestion des ressources, et ce de façon urgente.

La France doit impérativement se fixer un cadre ambitieux et concerté pour élaborer un programme de fin de production et d'utilisation du plastique à usage unique issu du pétrole.

La CFE-CGC défend également l'idée que passer d'une économie linéaire à une économie circulaire est un projet ambitieux. C'est pourquoi, nous soutenons cette résolution puisque pour nous, l'économie circulaire constitue bien un enjeu fort de maintien et de développement de l'activité à long terme pour les entreprises, y compris pour les PME/TPE.

Le groupe CFE-CGC trouve tout particulièrement intéressantes deux pistes proposées dans cette résolution :

- traiter les enjeux de santé, de sécurité pour les consommateurs comme pour les salariés, ainsi que les conditions de travail dans les activités de production, de réemploi, de recyclage et de traitement de fin de vie ;
- anticiper et évaluer les évolutions en termes d'emplois ainsi que les besoins en formation, compétences et qualifications nécessaires au développement d'alternatives à usage unique.

En effet, la CFE-CGC promeut depuis longtemps le triptyque : écoconception-économie circulaire-ré-emploi-réparation, comme véritable levier à une industrie « *nouvelle génération* », gage de nouveaux emplois.

Le groupe CFE-CGC a voté en faveur de cette résolution.

CGT

La mondialisation financière qui domine le monde conduit à mettre en concurrence les travailleur.es les un.es avec les autres, en provoquant du dumping social et des dégâts extrêmement préoccupants sur notre environnement. Émissions de gaz à effet de serre et dérèglement climatique, pollution de l'air, de l'eau, impacts sanitaires, atteinte à la biodiversité... il est urgent de concevoir une autre façon de produire, de consommer car nous sommes bien dans un changement de civilisation.

Les mobilisations actuelles dans le monde indiquent une prise de conscience sur la nécessité d'articuler dans un même mouvement justice environnementale et justice sociale.

Les nombreuses alertes de scientifiques, de membres du secteur associatif, d'ONG ou Organisations Syndicales sur les dégâts causés par le tout jetable « *notamment issus du pétrole* », nous interpellent sur les conséquences de la pollution engendrée dans les océans, sur les terres, la santé publique. Ils doivent permettre une prise de conscience généralisée pour opérer des changements profonds et dans l'urgence.

Il y a donc, nécessité à valoriser la matière en tenant compte des ressources finies et des émissions des gaz à effet de serre, ce qui renforce le besoin de s'interroger fortement sur les biens produits et leur recyclage.

Dans ce contexte, la section des activités économiques a travaillé cette résolution.

La consigne du verre a été explorée, s'appuyant ainsi sur les différentes pétitions abordant ce sujet, le rétablissement de la consigne en France ayant obtenu plus de 233 000 signatures.

Le travail mené dans la section, a permis, dans le peu de temps imparti, de se poser collectivement les bonnes questions sur les différents liens entre les plans : économiques, industriels, social et environnemental.

Nous partageons le parti pris annoncé dès l'entête de la résolution « *il est urgent d'en terminer avec des modèles de production et de consommation fortement générateurs de déchets et de pollutions, dont le tout-jetable et l'usage unique constituent les symboles* ».

Les amendements proposés ont été retenus, notamment ceux concernant le pouvoir d'achat des ménages ou encore la stabilité, la qualité des emplois. Bien souvent depuis 25 ans les trieurs, les trieuses sont des salarié-e-s en réinsertion en contrats en CDD.

Des travailleurs exploitables et corvéables à merci sont aussi utilisés car très souvent en fin de droits, licenciés ou quelque fois migrants.

Alors que la réinsertion par l'emploi doit relever de toutes les entreprises quelques soit le secteur d'activité.

La préconisation de poursuivre les négociations pour aboutir sur un dispositif de consigne efficace, responsable et équitable avec toutes les parties prenantes concernées est aussi intéressante.

Le groupe CGT a voté cette résolution.

CGT-FO

Le président du CESE, M. Bernasconi, lors de l'assemblée plénière du 10 juillet 2019, nous faisait part de l'attention portée par les Françaises et Français à la question des déchets et de leur recyclage. Dans le même temps, la secrétaire d'État auprès de la ministre de la transition écologique et solidaire, Mme Poirson, présentait en conseil des ministres, un projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire.

En ce sens, et en fonction des délais impartis et du calendrier législatif restreint, la section des activités économiques, par la voix de sa présidente, Mme Lalu, a proposé dans une lettre de cadrage de s'orienter vers une résolution plutôt qu'un avis avec comme thème de travail « *la valeur de la ressource usagée* ». Les représentants FO de la section ont partagé cette proposition et ce thème de départ, il aurait été effectivement dommageable que notre assemblée ne puisse pas s'exprimer sur cette question.

