

N° 2132

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 juillet 2019.

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES <sup>(1)</sup>

*sur la stratégie européenne sur les matières plastiques*

ET PRÉSENTÉ

PAR MME CAROLINE JANVIER ET M. BERNARD DEFLESSELLES  
Députés

---

---

(1) La composition de la commission figure au verso de la présente page.

*La Commission des affaires européennes est composée de :* Mme Sabine THILLAYE, présidente ; MM. Pieyre-Alexandre ANGLADE, Jean-Louis BOURLANGES, Bernard DEFLESSELLES, Mme Liliana TANGUY, vice-présidents ; M. André CHASSAIGNE, Mme Marietta KARAMANLI, M. Christophe NAEGELEN, Mme Danièle OBONO, secrétaires ; MM. Damien ABAD, Patrice ANATO, Mme Aude BONO-VANDORME, MM. Éric BOTHOREL, Vincent BRU, Mmes Fannette CHARVIER, Yolaine de COURSON, Typhanie DEGOIS, Marguerite DEPREZ-AUDEBERT, M. Benjamin DIRX, Mmes Coralie DUBOST, Françoise DUMAS, Frédérique DUMAS, MM. Pierre-Henri DUMONT, Alexandre FRESCHI, Bruno FUCHS, Mmes Valérie GOMEZ-BASSAC, Carole GRANDJEAN, Christine HENNION, MM. Michel HERBILLON, Alexandre HOLROYD, Mme Caroline JANVIER, MM. Christophe JERRETIE, Jérôme LAMBERT, Mmes Constance Le GRIP, Nicole Le PEIH, MM. Jean-Claude LECLABART, David LORION, Ludovic MENDES, Thierry MICHELS, Xavier PALUSZKIEWICZ, Damien PICHEREAU, Jean-Pierre PONT, Joaquim PUEYO, Didier QUENTIN, Mme Maina SAGE, MM. Benoit SIMIAN, Éric STRAUMANN, Mme Michèle TABAROT.

## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I. LE MIRACLE N'EST QU'UN MIRAGE : UNE PRISE DE CONSCIENCE TARDIVE MAIS IRRÉVERSIBLE D'UNE CRISE SYSTÉMIQUE</b> .....	10
<b>A. UNE COURBE ASCENDANTE QUI NE PEUT PAS ÊTRE PROLONGÉE À L'INFINI</b> .....	10
1. 1950-2050, « l'Âge du plastique ».....	10
a. Une production exponentielle de matières.....	10
b. ...comme de déchets.....	13
2. Un système insoutenable à long terme.....	14
a. L'« angle mort » du rôle croissant de la pétrochimie .....	14
b. Des choix collectifs qui génèrent des déchets en grande quantité et insuffisamment recyclés.....	15
c. La fin programmée des exportations de nos déchets vers des pays aux normes moins strictes.....	18
<b>B. DES IMPACTS AVÉRÉS OU SUSPECTÉS QUI S'OPPOSENT AU STATU QUO</b> .....	20
1. Des impacts environnementaux aujourd'hui largement documentés .....	20
a. Une présence à la fois massive et disséminée dans l'environnement.....	20
b. Des impacts sanitaires sans doute sous-estimés .....	21
2. Des impacts économiques réels sur certains secteurs.....	24
<b>C. UNE CHAÎNE COMPLEXE DONT LES DIFFÉRENTS MAILLONS PRENNENT EN CHARGE DE FAÇON INÉGALE LES COÛTS CACHÉS DES PLASTIQUES</b> .....	26
1. Une chaîne complexe.....	26
a. Une matière première largement insérée dans le commerce international.....	26
b. Une grande diversité de compositions et d'usages.....	27
c. Une multitude d'acteurs au cours du cycle de vie des plastiques.....	29

2. Une responsabilité limitée des acteurs.....	30
a. Les producteurs de plastiques : l'irresponsabilité quasi-totale.....	30
b. Les transformateurs, des incitations à mieux faire limitées.....	31
c. L'industrie du recyclage : une rentabilité à la peine.....	32
<b>D. UNE PRISE DE CONSCIENCE DEVENUE TROP PUISSANTE POUR CONTINUER À ÊTRE IGNORÉE.....</b>	<b>33</b>
1. Une dynamique enclenchée à l'échelle mondiale.....	33
a. L'impulsion des Objectifs du Développement Durable.....	33
b. L'aiguillon du Programme des Nations Unies pour l'Environnement.....	33
c. L'engagement du Groupe des Sept.....	34
d. Des résultats qui commencent à compter.....	34
2. L'opinion publique, le facteur clé.....	34
a. Une cristallisation des opinions publiques en 2017-2018.....	34
b. ... qui impose l'action aux acteurs économiques.....	35
c. ...comme aux décideurs politiques.....	35
<b>II. LA STRATÉGIE EUROPÉENNE SUR LES MATIÈRES PLASTIQUES : UNE APPROCHE ENVIRONNEMENTALE ET ÉCONOMIQUE CONJUGUANT UNE DÉMARCHE INCITATIVE ET UN DURCISSEMENT DES RÈGLES.....</b>	<b>38</b>
<b>A. LE POINT DE DÉPART : LE PLAN D'ACTION DE L'UNION EUROPÉENNE EN FAVEUR DE L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE DE DÉCEMBRE 2015.....</b>	<b>38</b>
1. Une volonté affirmée de promouvoir un développement économique durable en privilégiant l'action volontaire à la contrainte réglementaire.....	38
2. L'inclusion des plastiques parmi les cinq secteurs prioritaires restreinte à l'annonce d'une stratégie dédiée.....	41
3. Un plan d'action et un volet législatif relativement limités.....	42
<b>B. LA STRATÉGIE SUR LES PLASTIQUES DE JANVIER 2018 : UNE APPROCHE SYSTÉMIQUE.....</b>	<b>43</b>
1. Un rôle pivot conféré à la question du recyclage : agir le long de la chaîne de valeur.....	43
a. Faciliter le tri et le recyclage.....	43
b. Améliorer les débouchés pour les matières premières issues du recyclage.....	44
2. Réduire certains déchets à la source et mieux en partager les coûts.....	46
a. Éliminer les « déchets plastiques superflus ».....	46
b. Supprimer les « microplastiques intentionnels ».....	46
c. Mieux lutter contre les « déchets échappés ».....	46

3. L'interface entre la réglementation REACH et les autres législations européennes : des avancées partielles .....	47
a. Le règlement REACH, le cadre juridique européen pour les produits chimiques...	47
b. Quatre « points noirs » prioritaires spécifiques à l'interface entre les législations européennes .....	49
c. Deux avancées partielles : vers une restriction des microplastiques et une nouvelle cartographie des additifs pour plastiques .....	51
d. Les conclusions du Conseil Environnement du 26 juin : la feuille de route de la prochaine Commission .....	53
C. LA DIRECTIVE DITE « PLASTIQUES À USAGE UNIQUE » DE MAI 2018 : UNE NETTE ÉLÉVATION D'AMBITION .....	53
1. Des objectifs durcis en l'espace de six mois .....	53
a. Qu'il s'agisse des déchets eux-mêmes .....	53
b. ...ou de leur collecte .....	56
2. Des obligations nouvelles applicables à la conception de certaines bouteilles et flacons .....	56
3. Une responsabilisation renforcée des producteurs .....	57
4. Une sensibilisation accrue des consommateurs .....	59
a. Une meilleure information .....	59
b. Des mesures de sensibilisation sur la fin de vie du produit .....	59
<b>III. L'ARTICULATION AVEC LES STRATÉGIES NATIONALES DES ÉTATS MEMBRES, UNE CONDITION INDISPENSABLE AU SUCCÈS OPÉRATIONNEL DE LA STRATÉGIE EUROPÉENNE .....</b>	<b>60</b>
A. LES ANNONCES DE LA FEUILLE DE ROUTE POUR L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE ENRICHISSENT LA STRATÉGIE FRANÇAISE ÉLABORÉE PAR STRATES SUCCESSIVES .....	60
1. Une action volontaire en matière de diminution de la consommation des plastiques qui demande à être rationalisée .....	60
a. Des outils d'ores et déjà mis en place pour diminuer la consommation des plastiques .....	60
b. ...mais qui ne transposent qu'imparfaitement les règles européennes .....	61
2. Une avance incontestable en matière de filières de responsabilité élargie du producteur mais des taux de recyclage encore très bas .....	63
a. Une mise en œuvre extensive des filières de responsabilité élargie du producteur .....	63
b. Des taux de recyclage et d'incorporation de matières recyclées peu satisfaisants ..	65
c. L'enjeu crucial du gisement et des taux d'incorporation de matières plastiques recyclées .....	68

B. LES STRATÉGIES NATIONALES DANOISE ET HOLLANDAISE : DES STRATÉGIES PARTENARIALES BÂTIES SUR LE CONSENSUS CONTRAINTES D'INTÉGRER À LA HÂTE LES AVANCÉES EUROPÉENNES .....	70
1. Le Danemark : une attention accrue portée aux problématiques liées au plastique dans un État membre relativement en retard .....	70
a. Malgré un système de consigne performant, le Danemark est encore loin d'atteindre les objectifs fixés par l'Union européenne en matière de recyclage ...	71
b. N'ayant visiblement pas anticipé une évolution si rapide de la législation européenne, le Danemark a engagé ces derniers mois une politique de rattrapage ambitieuse .....	73
2. Les Pays-Bas : un impératif politique porté en matière de plastiques par un pacte national sur l'économie circulaire .....	75
a. Un Accord national décliné avec cinq agendas .....	75
b. Des modalités d'exécution largement confiées au privé.....	76
C. QUATRE POINTS D'ATTENTION SPÉCIFIQUES .....	77
1. Une priorité absolue, la réduction de la consommation de matières .....	78
a. Appliquer une lecture stricte de la hiérarchie des déchets en favorisant le réemploi en matière d'emballages .....	78
b. Soutenir des pratiques en plein essor mais dont le développement reste freiné par des difficultés techniques et financières.....	78
2. Une exigence, accélérer le processus d'autorisation des matières recyclées et de certification des usines de recyclage .....	79
3. Fluidifier la circulation des données et la prise en charge des contraintes au sein des filières utilisant les plastiques.....	81
4. Donner un signal prix adéquat à tous les niveaux de la chaîne d'acteurs.....	83
<b>CONCLUSION : RECOMMANDATIONS</b> .....	87
1. D'abord éviter, car notre société n'a pas besoin de plus de plastiques au quotidien.....	87
2. Agir à chaque maillon de la chaîne pour privilégier les matières réutilisées sur les matières plastiques vierges .....	87
3. « Boucler la boucle », en colmatant les fuites dans le circuit des plastiques.....	88
4. Construire une coalition internationale, car la pollution par les déchets plastiques n'a pas de frontières .....	89
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	91
<b>ANNEXES</b> .....	105
<b>ANNEXE I : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	107
<b>ANNEXE II : PLASTIQUES ET NUMÉRIQUE</b> .....	111

## INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Les plastiques sont des matériaux importants, aujourd'hui omniprésents dans nos économies et dans notre vie quotidienne. Ils possèdent en effet des propriétés multiples qui contribuent à relever un certain nombre des défis qui se posent à nous.