Pour faire suite à cette demande et à la résolution adopté par le Bureau du CESE sur *La valeur de la matière première secondaire : l'exemple de la consigne* et aux travaux qui ont été confiés à la section des activités économiques, le groupe FO remercie l'ensemble des membres de la section et Mme Béthencourt, rapporteure, pour les débats et échanges qui ont permis d'obtenir dans le cadre de cette résolution, un consensus qui n'était pas gagné d'avance, sur un thème aussi sensible avec des enjeux et conséquences à la fois pour l'économie, l'industrie, l'environnement, les salariés, les collectivités locales, et les consommateurs.

En effet, la résolution tend à attirer l'attention sur les modèles de production et de consommation fortement générateurs de déchets et des risques de pollution. Pour autant, le groupe FO rappelle l'importance de ne pas opposer l'environnement à l'industrie. « *L'environnement doit se faire avec l'industrie et pas contre l'industrie* ».

Si certaines évolutions industrielles sont certes nécessaires pour lutter contre la pollution, elles doivent avant tout se faire avec l'ensemble des acteurs concernés dans un cadre discuté et accepté, au risque si non d'une casse industrielle, sociale et de l'emploi. Ce cadre doit donc être ambitieux et concerté pour essayer d'élaborer de nouvelles productions tout en intensifiant les efforts de recherche.

Tout comme nous nous devons de sensibiliser les consommateurs et impliquer les utilisateurs sur la nécessité du tri sélectif, de la gestion de retour de l'emballage et de la consigne pour un meilleur réemploi ou recyclage des matières concernées, le groupe FO rappelle au passage, sa proposition d'une réelle filière de démantèlement, de déconstruction et de recyclage, créatrice d'emplois non délocalisables sur notre territoire et permettant de récupérer les différentes matières premières.

Le groupe FO partage le fait d'anticiper et d'évaluer les évolutions en termes d'emplois ainsi que les besoins en formation, compétences et qualifications nécessaires au développement d'alternatives. La consigne à l'échelle locale peut aussi faire émerger des emplois dans les territoires. Nous partageons également l'importance de traiter les enjeux de santé, de sécurité et de conditions de travail dans les activités de réemploi, de recyclage et de démantèlement.

Dans la continuité de la mise en place de la consigne par les distributeurs, notre groupe soutient la proposition d'appeler tous les acteurs à poursuivre les négociations en faveur d'un dispositif de consigne efficace, responsable et équitable.

Avec ces conditions, le groupe FO a voté cette résolution

Coopération

Les ressources s'amenuisent : il faut d'une part optimiser leur utilisation, et d'autre part, continuer à réduire les impacts environnementaux de notre production et de notre consommation, ainsi que poursuivre la diminution des déchets et de la pollution, à tous les niveaux.

Dans cet objectif, les méthodes de travail, les circuits de production et de distribution, sont en cours d'évolution et accompagner ces transformations sera nécessaire dans les années à venir.

Pour ce qui est des coopératives, leur engagement dans une économie responsable est lié à leur vision de long terme inscrite dans leurs statuts. Favorables à l'économie circulaire - facteur de compétitivité - elles innovent et développent de nombreuses pratiques en matière de recyclage des déchets, d'éco-conception des produits et de lutte contre le gaspillage notamment alimentaire en mobilisant activement leurs adhérents, en lien avec les autres forces vives des territoires. Des recueils de bonnes pratiques existent déjà et sont diffusés pour disséminer ces exemples et les répliquer sur le terrain.

La résolution du CESE se situe dans le contexte du projet de loi « *anti-gaspillage pour une économie circulaire* » présenté en Conseil des ministres en juillet dernier, et actuellement en cours d'examen au Parlement. Ainsi, la résolution arrive quelque peu tardivement dans le processus législatif, le CESE ayant une vocation consultative en amont des projets de loi.

La résolution se concentre en outre uniquement sur une partie de l'article 8 : celui qui traite de la consigne, bien que le projet de loi propose d'autres outils à déployer.

Inciter à la collecte d'emballages, que ce soit pour le recyclage ou pour le réemploi est complexe car la collecte implique de nombreux acteurs : consommateurs, grande distribution et commerces de proximité, recycleurs, industriels de la boisson et collectivités. Toute évolution sur ce sujet est susceptible d'avoir un effet sur les équilibres économiques, sociaux et environnementaux actuels, ainsi que la résolution le détaille.

C'est pourquoi la réalisation d'une étude d'impact complète et objective impliquant toutes les parties prenantes, et visant à mesurer toutes les conséquences, en amont et en aval, de la mise en place d'un système de consigne, semble indispensable.

Le groupe de la coopération a partagé ses votes, toutefois majoritairement favorables.

Entreprises

L'économie circulaire constitue un enjeu fort pour les entreprises, synonyme de mutations des modes de production et de consommation, et d'opportunités. Ce nouveau modèle est d'ailleurs au cœur de la stratégie de nombreuses entreprises et professions qui ont décidé de renforcer leurs démarches au travers d'initiatives volontaires prises notamment en lien avec les pôles de compétitivité, les centres de recherche, le Conseil national de l'industrie, les Engagements pour la croissance verte ainsi que dans le cadre des suites données à la Feuille de route économie circulaire. Ces engagements volontaires visent notamment à réduire la production de déchets, à améliorer leur recyclage ou à favoriser l'incorporation de matières recyclées dans les produits. Ils débouchent sur de véritables innovations ou de nouveaux investissements dans de nombreuses filières de l'industrie et des services.

Pour autant, il nous apparaîtrait nécessaire de mener des études d'impacts complémentaires ou des expérimentations pour plusieurs des évolutions prévues, afin de les adapter au mieux au regard de leurs conséquences. Concernant le déploiement de la consigne, nous nous félicitons que la résolution du CESE qui met en exergue la réalisation des études d'impact afin d'anticiper et d'évaluer les conséquences sociales et économiques. En effet, pour s'assurer de la pertinence environnementale de la consigne, il nous semble que cela doit rester spécifique à certains emballages insuffisamment collectés et en évaluer les conséquences. Aujourd'hui, le projet de loi offre la possibilité au pouvoir réglementaire de mettre en place des systèmes de consigne. Cette solution a montré sa pertinence dans d'autres pays européens pour atteindre les objectifs de collecte de certains déchets d'emballages (consigne pour recyclage des bouteilles plastiques). Il est donc utile de l'étudier dans la perspective des objectifs fixés par la directive SUP pour les bouteilles plastiques.

Quelques points de vigilance nous semblent nécessaires :

- le financement car la consigne va constituer un système parallèle de la filière des emballages ménagers qui devra être financé quand même ;
- le transport des consignes pour recyclage par certains consommateurs qui pourraient être éloignés des points de récolte avec un impact incertain sur l'environnement.

Par ailleurs, le groupe des entreprises regrette le manque de prise en compte dans cette résolution, des opportunités offertes par le développement de la bioéconomie.

Le groupe des entreprises souligne le travail de qualité de la rapporteure et a voté cette résolution.

Environnement et nature

L'air, l'eau et les sols souffrent de nos déchets, qu'ils soient enfouis ou incinérés, sans compter ceux qui finissent leur course dans nos océans. À chaque heure qui passe, nous y déversons 33 000 tonnes de plastique ! Non biodégradables, ces polluants finiront par rejoindre les chaînes alimentaires. Ainsi chaque semaine nous ingérons l'équivalent d'une carte de crédit en micro plastiques ! Mais soulignons d'emblée que le « *tout jetable* », ne se limite pas aux bouteilles plastique, mais concerne tous les emballages, quels que soient les types et les matières.

Le Plan biodiversité de juillet 2018, fixant un objectif de zéro plastique rejeté en mer d'ici 2025 et nos engagements climatiques sont incompatibles avec le maintien de la commercialisation de produits jetables, notamment en plastique issu du pétrole, fatalement incinérés ou enfouis. Il est donc insupportable que les fabricants de matières plastiques estiment que les usages de ces matériaux doubleront d'ici vingt ans.

Face à ces enjeux, la prise de conscience est grandissante, mais l'addiction au tout jetable reste immense. Et ce, jusque dans notre Assemblée où les gobelets et bouteilles plastiques restent allègrement distribués !

Sur la proposition du gouvernement relative au retour de la consigne, le groupe Environnement et Nature soutient prioritairement le principe du réemploi et de la réutilisation avant celui du recyclage. S'il a été un progrès par rapport à une situation passée, le recyclage des emballages ne constitue désormais plus la solution prioritaire face aux enjeux de ce siècle, car il maintient le principe de l'usage unique et est fortement consommateur d'énergie. Nous souhaitons radicalement transformer nos modes de production et de consommation tout en accompagnant la transition.

Tout d'abord, planifier la sortie du plastique à usage unique et du plastique non recyclable. Il faut donner un cadre aux industriels pour leur permettre de s'adapter.

Ensuite encadrer toutes les formes de consigne en priorisant le réemploi c'est à dire systématiser le financement, par l'eco-organisme, des dispositifs pour réemploi dès lors qu'un dispositif pour recyclage est proposé.