Leur poids léger en fait des alliés de choix dans la lutte contre le dérèglement climatique ; grâce à leurs qualités protectrices, les emballages en plastique permettent l'application des normes strictes qui visent à garantir la sécurité sanitaire des produits de soin ou des aliments, et participent à la lutte contre le gaspillage alimentaire ; associés à l'impression en 3D, les matériaux plastiques rendent possibles des innovations dans de nombreux secteurs industriels, de l'automobile à la médecine en passant par l'aéronautique.

Or, dans le même temps, l'ONU Environnement classait en juin 2018 la pollution par les déchets plastiques parmi les « *plus grands fléaux environnementaux de notre temps* »<sup>(1)</sup>. Le plastique est aujourd'hui aussi perçu comme une véritable épidémie dont l'impact sur la santé humaine demeure inconnu mais dont les conséquences environnementales négatives sont d'ores et déjà avérées sur la biodiversité notamment marine.

Cette pollution est devenue, elle aussi, « visible » : près de la moitié du plastique produit se transforme en déchet en moins de trois ans, or la production mondiale de matières plastiques entre 2000 et 2016 équivaut à celle combinée entre 1960 et 2000. « *Plus de 75 % de l'ensemble du plastique déjà produit est aujourd'hui un déchet* », notait ainsi un rapport rédigé pour le compte du Fonds mondial pour la Nature (WWF, World Wild Fund for Nature) en 2019<sup>(2)</sup>. 95 % des déchets en haute mer, sur les fonds marins et sur les plages de la Méditerranée sont des déchets en plastique<sup>(3)</sup>.

Cette visibilité nouvelle a suscité chez les citoyens une demande d'action forte, marquée toutefois par une forte ambivalence : d'un côté, une quasi-unanimité pour agir face aux volumes de plastiques dispersés dans la nature ; de

---

(1) *Plastique à usage unique : feuille de route pour la durabilité, Programme des Nations Unies pour l'Environnement, juin 2018.*

(2) *Pollution plastique : à qui la faute ? Identification des défaillances systémiques et présentation du scénario zéro plastique dans la nature en 2030, Dalbergd Avisors pour le compte du Fonds mondial pour la Nature (WWF), mars 2019.*

(3) *Pollution plastique en Méditerranée : Sortons du piège ! Fonds Mondial pour la Nature, juin 2018.*

l'autre des modes de vie qui développent la consommation nomade, la multiplication des objets en plastique, comme les coques de nos outils numériques par exemple. Un sondage fait en 2017 rapporté à vos co-rapporteurs lors de leur mission au Danemark illustre parfaitement cette ambivalence : si 99 % des Danois trouvaient alors important ou très important de faire quelque chose pour s'attaquer à la masse de plastique dispersée dans la nature, ils n'étaient plus que 52 % à considérer indispensable que les supermarchés privilégient des emballages ne portant pas atteinte à la nature <sup>(1)</sup>.

Sous la pression de cette opinion publique, une dynamique mondiale s'est enclenchée :

- au niveau politique, avec des engagements internationaux, dans le cadre des Nations Unies ou du G7 par exemple, et des stratégies nationales, combinant, selon des degrés divers, volonté de réduire le volume de plastiques (interdiction d'usage et soutien aux matériaux de substitution) et transition vers les matières plastiques du futur (recyclabilité accrue, innovation, etc.) ;
- mais aussi chez les industriels, à tous les maillons de la chaîne, de la pétrochimie à la grande distribution. Ainsi – et c'est très éclairant – la compagnie *British Petroleum* a jugé nécessaire, dans son exercice de prospective 2019, de prendre en compte l'hypothèse d'une interdiction mondiale des plastiques à usage unique, qui conduirait à une diminution de production de 4 millions de barils par jour, l'absence d'interdiction se traduisant au contraire par une progression de la demande, sur vingt ans, de deux millions de barils par jour <sup>(2)</sup>.

La *Stratégie européenne sur les matières plastiques dans une économie circulaire* publiée par la Commission européenne le 16 janvier 2018 est un des éléments européens de cette dynamique. Elle s'inscrit en effet dans une vision globale à la fois environnementale, avec les différents paquets déchets et – encore en pointillé – la réglementation relative aux produits chimiques, mais aussi économique, avec un focus sur la manière de produire et d'utiliser les matières plastiques.

Elle n'a pas été présentée dans un paysage européen vierge. Les États membres ont, sans attendre cette stratégie, entrepris de s'attaquer à la fois à la pollution générée par les plastiques, mais aussi à accompagner les évolutions induites par ces « changements de comportement » individuels ou politiques auxquels tous les secteurs économiques concernés doivent aujourd'hui s'adapter : l'exemple du *Dieselgate* illustre parfaitement les conséquences à redouter d'un éventuel choix de « l'évitement ». Un tel risque, pour le secteur des plastiques, n'est pas encore à écarter totalement : tout en mettant en avant leurs actions –

---

(1) *New plastic Economy : a research, innovation and business opportunity for Denmark*, Innovation Fund Denmark et McKinsey&Company, janvier 2019.

(2) *L'adieu au plastique*, Thierry Mestayier, *Le Monde*, 16 avril 2019.

réelles – et leur engagement – sincère –, les principales industries utilisatrices de matières plastiques ont souligné la nécessité d’avancer avec prudence et circonspection.

Pour la France, la *Feuille de Route pour une Économie Circulaire* (FREC) présentée par le Gouvernement en avril 2018 s’inscrit à la fois dans un cycle législatif au long cours – parfois un peu heurté – mais aussi dans une tradition de « mise sous tension » des industriels, avec le principe de la responsabilité élargie des producteurs (REP), selon un mode coopératif. La FREC a été pensée comme une « utopie mobilisatrice », car à la pression des consommateurs s’ajoute la pression venue du sommet de l’État. Ce qui n’était pas possible devient possible, et cette phase de discussion doit déboucher sur des règles ambitieuses, portées par le projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l’économie circulaire présenté le 28 mai aux diverses instances de consultation et adopté par le Conseil des Ministres le 10 juillet.

Pour vos co-rapporteurs, à l’image de l’énergie, le meilleur plastique est celui que l’on ne consomme pas. L’enjeu premier est donc la réduction de l’usage des plastiques, notamment pour le secteur de la distribution et de l’agroalimentaire. Les solutions de substitution au plastique existent, et des industriels montrent la voie afin de faire émerger des nouveaux modèles et des alternatives performantes à un usage non raisonné du plastique.

Certes, à ce stade, l’état des technologies ne nous permet pas encore de nous passer en totalité de plastiques, qui restent des matériaux utiles pour certains usages (aéronautique, santé, etc.). Il est donc nécessaire de permettre son recyclage total, ce qui passe aujourd’hui par une action sur le gisement, des obligations d’incorporation, et l’innovation technologique. Mais, en dépit de la célérité inhabituelle avec laquelle la proposition de directive relative à la réduction de l’incidence sur l’environnement de certains produits en plastique a été adoptée par le Parlement européen et le Conseil, la mue à marche forcée de ce pan entier de nos économies s’articule encore trop autour de la notion de recyclage, notamment chimique, des plastiques, qui n’est qu’une solution partielle aux yeux de vos co-rapporteurs.

Comme pour l’ensemble des problématiques de transition écologique et énergétique, la prévention de l’usage des plastiques – en premier par la transformation des usages et des comportements et en second par la substitution de nouvelles matières premières – mais aussi le recyclage de ces différentes matières, permettra en même temps l’adaptation des filières existantes et l’émergence de nouvelles filières européennes industrielles innovantes de « l’après plastique ». Cela suppose d’agir plus résolument que ne le fait la *Stratégie européenne sur les matières plastiques* dans trois directions : l’articulation des différentes réglementations européennes, les interactions des acteurs tout au long de la chaîne du plastique, la juste tarification des « coûts cachés » du plastique.

## I. LE MIRACLE N'EST QU'UN MIRAGE : UNE PRISE DE CONSCIENCE TARDIVE MAIS IRRÉVERSIBLE D'UNE CRISE SYSTÉMIQUE

Lancées dans les années 1950, les propriétés des matières plastiques en ont fait rapidement une sorte de « produit miracle ». Avec leur légèreté, leur bonne résistance aux chocs et aux variations de température, leur facilité de mise en œuvre et leur imputrescibilité, la production de matières plastiques – de surcroît bon marché – explose, au point aujourd'hui de dépasser celle des autres matériaux.