Et bien sûr, anticiper par une étude d'impact les conséquences sociales et économiques de la mise en place d'un système de consigne pour les collectivités, les producteurs et les consommateurs. Cependant le sujet de fond est de réinterroger le système financier et l'organisation de la Responsabilité élargie du producteur.

Quant à la consigne pour recyclage, elle ne doit absolument pas être une finalité. Mieux gérée dans le cadre de la fin du plastique à usage unique, elle peut permettre d'une part de répondre aux urgences et, d'autre part, de financer le déploiement des dispositifs de réemploi.

Notre groupe a voté bien sûr cette résolution.

Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse

En juillet, notre groupe était à cette tribune avec une bouteille en verre non consignée, preuve du chemin qu'il nous restait à parcourir. Nous sommes nombreuses et nombreux à demander le retour de la consigne : les citoyennes et citoyens tiré.es au sort l'avaient aussi préconisé dans leur contribution à l'avis "Fractures et transitions". Peut-être que cette thématique apparaîtra dans le résultat de la convention citoyenne pour le climat, tant le verre et le plastique à usage unique sont au cœur des modes de consommation des ménages. Consigner permet de lutter contre le réchauffement climatique, comme l'a exprimé l'initiateur de la pétition à partir de laquelle nous nous sommes saisis du sujet.

Mais les petits gestes du quotidien ne suffisent pas et cette résolution nous le montre bien : nous avons besoin de réelle ambition politique et de politiques publiques d'ampleur. Comment croire qu'un pays comme la France, avec ses moyens et ses infrastructures de qualité, n'arrive pas à recycler davantage ? Certains de nos voisins européens font bien mieux, il est temps de s'aligner sur un standard de qualité qui permettra d'atteindre les objectifs européens. Nous tenons à saluer l'initiative prise par le groupe environnement et nature de proposer cette résolution sur ce thème : elle tombe dans la bonne temporalité, à quelques mois de l'adoption de la loi « *anti-gaspillage* ».

Trois points nous semblent cruciaux.

Prioriser le réemploi par rapport au recyclage : nous devons rentrer dans une logique de réduction d'utilisation de la matière en programmant la fin de la production du plastique à usage unique.

Deuxièmement, intensifier l'effort de recherche de l'écoconception et d'alternatives au tout jetable et anticiper les évolutions en termes d'emplois. Ce point rejoint les conclusions de certains de nos travaux comme "Les jeunes et le travail" qui ont montré l'appétence des jeunes générations à travailler dans les secteurs de l'environnement et le développement durable : nous devons pouvoir leur offrir des postes de qualité et utiliser au mieux leurs compétences et volonté d'agir. Nous devons également tenir les engagements pris au sein de l'Union européenne par les États membres de mettre fin au plastique à usage unique début 2021 au plus tard.

Enfin, nous soulignons la nécessité d'estimer et de compenser les sommes de la déconsignation non réclamées par les consommateurs et consommatrices. Ces sommes sont aujourd'hui encaissées par les producteurs de boissons et sont estimées à plusieurs millions d'euros selon le rapport Vernier. Ce montant doit revenir aux collectivités afin de faire baisser le coût de gestion des déchets pour le contribuable.

Le groupe a voté cette résolution.

Personnalités qualifiées

Stéphanie Goujon : « La semaine dernière, 11 000 scientifiques poussaient un cri d'urgence face à la crise climatique, et prônaient des mesures radicales pour éviter - je cite - des « *souffrances indescriptibles* ».

La consigne est-elle un levier à la hauteur de l'enjeu ? Elle est en tout cas emblématique de notre rapport à la consommation et du modèle de transition écologique et solidaire que nous souhaitons. Les débats autour de la bouteille en plastique en témoignent.

Si on peut se réjouir que l'écologie s'introduise ainsi positivement dans le quotidien du consommateur, avec une rétribution de son engagement, la consigne plastique peut avoir des effets contre-productifs, clairement soulignés dans la résolution.

Premièrement, elle ne traite pas des 2 millions de tonnes de plastique non recyclables (pots de yaourts, barquettes alimentaires...) qui ne sont pas inclus dans son spectre aujourd'hui, et qui représentent 6 fois plus de déchets que les bouteilles plastiques.

Deuxièmement, la consigne peut générer un effet pervers sur le comportement du consommateur. Ne sera-t-il pas abusé par l'imaginaire vertueux convoqué par la consigne et incité à continuer de consommer du plastique à usage unique au lieu de réduire cette consommation ? Car en réalité, il ne réduit pas la production de déchets à la source, il s'habitue – il est même encouragé en quelques sortes - à créer un déchet. Un déchet recyclable certes, mais un déchet quand même.

Troisièmement, la faiblesse de l'impact en termes d'emplois. Cette question renvoie à la différence entre le recyclage - le plastique - et le réemploi - le verre par exemple - qui génère davantage d'activité.

Au-delà de la consigne, le réemploi stimule l'activité sur les territoires au bénéfice notamment des populations plus vulnérables. Lorsqu'il est porté par les acteurs qui lient l'action sociale à la question environnementale, le réemploi crée 850 ETP pour 10 000 tonnes traitées contre 79 pour le réemploi marchand, 31 pour les centres publics de tri des collectes sélectives, 3 pour l'incinération et 1 pour l'enfouissement. De nouvelles opportunités se dessinent, comme dans les filières des bio déchets alimentaires, du jouet ou du BTP, particulièrement dynamique avec le Grand Paris et les JO 2024.

Il y a là un champ prometteur pour faire rimer économie circulaire et économie sociale et solidaire. Encore faudra-t-il s'en donner les moyens, notamment en matière de formation pour les nouveaux métiers occasionnés. À ce titre, un collectif* d'associations propose d'orienter 5% des financements de toutes les filières à Responsabilité Élargie des Producteurs (REP) vers le soutien au réemploi.

Pour conclure, rappelons-nous : le véritable enjeu, l'ardente obligation, c'est la sortie du plastique à usage unique.

Le meilleur déchet, c'est celui qu'on ne fait pas. Je voterai la résolution ».

Professions libérales

La résolution qui nous est soumise porte sur la nécessité de lutter contre le « *tout jetable* » afin de privilégier la consigne pour réemploi par priorité sur la consignation pour recyclage.

En effet, cette dernière est génératrice de déchets, et encourage la production de plastiques à usage unique, nocifs pour la santé et l'environnement.

Le groupe des professions libérales a voté cette résolution.

Nous l'avons fait d'autant plus qu'une recommandation du Conseil national de l'industrie estime que : « *La prévention des déchets et le réemploi constituent des modes de gestion prioritaires* ».

Il convient de rappeler le cadre générique dans lequel se situe le problème de la consigne.

Ce dispositif est introduit dans le projet de Loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire qui se décline en 4 grandes orientations :

- Gaspillage ;
- mobilisation des Industriels ;
- information du citoyen ;
- et collecte des déchets.

Voté le 24 septembre par le Sénat, le projet de loi sera examiné en mars prochain par l'Assemblée. Son exposé des motifs indique qu'il restitue les travaux du Grand débat national.

Il est juste cependant de préciser que la Commission européenne a édicté des obligations d'informations contraignantes pour les États membres, dans le cadre des directives du « *Paquet économie circulaire* » faisant obligation aux États de mettre en place des systèmes de contrôle qualité et traçabilité des déchets, et de rendre compte à la commission des résultats obtenus.

Il s'agit donc d'un texte de transposition de la directive.

Le sujet de la consigne est traité à l'article 8 de la loi et porte sur la responsabilité des producteurs.

L'article 8 ne priorise nullement la finalité du mode de consigne préconisé, puisqu'il vise, indistinctement : le réemploi, la réutilisation ou le recyclage.

Notre résolution contribuera donc à porter au législateur, l'avis de la société civile organisée.

La formulation de l'article 8 appelle également d'autres réserves.

Elle débute ainsi : « *Il peut être fait obligation au producteur ou à leur éco-organisme de mettre en œuvre des dispositifs de consigne...* ».

Il semble devoir être rappelé à ce sujet, les obligations constitutionnelles de clarté, d'intelligibilité et de normativité de la loi.

Le texte de l'article 8 ne vise qu'une potentialité et non une obligation pour le producteur.

En application de la Déclaration des Droits de 1789, à valeur constitutionnelle, portant liberté du commerce et de l'industrie, seule une loi précise, descriptive et normative est susceptible de faire obligation au producteur de mettre en œuvre des dispositifs de consigne.

Aucune disposition réglementaire ne pourra donc combler ce vide en application de l'article 34 de la Constitution définissant le domaine exclusif de la loi.

De nombreuses autres dispositions ne sont pas résolues dans la loi alors qu'il serait préférable de définir des politiques claires et compréhensibles, ce qui est le cas en Allemagne. Là encore, les observations du CESE pourront être utiles au législateur.