Or, une grande partie de ces plastiques sont conçus pour être jetés après une seule utilisation. La conséquence se mesure immédiatement en termes de pollution : près de la moitié des plastiques déjà produits se transforment en déchets en moins de trois ans, et plus de 75 % sont donc aujourd'hui des déchets. Entre 1950 et 2015, nous avons ainsi généré 8,3 milliards de tonnes de matières plastiques et 6,3 milliards de tonnes de déchets plastiques, chiffre qui pourrait quasiment doubler si nous n'infléchissons pas une trajectoire devenue insoutenable.

### A. UNE COURBE ASCENDANTE QUI NE PEUT PAS ÊTRE PROLONGÉE À L'INFINI

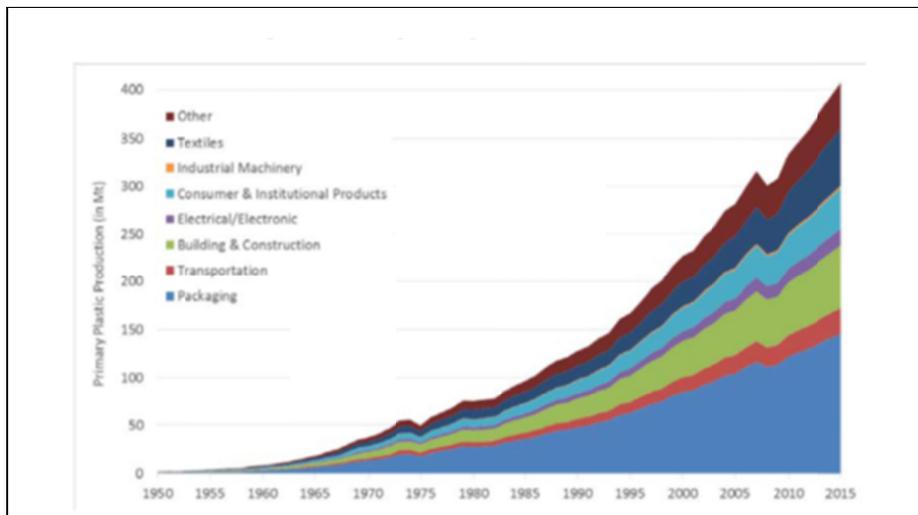
#### 1. 1950-2050, « l'Âge du plastique »

##### *a. Une production exponentielle de matières...*

En quelques décennies après le début de leur production industrielle, **les plastiques sont devenus l'un des matériaux les plus répandus sur la planète**. Une analyse à l'échelle mondiale visant à quantifier la totalité des matières plastiques produites, et à étudier le sort qui leur a été destiné, publiée en juillet 2017 dans la revue scientifique *Science Advances*, a mis en évidence le **caractère exponentiel de l'usage des matières plastiques**.

## PRODUCTION MONDIALE DE PLASTIQUES SELON LEURS USAGES ENTRE 1950 ET 2015

(en millions de tonnes)



Source : *Production, use and fate of all plastics ever made*, Roland Geyer, Jenna R. Jambeck and Kara Lavender Law, *Sciences Advances*, vol 3/7, 1<sup>er</sup> juillet 2017.

L'accélération constatée à partir de 2002<sup>(1)</sup> place aujourd'hui ces derniers devant tous les autres matériaux en vrac tels que l'acier, l'aluminium ou le ciment. Une grande partie de l'augmentation de cette production est due à l'utilisation accrue d'emballages en plastique, lesquels représentent plus de 40 % du plastique total produit en 2015.

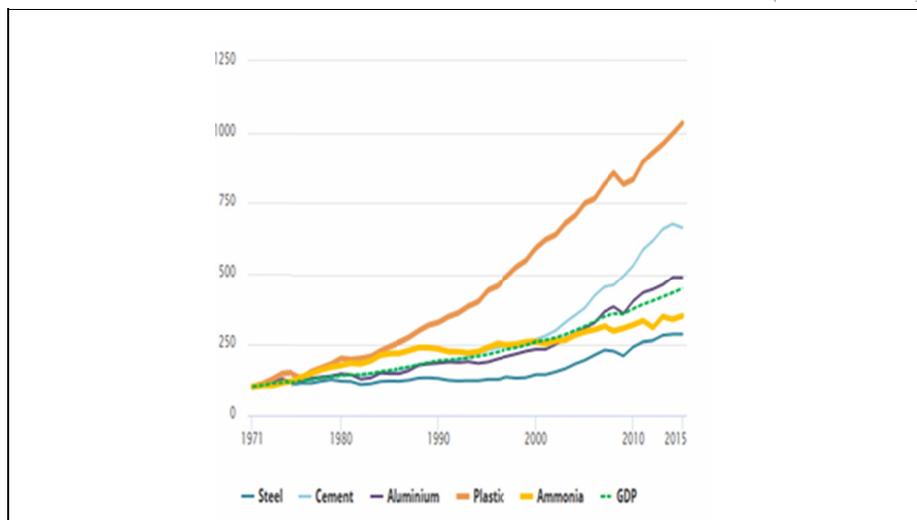
---

(1) La moitié des matières plastiques produites depuis 1950 l'ont été à partir de cette date, alors que jusque-là la production de plastiques doublait environ tous les quinze ans.

## ÉVOLUTION MONDIALE ENTRE 1970 ET 2015 DU PIB ET D'UNE SÉLECTION DE MATÉRIAUX

(Acier, ciment, aluminium, plastiques, ammoniac)

(index : 1971 = 100)

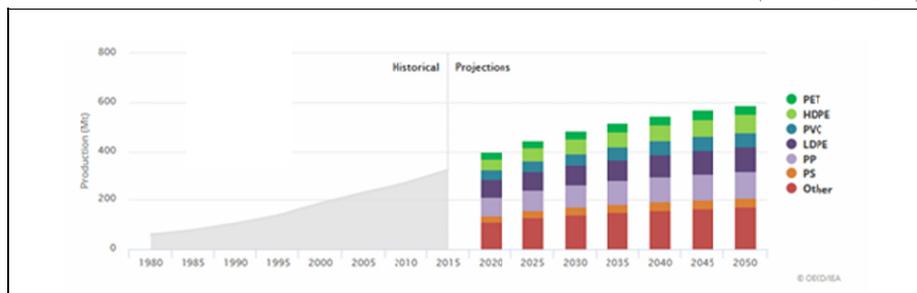


Source : L'avenir de la pétrochimie – vers des plastiques et des engrais plus durables, Agence Internationale de l'Énergie, octobre 2018.

Les **projections** d'ici à 2050 faites par l'Agence Internationale de l'Énergie prédisent une **poursuite de cette tendance** quelles que soient les principales résines prises en compte.

### PRINCIPAUX THERMOPLASTIQUES

(en millions de tonnes)



Source : L'avenir de la pétrochimie – vers des plastiques et des engrais plus durables, Agence Internationale de l'Énergie, octobre 2018.

La production de matières plastiques mondiale en 2018<sup>(1)</sup> vient valider cette analyse : avec 359 millions de tonnes mises sur le marché en 2018, le secteur enregistre une hausse de 3,2 % par rapport à l'année précédente. Depuis 1990, la production a plus que triplé.

(1) Chiffres PlasticsEurope pour 2018.

Deuxième plus grand producteur de plastique au monde après la Chine, l'UE-28, la Norvège et la Suisse ont produit en 2016 60 millions de tonnes de plastique, dont 40 % utilisées dans des emballages. Si, après avoir enregistré une hausse de 3,4 % en 2017, la production européenne fléchit en revanche de 4,3 % en 2018, cela pourrait être un phénomène lié à la hausse (+ 26 %) des exportations américaines : l'Europe reste un marché ouvert, contrairement à la Chine qui se ferme aux exportations américaines à chaque hausse des droits de douane américains. Cette baisse de la production est en effet simultanée à une hausse de la consommation, qui croît de 0,4 %, essentiellement tirée par le secteur des emballages et du bâtiment-travaux publics.

***b. ...comme de déchets***

Environ 6 300 millions de tonnes de déchets plastiques ont été générées entre 1950 et 2015, mais seules 9 % ont été recyclées et 12 % ont été incinérées, laissant près de 80 % s'accumuler dans les décharges – où il leur faut plus de 400 ans pour se décomposer – ou dans l'environnement naturel, selon l'étude de 2017 précitée.

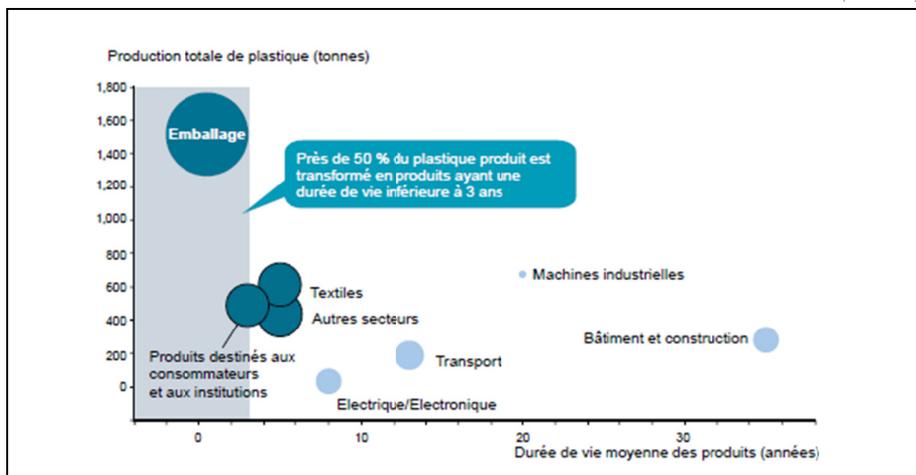
**Les chiffres sont variables selon les sources, mais ils s'accordent toutefois sur un ordre de grandeur.** Ainsi, l'étude qui a été présentée à vos co-rapporteurs dans le cadre de leur mission au Danemark, estime pour la seule année 2016 à 260 millions de tonnes le flux annuel de création de déchets plastiques, alors qu'un récent rapport du Fonds mondial pour la Nature avance le chiffre de 310 millions de tonnes pour la même année <sup>(1)</sup>. Les deux s'accordent toutefois sur le taux de mise en décharge, avec respectivement 40 % et 39 %, comme sur le fait que **près de la moitié des plastiques produits sont transformés en objets ayant une durée de vie inférieure à trois ans.**

---

(1) *New plastic Economy : a research, innovation and business opportunity for Denmark, Innovation Fund Denmark et McKinsey&Company, janvier 2019 ; Pollution plastique : à qui la faute ? Identification des défaillances systémiques et présentation du scénario zéro plastique dans la nature en 2030, Dalberg Advisors pour le compte du World Wide Fund for Nature, mars 2019.*

## PRODUCTION DE PLASTIQUE EN 2016 SEGMENTÉE PAR INDUSTRIE DE TRANSFORMATION ET DURÉE DE VIE MOYENNE D'UN PRODUIT EN PLASTIQUE TRANSFORMÉ

(en tonnes)



Source : Pollution plastique : à qui la faute ? Identification des défaillances systémiques et présentation du scénario zéro plastique dans la nature en 2030, Dalberg Advisors pour le compte du Fonds Mondial pour la Nature (WWF), 1<sup>er</sup> mars 2019.