UNAF

À l'issue du Grand débat national, le 16 mars 2019, l'analyse des contributions des citoyens fait apparaître une rubrique relative à l'amélioration de la gestion des déchets avec la mise en place notamment d'un système de consignes. Le Gouvernement saisit la balle au bond et inscrit dans le projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire déposé sur le bureau du Sénat le 10 juillet 2019, à l'article 8, les dispositions suivantes : *« Il peut être fait obligation aux producteurs ou à leur 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 »*. Sans aucune étude d'impact sur le dispositif déjà existant de tri sélectif, il est purement et simplement renvoyé au pouvoir réglementaire le soin de déterminer les conditions d'application du présent article, notamment les produits concernés, les modalités de gestion de la consigne et d'information du consommateur. Le flou est à dessein entretenu entre consigne de réemploi, qui concerne le verre et consigne de recyclage, qui concerne le plastique ou les canettes, là où pour tout un chacun le mot consigne désigne la consigne des bouteilles de verre disparue en France il y a quelques décennies.

Concernant la résolution soumise à l'approbation du CESE en séance plénière, le groupe de l'UNAF regrette que ce sujet soit traité uniquement sous la forme d'une résolution là où le CESE aurait pleinement pu jouer son rôle pour alimenter une étude d'impact manquante sur le sujet complexe de la consigne. Des séances d'audition et un travail en profondeur auraient permis de démêler les intérêts en jeu pour éclairer les consommateurs et les familles directement intéressés par ces questions pesant sur l'environnement et leur pouvoir d'achat.

Ensuite, la résolution entretient le même flou sur le dispositif de consigne à mettre en place sans trancher entre consigne de réemploi et consigne de recyclage. Il en appelle même à développer et encadrer toutes les formes de consignes et conclut, sans distinguer, en faveur d'un dispositif de consigne efficace, responsable et équitable.

Enfin, le groupe de l'UNAF regrette qu'en mettant en avant la consigne de recyclage, il n'ait pas été mis en exergue que cela revient à pérenniser un modèle économique basé sur les emballages plastiques à usage unique. Pour les familles et les citoyens, une telle approche apparaît comme une remise en cause du geste de tri, devenu pourtant le geste pour l'environnement le plus marquant pour les Français.

Le groupe de l'UNAF s'est abstenu sur la résolution.

UNSA

Les sujets du recyclage, réemplois, et du rôle de la consigne sont au cœur des préoccupations actuelles tant citoyennes que réglementaires et maintenant législatives.

Le tout jetable et plus encore le plastique, est l'archétype d'un modèle de consommation de l'outrance et de l'insouciance qui se heurte aux impératifs inéluctables d'une production et consommation plus respectueuse de l'environnement, moins gourmandes en matières et en énergie. Le recyclage est le premier pas réactionnel de cette prise de conscience, qui s'accompagne d'un souci de gestion des déchets. Le recyclage doit continuer de s'étendre à d'autres produits mal ou peu recyclé, notamment dans les zones denses et de transit.

Et c'est ainsi que nous retrouvons des solutions anciennes, d'une époque plus frugale, mais avec l'ingénierie et les technologies d'aujourd'hui : la consigne qui se décline ici sous deux objectifs recyclage et réemploi. En effet, la logique de recyclage ne répondant qu'à une partie des problématiques du gaspillage des ressources il convient de favoriser l'économie encore émergente du réemploi, qui existe dans le domaine de la restauration dans le verre, mais qui doit s'étendre à également aux bouteilles en plastiques. Bien évidemment repenser la production dans une perspective de durabilité, de réemplois ou de récupération plus simple de matériaux récupérables, nécessite un accompagnement des entreprises et des emplois, mais de par ses marqueurs de circuits courts, d'économie circulaire, elle rentre dès à présent dans le champs de l'économie sociale et solidaire pour les entreprises de recyclage et réparations, s'accorde aux exigences plus insistantes sur les valorisations extra-financières de la RSE, et est particulièrement propice au développement des TPE-PME dont on sait ici au CESE l'importance pour un tissu économique territorial.

Il est entendu que les collectivités territoriales, tout comme les acteurs économiques de la collecte et du recyclage doivent être également associées, certains ont largement investi pour avoir une filière efficace qu'il s'agit de préserver et d'y associer une nouvelle filière de consigne et réemploi. Et la question de la répartition du cout de cette consigne doit également faire l'objet d'une réflexion et d'une juste répartition entre consommateurs, producteurs et puissance publique.

L'UNSA fortement engagée dans l'accompagnement de la transition écologique, ne peut que soutenir cette résolution. Elle regrette cependant que le CESE ne se montre pas plus ambitieux en s'engageant sur, à minima, un horizon de temps. Alors même que nous recevons la convention citoyenne, ç'aurait été un signal fort envers les législateurs.