La prolifération de l'utilisation des plastiques, notamment de ceux conçus pour être utilisés une seule fois avant d'être jetés (emballages, lingettes, gobelets, pailles, etc.), associée à une mauvaise gestion des déchets en fin de vie, a entraîné une pollution généralisée et persistante.

## 2. Un système insoutenable à long terme

### a. L'« angle mort » du rôle croissant de la pétrochimie

Les plastiques sont des composés synthétiques fabriqués à partir de matériaux à base de carbone ; la quasi-totalité des matières plastiques sont donc dérivées du pétrole et d'autres matériaux fossiles, les matières plastiques provenant de sources telles que la cellulose et l'amidon de maïs restant encore largement minoritaires. Mais en raison de sa diversité et de sa complexité, la pétrochimie attire moins d'attention que d'autres secteurs, malgré son importance croissante.

**6 % de la production mondiale de pétrole est utilisée aujourd'hui pour produire des plastiques<sup>(1)</sup>. Les produits pétrochimiques deviennent rapidement le principal moteur de la consommation mondiale de pétrole. Ils compteront pour plus du tiers de la croissance de la demande pétrolière à l'horizon 2030 et près de la moitié jusqu'en 2050, devant le transport routier, l'aviation et la navigation.**

(1) Environ la moitié est utilisée comme matière première de fabrication, l'autre moitié comme combustible dans le processus de production.

## CROISSANCE DE LA DEMANDE DE PÉTROLE D'ICI 2030 (\*)

(en millions de barils par jour)



(\*) Sur la totalité de la croissance de la demande prévue entre 2017 et 2030 (en violet), gris = autres ; bleu = transport maritime ; orange = transport aérien ; vert = transport routier ; rouge = pétrochimie.

Source : *L'avenir de la pétrochimie – vers des plastiques et des engrais plus durables*, Agence Internationale de l'Énergie, octobre 2018.

Il convient d'y ajouter aussi le gaz naturel utilisé comme matière première de fabrication ou comme combustible.

Les plastiques sont donc par conséquent une source d'émissions de gaz à effet de serre qui ne peut plus être ignorée. À l'appui de sa *Stratégie européenne sur les plastiques pour une économie circulaire*, la Commission européenne estime ainsi que la production et l'incinération des plastiques est responsable chaque année de l'émission de 400 tonnes de CO<sub>2</sub> dans le monde <sup>(1)</sup>.

Certes, d'ici à 2020, les raffineries de pétrole et les usines de produits pétrochimiques devront être couvertes par le système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne (SEQE-UE). Mais malgré un élargissement de son périmètre, une plus grande intégration au niveau européen et la montée en puissance des mécanismes de marché, le SEQE-UE n'oriente encore que trop peu les investissements en faveur de la réduction des émissions de gaz à effet de serre à cause du faible cours du CO<sub>2</sub> qui discrédite la validité du signal-prix. Contrairement à une « taxe carbone », qui impose un prix fixe à la tonne de CO<sub>2</sub> émise, le SEQE laisse en effet le marché fixer le prix des quotas en fonction de l'évolution de l'offre et de la demande.

### ***b. Des choix collectifs qui génèrent des déchets en grande quantité et insuffisamment recyclés***

Principalement utilisés pour le conditionnement, le transport et la protection des produits du quotidien, les **emballages plastiques représentent en France près de 60 % des déchets plastiques retrouvés dans la nature et les océans** <sup>(2)</sup>.

(1) *Fondation Ellen MacArthur, The new plastics economy, 2016.*

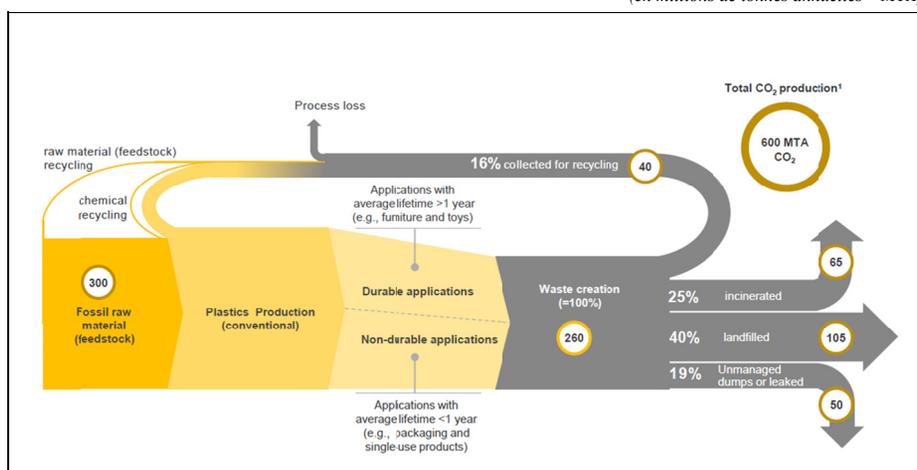
(2) *Pacte national sur les emballages plastiques, ministère de la transition écologique et solidaire, 21 février 2019.*

Du fait de leur petite taille (paille, bouchon, coton-tige, etc.) et des caractéristiques de leur consommation (achat nomade qui échappe encore très largement aux circuits traditionnels de collecte, en dépit de la mise en place d'un système de cinq flux), ce choix collectif du recours à l'usage unique a pour conséquence la dissémination dans l'environnement, facilitée de surcroît par le sous-développement des infrastructures de gestion des déchets.

Le schéma qui a été présenté à vos co-rapporteurs lors de leur mission au Danemark par les représentants du Fonds danois pour l'innovation est particulièrement éclairant à cet égard : **loin d'être une boucle fermée, le cycle de vie des plastiques multiplie aujourd'hui les fuites.**

### FLUX DES PLASTIQUES EN 2016

(en millions de tonnes annuelles – MTA)

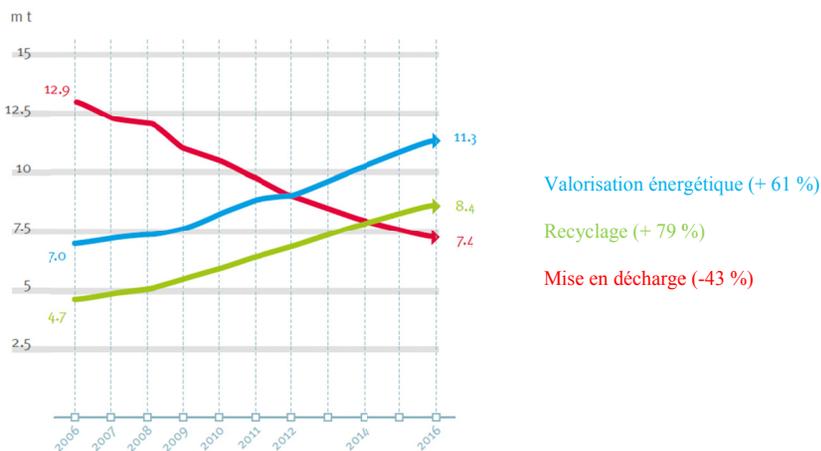


<sup>1</sup> Émissions annuelles de CO<sub>2</sub> y compris la production de plastique vierge mais excluant la transformation du plastique.  
 Source : *New plastic Economy : a research, innovation and business opportunity for Denmark*, Innovation Fund Denmark et McKinsey&Company, janvier 2019.

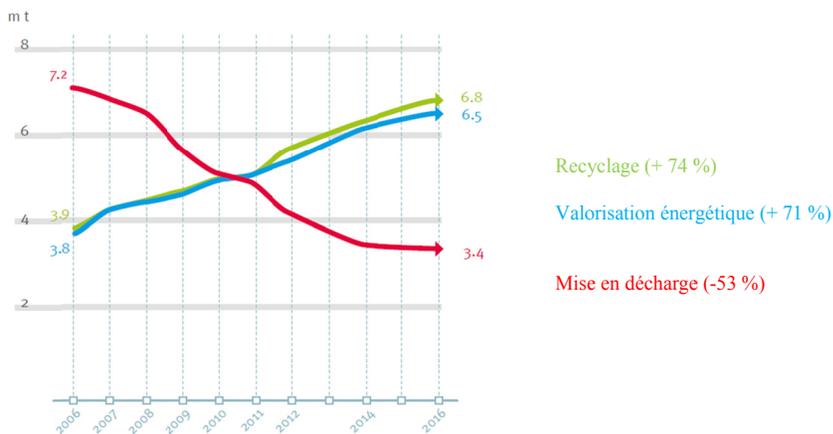
Si, en dix ans, les volumes de plastiques collectés pour être recyclés dans l'Union européenne à 28 <sup>(1)</sup> ont augmenté de 79 % et représentent 8,4 millions de tonnes, il n'en demeure pas moins que 7,4 millions de tonnes de tels déchets ont été enfouies dans des décharges et 11,3 millions de tonnes utilisées en **valorisation énergétique – qui ne permet qu'une seule réutilisation – soit près de 42 % du total des déchets**. En ce qui concerne les **déchets d'emballage plastique**, les courbes restent parallèles pour la valorisation énergétique et le recyclage.

(1) Plus la Norvège et la Suisse.

### ÉVOLUTION DU TRAITEMENT ENTRE 2006 ET 2016 DANS L'UE28 (+ NORVÈGE ET SUISSE) des déchets plastiques



### des déchets d'emballage en plastiques



Source : *Plastics – The facts 2018 An analysis of European plastics production, demand and waste data, PlasticsEurope.*

### **L'exemple danois : la priorité donnée jusqu'à présent à la valorisation énergétique**

Tout en menant une politique en matière de déchets relativement similaire à ses voisins d'Europe du Nord, le Danemark s'en distingue sur un point : un recours privilégié à l'incinération jusqu'à présent, puisque sur les 350 000 tonnes de déchets plastiques produits annuellement dans ce pays, près de 60 % sont incinérés.

Le manque d'uniformisation des réglementations sur le recyclage des déchets l'explique en partie. En effet, ce sont les municipalités danoises qui sont chargées de décider des conditions de collecte et de recyclage des déchets en plastique, tant à l'échelle des ménages, que dans certains secteurs (agriculture).

Mais le système de taxation est également à l'origine de cette situation : en 1987 une taxe d'incinération et d'enfouissement des déchets a été instaurée, afin de sanctionner économiquement ces attitudes polluantes, mais la priorité a ensuite été donnée à la lutte contre l'enfouissement, interdit en cas de possibilité d'incinération. Ce changement a fait passer au second plan la stratégie de recyclage. Seuls 2 % des déchets en plastique sont aujourd'hui enfouis, mais le Danemark ne recycle lui-même que 13 % des déchets plastiques qu'il produit, 28 % de ces déchets étant en parallèle exportés pour recyclage (principalement en Allemagne).

*Source : Service économique, Ambassade de France au Danemark.*

### ***c. La fin programmée des exportations de nos déchets vers des pays aux normes moins strictes***

#### ***i. La Chine se ferme aux déchets mal triés***

Refusant dorénavant l'image de « poubelle du monde » qui lui était accolée et la pollution importée générée par les importations de déchets plastiques, **la Chine a annoncé en juillet 2017 son intention de limiter ou d'arrêter, suivant les résines et les qualités, ces importations, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018**. Or près des deux tiers des exportations mondiales de déchets plastiques étaient jusqu'alors exportées vers la Chine et Hong Kong.

Ces 9 millions de tonnes de déchets dont 2,6 millions de tonnes en provenance d'Europe, étaient composées majoritairement de déchets mal triés car requérant des besoins en main-d'œuvre trop coûteux compte tenu du prix de vente de ces matières. Plus de 10 % des déchets français<sup>(1)</sup> mais aussi allemands ou britanniques sont ainsi concernés. Les importations sont tombées de 600 000 tonnes par mois en 2016 à 30 000 tonnes en 2018<sup>(2)</sup>, alors que, en France seulement, 200 000 tonnes de plastiques étaient destinées à l'exportation vers ce pays<sup>(3)</sup>.

---

(1) *Exportations directes de Matières Premières issues du Recyclage Plastiques de la France vers la Chine : 98 000 tonnes en 2016, soit 11 % des 902 000 tonnes collectées en France en 2016 (Source : Douanes et Observatoire du Recyclage de FEDEREC).*

(2) *Déchets plastiques : l'exportation vers les pays en voie de développement limitée, Mélanie Chartier, Le Marin, 16 mai 2019.*

(3) *Exportation des déchets : la Chine referme un peu plus la porte, Florence Roussel, Actu-environnement, 23 janvier 2019.*

Les durcissements successifs de la politique chinoise – de nouvelles restrictions sont entrées en vigueur début 2019 – obligent donc les exportateurs mondiaux à envoyer des déchets de meilleure qualité en Chine. Une première tentative d'adaptation, vers d'autres pays plus accueillants, est toutefois en train de tourner court.

*ii. D'autres pays suivent à leur tour son exemple*

Les usines chinoises se sont adaptées très rapidement en délocalisant vers d'autres pays d'Asie du Sud-Est – où l'importation de déchets plastique propres et homogènes à des fins de recyclage est autorisée – près d'un tiers de ce volume, soit 3 millions de tonnes. En Corée, les importations de déchets plastiques ont triplé le mois suivant la réforme, tandis que les exportations ont été divisées par dix ; les exportations de déchets plastiques vers le Vietnam et la Malaisie ont été multipliées par cinq au premier semestre 2018 <sup>(1)</sup>.

Mais ces pays n'étaient pas suffisamment équipés pour faire face à l'afflux soudain d'importations, et leurs installations ont très vite été saturées, entraînant des « pertes » dans le cycle : certains plastiques destinés au recyclage ont été traités dans de nouvelles installations de recyclage installées sans respecter la réglementation locale, envoyés dans des décharges, des incinérateurs ou dispersés dans la nature.

Face à cet influx important et aux risques associés, ces pays ont changé leur réglementation. Certaines unités ont fermé ; des décisions de renvoi de déchets ont été annoncées. Ainsi, fin mai dernier, les Philippines et la Malaisie ont annoncé le renvoi de plusieurs milliers de tonnes de déchets en plastiques vers les pays expéditeurs, parmi lesquels la France.

De façon plus générale, à la mi-mai également, les représentants des États parties aux conventions de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination, de Stockholm sur les Polluants Organiques Persistants et de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause (PIC) <sup>(2)</sup> ont plus strictement **encadré l'exportation des déchets plastiques**. En permettant pour la première fois aux pays en développement d'avoir des informations sur les déchets entrant sur leurs territoires, ces pays pourront mieux décider et mieux contrôler l'entrée de plastiques polluants non recyclables sur leurs territoires.

Les pays développés se voient donc obligés de réduire leurs quantités de déchets mal triés exportés.

---

(1) *Source : Pollution plastique : à qui la faute ? Identification des défaillances systémiques et présentation du scénario zéro plastique dans la nature en 2030, Dalberg Advisors pour le compte du WWF Fonds Mondial pour la Nature, 1<sup>er</sup> mars 2019.*

(2) *Ces trois conventions réglementent les produits chimiques et les déchets dangereux au niveau environnemental, et depuis 2010 bénéficient d'une direction commune, d'un secrétariat commun et leurs conférences des parties se déroulent simultanément pour renforcer la coordination et la coopération en matière de produits chimiques et de déchets.*

## B. DES IMPACTS AVÉRÉS OU SUSPECTÉS QUI S'OPPOSENT AU STATU QUO

Aux Pays-Bas, le volume de plastique produit et utilisé depuis cinquante ans a été multiplié par vingt. Dans ce pays, comme au Danemark ou en France, l'incapacité des systèmes de déchets mis en place à traiter correctement la totalité des déchets qui résultent d'une utilisation croissante des plastiques a généré des impacts qui ne peuvent plus être ignorés, car « *le véritable héritage que nous laissent ces produits [est qu']ils ne "disparaîtront" jamais entièrement de l'environnement* », selon l'Agence Européenne de l'Environnement <sup>(1)</sup>.

### 1. Des impacts environnementaux aujourd'hui largement documentés

À l'échelle mondiale, « *si rien ne change, d'ici 2030 l'industrie du plastique devrait doubler la quantité de pollution plastique dans les océans* » <sup>(2)</sup>, et pour le Programme des Nations-Unies pour l'Environnement (PNUÉ), si le rythme actuel d'utilisation des objets en plastique à usage unique perdure, « *il y aura plus de plastique que de poissons dans les océans à l'horizon 2050, et environ 99 % des oiseaux marins auront ingéré du plastique* » <sup>(3)</sup>.

#### a. Une présence à la fois massive et disséminée dans l'environnement

En l'espace de quelques mois, un large écho a été donné à nombre d'études attestant de la présence de résidus de plastiques de tailles variées dans différents milieux naturels, et des différents types de dommages que cette présence génère. Les **résidus de plastiques sont présents partout**, d'une zone isolée située dans un parc naturel français au fond de la fosse des Mariannes, à près de 11 000 mètres de profondeur.

---

(1) Gros plan : un océan de plastique, Agence Européenne pour l'environnement, 19 novembre 2018.

(2) Pollution plastique : à qui la faute ? Identification des défaillances systémiques et présentation du scénario zéro plastique dans la nature en 2030, Dalbergd Avisors pour le compte du Fonds Mondial pour la Nature (WWF), 1<sup>er</sup> mars 2019.

(3) Plastique à usage unique : feuille de route pour la durabilité, Programme des Nations Unies pour l'Environnement, juin 2018.

Une étude française menée par le laboratoire Écologie fonctionnelle et Environnement de l'École nationale supérieure agronomique de Toulouse a en effet mis en évidence la présence de microplastiques, dans une zone isolée et difficile d'accès, à des taux similaires à ceux mesurés dans deux mégapoles, Paris et Dongguan en Chine. L'omniprésence des plastiques dans les cours d'eau et les océans fait l'objet d'un nombre croissant de publications, dont le rapport du Fonds Mondial pour la Nature précité dresse un résumé des constats :

- Enchevêtrement des animaux terrestres ou aquatiques dans des débris de plastiques, en particulier de matériel de pêche ;
- Ingestion, qui affecte directement (impossibilité de digestion) et indirectement (atteintes à la reproduction et au système immunitaire) la survie des espèces concernées ;
- Dommages à l'habitat, avec des atteintes à la qualité des sols (notamment par l'intermédiaire des boues issues des systèmes d'assainissement, en dépit de la sophistication des stations de traitement des eaux usées dans l'Union européenne grâce à la politique de gestion intégrée de l'eau) et des menaces sur la survie des coraux.