Scrutin

Scrutin sur l'ensemble de la résolution

Nombre de votants et votantes 168

Pour 139

Contre 1

Abstentions 28

Le CESE a adopté

Pour : 139

<i>Artisanat</i>	M. Crouzet, Mmes Foucher, Marteau, M. Quenet, Mme Sahuët.
<i>Associations</i>	MM. Deschamps, Jahshan, Mme Lalu, M. Lasnier, Mmes Martel, Sauvageot, M. Serres.
<i>CFDT</i>	MM. Blanc, Cadart, Mmes Canieux, Château, Duboc, M. Duchemin, Mme Esch, M. Gillier, Mmes Houbairi, Nathan, M. Nau, Mme Pajares y Sanchez, MM. Quarez, Ritzenthaler, Saint-Aubin.
<i>CFE-CGC</i>	M. Artero, Mmes Biarnaix-Roche, Couvert, MM. Delage, Dos Santos, Mme Roche.
<i>CFTC</i>	Mmes Coton, Roger, M. Thouvenel.
<i>CGT</i>	MM. Dru, Fourier, Fournel, Garcia, Mmes Garreta, Lamontagne, Lejeune, Manière, MM. Naton, Oussedik, Rabhi, Teskouk.
<i>CGT-FO</i>	Mmes Brugère, Chazaud, Derobert, Desiano, Fauvel, Gillard, MM. Homez, Kottelat, Legagnoa, Techer.
<i>Coopération</i>	MM. Landriot, Mugnier, Mmes Roudil, Saint Martin.
<i>Entreprises</i>	Mmes Boidin Dubrulle, Castéra, MM. Cavagné, Cordesse, Mmes Couderc, Dubrac, Duhamel, Duprez, M. Dutruc, Mme Escandon, MM. Gailly, Gardinal, Grivot, Guillaume, Mme Ingelaere, M. Nibourel, Mme Pauzat, MM. Pfister, Pottier, Mmes Prévot-Madère, Tissot-Colle.
<i>Environnement et nature</i>	M. Badré, Mme de Béthencourt, MM. Bonduelle, Bougrain Dubourg, Compain, Mme Denier-Pasquier, M. Genty, Mme Martinie-Cousty, M. Mayol, Mme Popelin.

<i>Mutualité</i>	M. Junique.
<i>Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse</i>	MM. Coly, Dulin, Mme Weber.
<i>Outre-mer</i>	M. Antoinette, Mme Bouchaut-Choisy, M. Guénant-Jeanson, Mme Mouhoussoune.
<i>Personnalités qualifiées</i>	Mme Adam, MM. Adom'Megaa, Amsalem, Aschieri, Mme Autissier, MM. Bennahmias, Boccara, Bontems, Bussy, Cabrespines, Cambacérès, Mmes Castaigne, Claveirole, Collin, Djouadi, MM. Duval, Eledjam, Mmes Gibault, Goujon, Grard, MM. Grosset, Guglielmi, Mme Hurtis, MM. Joseph, Jouzel, Keller, Kettane, Mmes Lechatellier, Le Floc'h, Léoni, Levau, Mathieu Houillon, Mignot-Verscheure, MM. Molinoz, Pasquier, Pilliard, Roustan, Mmes Rudetzki, Sehier, Thiéry, MM. Thieulin, Thomiche, Mmes Trostiansky, Verdier-Naves, M. Wagnier.
<i>Professions libérales</i>	MM. Chassang, Lafont, Mme Riquier-Sauvage.
<i>UNSA</i>	Mme Arav, M. Bérille, Mme Vignau.

Contre : 1

<i>Agriculture</i>	M. Verger.
--------------------	------------

Abstentions : 28

<i>Agriculture</i>	Mme Beliard, MM. Cochonneau, Dagès, Mme Dutoit, M. Épron, Mmes Even, Gautier, M. Lainé, Mme Pisani, M. Roguet.
<i>Artisanat</i>	Mme Amoros, MM. Fourny, Le Lann, Mme Teyssedre.
<i>Coopération</i>	Mme Blin, M. Grison.
<i>Outre-mer</i>	MM. Suve, Vernaudo.
<i>UNAF</i>	Mmes Allaume-Bobe, Blanc, MM. Chrétien, Clévenot, Feretti, Mmes Gariel, Koné, MM. Marmier, Renard, Tranchand.

Notes de fin

¹ Reprise par les distributeurs des emballages contre le remboursement d'une somme consignée en amont.

² Notamment, la prolifération des déchets sauvages est une préoccupation croissante.

³ En poids.

⁴ Collectif boisson « vers 90 % de collecte pour recyclage des emballages boisson ».

⁵ Ademe, « Emballages ménagers », collection Repères.

⁶ « Il peut être fait obligation aux producteurs ou à leur 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 de collecte fixés par la loi ou le droit de l'Union européenne. »

⁷ Cf. étude de l'Ademe sur la consigne verre mentionnée en note ci-dessus.