La plupart des matériaux plastiques ne sont pas dégradables ; ils resteront présents des années (cinq ans pour un mégot de cigarette), des dizaines (vingt ans pour un sac en plastique, cinquante ans pour un gobelet) voire des centaines d'années (600 ans pour une ligne de pêche)<sup>(1)</sup>.

### ***b. Des impacts sanitaires sans doute sous-estimés***

« *Le plastique en lui-même n'est pas le problème, le problème est ce que nous en faisons* » affirmait ainsi Erik Solheim, directeur exécutif du Programme des Nations Unies pour l'environnement, dans le communiqué de presse accompagnant la publication en juin 2018 du rapport précité de cette organisation internationale. Pourtant, la question des **risques sanitaires, notamment chimiques, causés par les plastiques** est aujourd'hui clairement posée.

Dès son rapport de 2015 sur *L'état des mers d'Europe*<sup>(2)</sup>, l'AEE notait que « *les concentrations de contaminants dans les morceaux de micro-plastique pouvaient être des centaines de fois plus élevées que dans l'eau de mer ambiante et ainsi exposer la flore marine à des produits chimiques dangereux* ». En effet, de nombreux plastiques sont très absorbants et attirent d'autres contaminants comme des métaux lourds, des substances chimiques perturbatrices du système endocrinien et des polluants organiques persistants.

Or par ce biais, les microplastiques (qui résultent de la décomposition avec le temps et l'exposition aux rayons du soleil, voire d'un ajout délibéré à des

---

(1) *Pollution plastique en Méditerranée : Sortons du piège ! Fonds Mondial pour la Nature, juin 2018.*

(2) *State of Europe's seas, EEA Report n° 2/2015, juin 2015.*

produits cosmétiques ou à d'autres produits) et les substances chimiques qu'ils contiennent arrivent également « dans les assiettes des hommes et dans leur tube digestif ». Deux travaux publiés en 2019 par l'AEE, *Produits chimiques dans les eaux européennes* <sup>(1)</sup> et *Contaminants dans les mers européennes – Vers un environnement marin propre et non toxique* <sup>(2)</sup>, qui ont fait l'objet d'échanges avec vos co-rapporteurs lors de leur déplacement à Copenhague, réaffirment que « les contaminants ont des effets potentiels et documentés négatifs sur la vie marine, notre bien-être et notre santé ». Ces substances peuvent présenter tout un éventail d'effets néfastes sur les animaux et les hommes, notamment des anomalies congénitales, des troubles du développement cognitif, des problèmes de stérilité et des cancers.

Les ONG ont désormais un avis tranché sur la question – les plastiques ont ainsi été ainsi qualifiés de « nouveaux polluants organiques persistants » par l'*Alliance Rethink Plastic* lors de son audition à Bruxelles par vos co-rapporteurs. Mais les États membres – tout comme vos co-rapporteurs – nourrissent eux aussi des inquiétudes de plus en plus sensibles face aux données qui s'accumulent sur la présence généralisée de ces micropolluants dans l'environnement.

Ainsi, aux Pays-Bas, quinze projets financés notamment par l'Organisation néerlandaise pour la recherche scientifique (NWO) et le Gouvernement hollandais visent à vérifier si les microplastiques inhalés peuvent se propager aux autres organes à partir des poumons ou bien si le système immunitaire peut être affaibli par une exposition à ces particules. Et le Conseil Environnement informel des 21-22 mai dernier comportait à son ordre du jour un point sur le contrôle de la pollution de l'eau par les plastiques et les microplastiques.

Il est essentiel pour vos co-rapporteurs que, d'une part, **l'ampleur du risque soit correctement et rapidement évaluée par les autorités européennes d'évaluation en matière de produits chimiques et de sécurité alimentaire**, et que, d'autre part, une **évaluation négative** entraîne une **réaction forte et rapide des autorités européennes et nationales de gestion des risques**.

Ils notent donc avec satisfaction la proposition formulée en janvier 2019 par l'Agence européenne des produits chimiques d'intégrer dans le règlement REACH une **interdiction des microplastiques ajoutés intentionnellement** à certains produits <sup>(3)</sup> (soit 90 % de ceux aujourd'hui, et une évaluation de 400 000 tonnes de pollution plastique évitée en 20 ans). Une telle interdiction est déjà en vigueur en France depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018 pour les produits d'hygiène et

---

(1) *Chemicals in European waters, EEA Report n° 18/2018, janvier 2019.*

(2) *Contaminants in Europe's seas Moving towards a clean, non-toxic marine environment, EEA Report n°25/2018, mai 2019.*

(3) *Interdiction d'un tel ajout aux produits cosmétiques, aux peintures, aux détergents, ainsi qu'à certains produits agricoles, médicaux, de construction, de 90 % des microplastiques aujourd'hui utilisés. Les restrictions ne s'appliqueront en revanche pas aux microplastiques dérivant de l'usure de produits contenant du plastique tels que les pneus ou les vêtements, ou de la perte de granulés, dont quelque 173 000 tonnes sont rejetées dans l'environnement chaque année.*

de beauté, et les Pays-Bas ont été parmi les premiers États membres à militer pour l'interdiction des micro-plastiques utilisés dans les détergents et les cosmétiques, afin de protéger les milieux marins et la biodiversité marine, ainsi que cela a été rappelé à vos co-rapporteurs lors de leur déplacement à La Haye.

Ils constatent avec regret que **l'action est moins avancée** sur la question des additifs, et des **perturbateurs endocriniens** d'une façon générale.

Les données avancées par la synthèse 2017 des deux rapports publiés par la Fondation Ellen MacArthur<sup>(1)</sup> sont en effet pour le moins inquiétantes : « *Les 150 millions de tonnes de plastiques qui se trouvent actuellement dans les océans comptent environ 23 millions de tonnes d'additifs, dont certains suscitent de réelles préoccupations. Même si la vitesse à laquelle ces additifs se diffusent dans l'environnement fait encore débat, les estimations indiquent qu'environ 225 000 tonnes pourraient être libérées chaque année dans les océans. Ce chiffre pourrait passer à 1,2 million de tonnes par an d'ici à 2050* ».

Le Danemark porte par exemple une attention particulière aux substances dangereuses présentes dans le plastique, et notamment à certains types de phtalates. Il a ainsi été indiqué à vos co-rapporteurs que la stratégie danoise sur les phtalates mise en place en 2013 (qui visait à différencier les phtalates en fonction de leur dangerosité) a influencé les évolutions dans les régulations dictées par la proposition européenne REACH. De même, la restriction établie par le Danemark sur les produits contenant plus de 0,01 % de plomb en 2000 a inspiré les discussions actuelles de l'Agence européenne des produits chimiques sur la quantité maximale de plomb dans le PVC.

À l'échelon européen, si en 1999, l'Union européenne a reconnu que les perturbateurs endocriniens constituaient un danger pour la santé et l'environnement dans une *Stratégie communautaire pour les perturbateurs endocriniens*, une définition – controversée – de ces produits n'a été adoptée qu'en 2017<sup>(2)</sup>, et un an d'attente supplémentaire a été nécessaire pour que la Commission européenne publie une nouvelle stratégie et lance un examen transversal de la législation applicable aux perturbateurs endocriniens par le biais d'une évaluation, dont les résultats sont attendus au cours du premier semestre 2020.

Le dernier acte du Parlement européen avant le renouvellement de son mandat a été le vote le 18 avril dernier à une majorité écrasante (447 voix pour, 14 contre et 41 abstentions) d'une résolution – certes non contraignante – demandant à l'exécutif européen de mieux protéger les citoyens contre les

---

(1) *La Nouvelle économie du plastique – Repenser l'avenir des plastiques, de 2016, et La Nouvelle économie du plastique – Catalyser l'action, de 2017.*

(2) *Sur ce sujet, voir les travaux de la commission des Affaires européennes de l'Assemblée nationale sous la XIV<sup>e</sup> législature, notamment le rapport d'information n° 1828 présenté par M. Jean-Louis Roumégas au nom de la commission des Affaires européennes sur la stratégie européenne en matière de perturbateurs endocriniens le 24 février 2014 et la communication de M. Jean-Louis Roumégas sur les perturbateurs endocriniens du 5 juillet 2016.*

perturbateurs endocriniens. Pour le Parlement européen, le cadre proposé par la Commission manque à la fois d'un plan d'action concret pour minimiser l'exposition des citoyens et d'un calendrier pour les prochaines étapes à franchir. Il lui semble également nécessaire de traiter les perturbateurs endocriniens prouvés ou supposés de la même manière que les substances cancérigènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction, interdites dans la législation européenne sur les cosmétiques.

Les conclusions « *Vers une stratégie politique durable de l'Union en matière de produits chimiques* » adoptées le 26 juin par le Conseil Environnement ont une importance stratégique : elles doivent en effet donner un signal clair à la prochaine Commission. Or on ne peut que constater le manque d'ambition sur ce point spécifique des perturbateurs endocriniens. Les trois États membres particulièrement suivis par vos co-rapporteurs dans le cadre de ce rapport, les Pays-Bas, le Danemark et notre pays, sont en phase sur cette analyse.

Vos co-rapporteurs attendent avec intérêt les résultats, dans les prochains mois, de la mission d'information sur « *les perturbateurs endocriniens présents dans les contenants en plastique* » lancée à l'initiative de la commission du Développement durable et de l'aménagement du territoire de notre assemblée, qui viendra compléter sur ce point précis et de façon approfondie leurs propres travaux sur la stratégie de l'Union européenne sur les matières plastiques.

## 2. Des impacts économiques réels sur certains secteurs

Dans son rapport de 2018 précité, le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) estime à **8 milliards d'euros l'impact économique négatif de la pollution des seuls océans par les plastiques**. Ces derniers étant de fait en « bout de chaîne », cette estimation chiffrée doit être complétée par la prise en compte de l'impact économique lié à la pollution terrestre générée par ces plastiques. Une telle estimation reste à faire, selon le Fonds Mondial pour la Nature (WWF).