⁸ Sondage Ifop, 2018.

⁹ Ademe, « Analyse de 10 dispositifs de réemploi-réutilisation d'emballages ménagers en verre », oct. 2018. Voir aussi l'étude menée par Kantar (Division Worldpanel) pour le Collectif boissons entre février et avril 2019.

¹⁰ Entretien du 15 octobre 2019 avec Mme Martine Crasez, autrice de la pétition « Pour le retour des emballages en verre consignés » à Mme Élisabeth Borne, ministre de la transition écologique et solidaire.w

¹¹ Rapport n° 727 (2018-2019) de Mme Marta de Cidrac, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat, déposé le 17 septembre 2019.

¹² Collectif boissons, « Vers 90 % de collecte pour recyclage des emballages boisson », juillet 2019.

¹³ L'association de collectivités locales spécialisée sur la gestion des déchets, Amorce, avance un manque à gagner de 250-300 millions d'euros, pour un impact limité à moins de 1 % des déchets ménagers.

¹⁴ Voir L'Usine nouvelle du 4 septembre 2019, « La consigne va prendre 500 millions d'euros aux Français pour les redonner à Coca-Cola ».

¹⁵ Cf. avis « La dépendance aux métaux stratégiques : quelles solutions pour l'économie », rapporteur M. Philippe Saint-Aubin, 2019 & « Les enjeux de la gestion des déchets ménagers et assimilés en France en 2008 », rapporteure Mme Michèle Attar, 2008.

¹⁶ Définition par le CGEDD : La productivité matière correspond au rapport du PIB (exprimé en volume, i.e. hors évolution des prix) sur la consommation apparente de matières de l'économie (DMC). Ce ratio, qui est exprimé en unités monétaires (euros) par unité de masse (kilogramme), indique le nombre d'unités de valeur ajoutée qui est produite en moyenne à partir de chaque kilogramme de matière utilisée économiquement. Il fait partie des indicateurs de la croissance verte retenus par l'OCDE.

<https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/154000005.pdf>

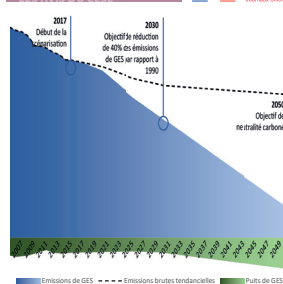
<https://www.oecd.org/fr/environnement/l-utilisation-de-matieres-premieres-devrait-doubler-d-ici-2060-ce-qui-aura-de-graves-repercussions-sur-l-environnement.ht>

<https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/le-cycle-matieres-septembre-2013.pdf>.

¹⁷ Cf. partie consacrée à l'indicateur de recherche des rapports annuels sur l'État de la France de la mandature 2015-2020 du Cese.

Dernières publications de la section des activités économiques

LES AVIS DU CESE



Avis du CESE sur l'article 1^{er} du projet de loi relatif à l'énergie
Guillaume Duval et Jacques Landriot

LES AVIS DU CESE



L'économie du sport
Bernard Amsalem et Mohamed Mechmache

LES AVIS DU CESE



La dépendance aux métaux stratégiques : quelles solutions pour l'économie ?
Philippe Saint-Aubin

Dernières publications du Conseil économique, social et environnemental

LES AVIS DU CESE

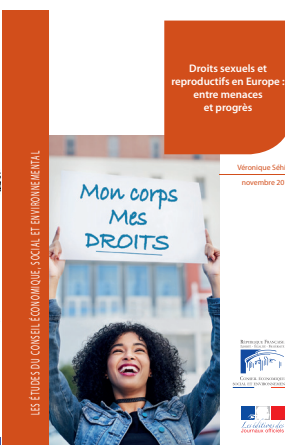


Responsabilité sociétale des organisations (RSO) : dynamique européenne et outils internationaux
Philippe Saint-Aubin

LES AVIS DU CESE



Les métropoles : apports et limites pour les territoires
Yann Lasnier et Dominique Riquier-Sauvage



Retrouvez l'intégralité des travaux du CESE sur le site

www.lecese.fr

Imprimé par la Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris 15^e,
d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental.
N° 411190026-001119 - Dépôt légal : novembre 2019

Crédit photo : Shutterstock



10-31-2190 / Certifié PEFC



IMPRIM'VERT®

CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL
9, place d'Iéna
75775 Paris Cedex 16
Tél. : 01 44 43 60 00
www.lecese.fr



N° 41119-0026

ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-152239-8



9 782111 522398

Direction de l'information
légale et administrative
Les éditions des *Journaux officiels*
www.ladocumentationfrancaise.fr