Mais trois secteurs au moins sont à l'évidence concernés au premier chef, et le rapport précité agrège le résultat de plusieurs études chiffrant les dommages ainsi générés pour :

- le secteur de la pêche, pour lequel les « *coûts liés aux interruptions d'activité dues à la pollution plastique dans l'Union européenne ont été estimés à 0,9 % du total des revenus de l'industrie, soit 61,7 milliards d'euros* »,
- la navigation maritime commerciale, avec en 2009 des coûts estimés par le forum de coopération économique pour l'Asie-Pacifique <sup>(1)</sup> « à 297 millions de dollars par an » pour cette seule région ;

---

(1) En anglais : *Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC.*

- le tourisme, touché à la fois par une baisse de la fréquentation touristique des zones polluées et une hausse des coûts de collecte et de traitement des déchets. Le coût du nettoyage des côtes et des plages de l'Union européenne était en 2015 estimé à 630 millions d'euros par an par la Direction Générale Environnement <sup>(1)</sup>.

À cet impact négatif, vos co-rapporteurs souhaitent comparer l'**impact positif que représenterait au contraire la création potentielle de valeur liée à une économie des plastiques au caractère circulaire affirmé**. Le Fonds danois pour l'innovation l'a chiffrée à 45 milliards d'euros pour l'ensemble de la période 2016-2030 dans son analyse pour ce pays de la « nouvelle économie du plastique » promue par la fondation Ellen MacArthur.

Vos co-rapporteurs soulignent que le Danemark comme les Pays-Bas conçoivent l'économie circulaire comme un outil pour asseoir leur positionnement international à la fois économique mais aussi politique. Ils multiplient les outils pour investir dans les partenariats internationaux dans ces deux domaines (par exemple, *State of Green* pour le premier, et les *Green deals* pour le second). Cette appétence est un levier d'action pour notre pays qui a su habilement s'en saisir, notamment avec les Pays-Bas. Le Danemark offre des possibilités similaires, et vos co-rapporteurs encouragent vivement le développement d'actions de ce type avec cet État Membre également.

---

(1) *Our Oceans, Seas and Coasts: Marine Litter* ([http://ec.europa.eu/environment/marine/good-environmental-status/descriptor-10/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/marine/good-environmental-status/descriptor-10/index_en.htm)).

### **Événement « Beyond plastics » organisé le 5 avril par la France et les Pays-Bas**

L'événement coprésidé par la France et les Pays-Bas a réuni le 5 avril 2019 à Bruxelles onze pays européens les plus engagés autour d'une présentation faite par des binômes État/entreprises afin d'illustrer des engagements et/ou action(s) emblématique(s). Il avait pour objectif d'illustrer très concrètement :

- que des solutions existent et qu'il faut désormais les industrialiser et les déployer massivement dans l'économie et la société, pour atteindre les objectifs communs ;
- qu'il est possible de favoriser l'émergence d'une nouvelle filière européenne industrielle innovante (ou *cluster* européen) de « l'après plastique » (« *Beyond plastics* »), en mettant en réseau les entreprises innovantes, industriels et investisseurs de tous les pays participants, pour favoriser les investissements dans ce secteur et donc son développement ;
- que des engagements ambitieux des industriels autour de la réduction de l'usage du plastique doivent être suscités, notamment pour le secteur de la distribution et de l'agroalimentaire autour de la réduction des emballages (extension au niveau européen du pacte plastique présenté par la France et les Pays-Bas sur l'emballage de demain et l'emballage strictement fonctionnel, avec les grands noms de la distribution et de l'agroalimentaire) et pour le secteur du tabac (création d'une coalition d'États pour la lutte contre les mégots de cigarettes/extension de la REP adoptée au niveau de l'Union européenne).

Une « déclaration européenne commune public privé sur les plastiques » devrait voir le jour à l'automne, avant un sommet « Plastiques » début 2020.

*Source : Ministère de la transition écologique et solidaire.*

## **C. UNE CHAÎNE COMPLEXE DONT LES DIFFÉRENTS MAILLONS PRENNENT EN CHARGE DE FAÇON INÉGALE LES COÛTS CACHÉS DES PLASTIQUES**

### **1. Une chaîne complexe**

#### ***a. Une matière première largement insérée dans le commerce international***

Si la Chine est le plus grand producteur de plastiques, avec 29,4 % de la production mondiale (l'Asie dans son ensemble fournissant 50,1 % de la production mondiale de plastiques), elle est immédiatement suivie par l'Union européenne<sup>(1)</sup> avec 18,5 %, puis l'ensemble « Amérique du Nord – Mexique » (17,7 %), selon les estimations pour 2017 de *PlasticsEurope*<sup>(2)</sup>. Et l'Union européenne est à la fois importatrice et exportatrice, avec une balance commerciale largement excédentaire en 2017 (plus de 17 milliards d'euros).

---

(1) *Y compris la Suisse et le Norvège.*

(2) *Plastics – The facts 2018 An analysis of European plastics production, demand and waste data, PlasticsEurope.*

PRINCIPAUX PARTENAIRES COMMERCIAUX DE L'UNION EUROPÉENNE

(en valeur)

Fabrication de matières plastiques				Traitement des plastiques			
Importations		Exportations		Importations		Exportations	
États-Unis	18 %	Turquie	15 %	Chine	37 %	États-Unis	15 %
Corée du Sud	9 %	États-Unis	13 %	États-Unis	15 %	Suisse	11 %
Arabie saoudite	9 %	Chine	12 %	Suisse	9 %	Chine	9 %
Suisse	5 %	Russie	7 %	Turquie	7 %	Russie	7 %
Japon	4 %	Suisse	6 %	Corée du Sud	3 %	Turquie	5 %

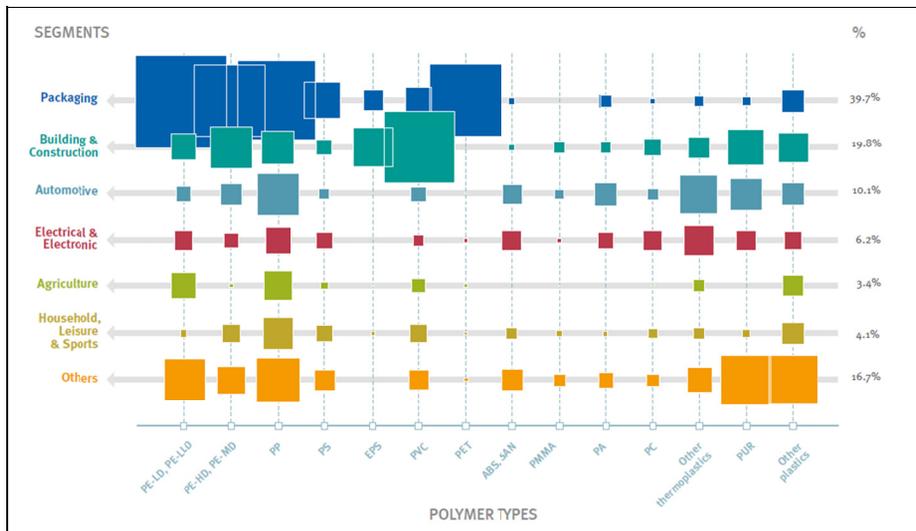
Source : *Plastics – The facts 2018 An analysis of European plastics production, demand and waste data, PlasticsEurope.*

**b. Une grande diversité de compositions et d'usages**

La demande de plastique brut dans l'Union européenne à 28 (plus la Norvège et la Suisse) était, en 2017, d'environ 50 millions de tonnes, dont un peu moins de la moitié émanant du secteur de l'emballage (40 %). La demande française était de 5 millions de tonnes, dont 45 % pour le secteur de l'emballage.

Le graphique ci-après indique la répartition de la demande totale de matière première de plastique (51,2 millions de tonnes en 2017) par les transformateurs selon les principaux secteurs utilisant des plastiques (emballage ; construction ; industrie automobile ; produits électriques et électroniques ; agriculture ; équipement de la maison, loisirs et sports ; autres) et selon les principales résines. Il résume parfaitement la **très grande diversité des résines et des usages de ces dernières.**

## DEMANDE DE MATIÈRE PREMIÈRE DE PLASTIQUE PAR LES TRANSFORMATEURS EN EUROPE EN 2017 PAR SECTEUR UTILISATEUR ET PAR RÉSINE



**Thermoplastiques** (famille de plastiques pouvant être fondus à la chaleur et durcis une fois refroidis. Généralement recyclables mécaniquement) **les plus courants**

Polyéthylène (PE) : sacs en plastique et sacs-poubelles ; récipients alimentaires ; flacons de shampoing ; bouteilles de lait ; boîtiers de matériel informatique ; aménagements et équipements de terrains de jeux ; films plastiques alimentaires et agricoles ; ustensiles de cuisine ; jouets

Polypropylène (PP) : moquette, tapis et tissus d'ameublement ; équipement de laboratoire ; pièces automobiles ; équipement médical ; tuyaux ; billets de banques

Polystyrène (PS) et polystyrène expansé (EPS) : contenants de nourriture et de liquide ; isolation des bâtiments ; matériaux d'emballage ; boîtiers CD ; gobelets en plastiques ; montures de lunettes

Polychlorure de vinyle (Polyvinyl-chloride - PVC) : produits de plomberie ; isolation de câbles électriques ; vêtements ; cadres de fenêtres et de portes ; piscines gonflables ; dispositifs médicaux

Polyéthylène téréphtalate (PET) : bouteilles de lait et de jus de fruit ; récipients alimentaires ; vêtements en polyester ; couvertures de premiers secours

Polyméthylméthacrylate (PMMA) : écrans tactiles

Polycarbonate (PC) : lentilles de contact ; toits en plastique

Polyamides (PA) : vêtements

**Thermodurcissable** (famille de plastiques qui subissent un changement chimique lorsqu'ils sont chauffés, créant un réseau tridimensionnel. Une fois chauffés et formés, ces plastiques ne peuvent plus être refondus et reformés. Recyclables chimiquement) **le plus courant**

Polyuréthane (PUR) : matériel d'isolation ; matelas et oreillers ; mousses isolantes frigorifiques ; revêtements, adhésifs, enduits et élastomères ; électroniques

Source : *Plastics – The facts 2018 An analysis of European plastics production, demand and waste data, PlasticsEurope et Pollution plastique : à qui la faute ? Identification des défaillances systémiques et présentation du scénario zéro plastique dans la nature en 2030, Dalbergd Advisors pour le compte du Fonds Mondial pour la Nature (WWF), 1<sup>er</sup> mars 2019.*

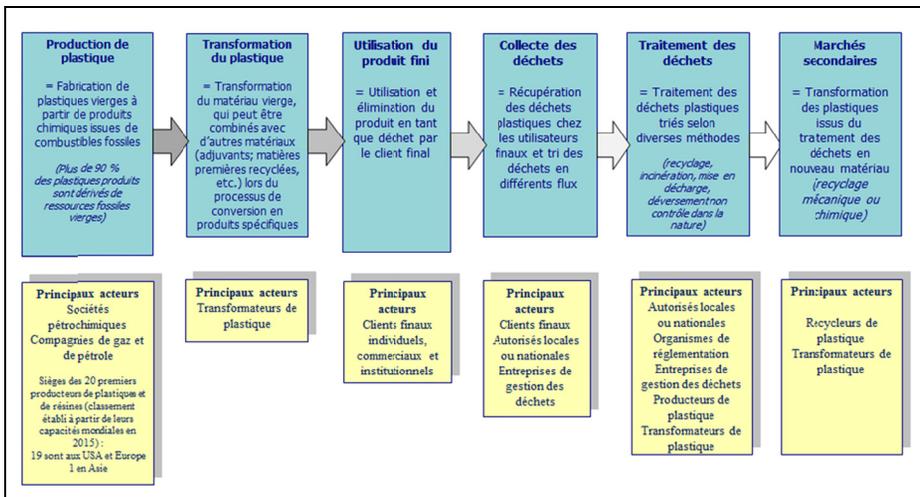
Certes, plus de 80 % des plastiques produits entre 1950 et 2015 sont constitués par six types de résines seulement, et trois types de résines représentent 50 % de la consommation de plastiques en Europe : le polypropylène, utilisé pour l'emballage alimentaire et les capsules de bouteilles ; le polyéthylène basse densité, utilisé pour les sacs et les contenants réutilisables ; le polyéthylène haute densité utilisé pour les jouets et les bouteilles de détergent. Mais il convient d'y ajouter **deux phénomènes qui complexifient encore un éventuel recyclage** : d'une part, **l'emploi d'additifs** (antioxydants et stabilisateurs ; colorants et

pigments ; retardateurs de flamme ; lubrifiants ; agents antistatiques ; etc.) et, d'autre part, le **développement de produits multicouches** (par exemple, tubes ou emballages composés d'un « sandwich » de polyéthylène et d'aluminium).

**c. Une multitude d'acteurs au cours du cycle de vie des plastiques**

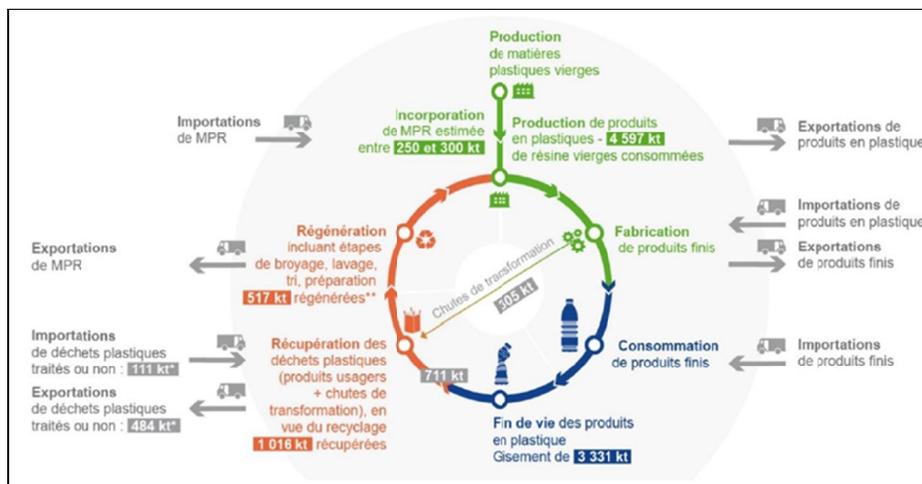
Les deux schémas ci-après mettent clairement en évidence le nombre d'intervenants et la complexité de leurs interactions. Le premier résume les six étapes du cycle de vie de la matière plastique, et les différents acteurs qui interviennent au cours de ce cycle. Le second présente les données correspondantes pour la France.

**CYCLE DU PLASTIQUE**



Sources : Pollution plastique : à qui la faute ? Identification des défaillances systémiques et présentation du scénario zéro plastique dans la nature en 2030. Dalbergd Avisors pour le compte du Fonds Mondial pour la Nature (WWF). 1<sup>er</sup> mars 2019 et synthèse 2017 des deux rapports publiés par la Fondation Ellen MacArthur « La Nouvelle économie du plastique – Repenser l'avenir des plastiques » de 2016 « La Nouvelle économie du plastique – Catalyser l'action » de 2017.

## CYCLE DE VIE DES PLASTIQUES EN FRANCE EN 2014



Source : Bilan national du recyclage 2005-2014, ADEME.

### 2. Une responsabilité limitée des acteurs

Le Fonds Mondial pour la Nature (WWF) considère que « *comme pour les autres formes de pollution, ce système est conçu de façon à ce qu'aucun acteur ne soit tenu responsable des conséquences négatives de ses actions* ». Vos co-rapporteurs souhaitent nuancer ce constat dont ils partagent néanmoins le sens général.

#### a. Les producteurs de plastiques : l'irresponsabilité quasi-totale

Les producteurs de plastiques vierges bénéficient aujourd'hui d'un double phénomène :

- une rentabilité nettement accrue : le coût de leurs matières premières (gaz et pétrole) tout comme celui de l'énergie utilisée pour les produire ont en effet en moyenne diminué de près de la moitié au cours de la dernière décennie à la suite des bouleversements du marché de l'énergie liés aux gaz et pétrole de schiste américains ;
- un système de prix qui ne prend pas en compte ni les impacts négatifs de la production, tels que les émissions de gaz à effet de serre (la production pétrochimique ne sera couverte par le système d'échanges de quotas d'émission qu'à la fin de la phase 3, avec tous les bémols liés à ce système qui reste perfectible) ni les coûts de la collecte et du recyclage des déchets générés *in fine*. La circulaire du 6 novembre 2018, qui synthétise la réglementation applicable depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018 concernant les différentes composantes de la taxe générale sur les activités polluantes, ne vise que les déchets, les émissions polluantes,

les lubrifiants, les huiles et préparations lubrifiantes, les lessives ainsi que les matériaux d'extraction.

Lorsqu'il fabrique des produits plastiques, un industriel a bien souvent tout intérêt aujourd'hui à utiliser de la matière vierge plutôt qu'à se tourner vers de la matière recyclée.

***b. Les transformateurs, des incitations à mieux faire limitées***

En France, aujourd'hui le coût est supporté par les metteurs en marché, qui ont l'avantage d'être connus. Dans le cadre de la « responsabilité élargie des producteurs » (REP) en effet, les fabricants, distributeurs pour les produits de leurs propres marques, importateurs, qui mettent sur le marché des produits générant des déchets, doivent prendre en charge, notamment financièrement, la gestion de ces déchets.

Mais les modalités de cette responsabilité élargie des producteurs ne couvrent que partiellement les objectifs affichés.

La REP n'internalise que partiellement, dans le prix de vente du produit neuf, les coûts de gestion de ce produit une fois usagé. Elle vise en effet à décharger les collectivités territoriales de tout ou partie des coûts de gestion des déchets et transférer le financement du contribuable vers le consommateur. Ainsi, Citeo, qui gère la filière Emballages/papier/Cartons assume « 80 % des coûts nets de référence d'un service de collecte et de tri optimisé ».

Les mécanismes d'incitation des fabricants à s'engager dans une démarche d'écoconception afin de développer le recyclage de certains déchets et d'augmenter la performance de recyclage de ces déchets pourraient être améliorés. Si Citeo a souligné son rôle « *d'animation d'une chaîne d'acteurs complexe, des producteurs de polymères de la pétrochimie aux transformateurs de polymères - plastiques pour emballage, souvent responsables de l'incorporation des adjuvants, des metteurs en marché aux consommateurs ainsi qu'aux différents intervenants chargés des déchets* », des exemples ont aussi été portés à la connaissance de vos co-rapporteurs montrant que le système reste perfectible. Ils accueillent donc très favorablement les dispositifs portés par le projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire à ce sujet (voir *infra*).

### **Le cas du PET opaque pour les bouteilles de lait.**

Plus léger que le PEHD, le PET est apparu comme un substitut idéal pour économiser des émissions de gaz à effet de serre liées au transport. Or pour garantir la bonne conservation du lait, les bouteilles ne peuvent pas être transparentes. D'où l'ajout d'un adjuvant pour les opacifier, innovation qui avait été validée par l'éco-organisme. Or en trop grandes quantités ce PET opaque s'est avéré être un perturbateur du tri du PET, entraînant refus de tri, donc des coûts supplémentaires en bout de chaîne alors que les recycleurs se sont engagés auprès des collectivités territoriales à reprendre les produits en sortie de centre de tri.

### ***c. L'industrie du recyclage : une rentabilité à la peine***

L'industrie du recyclage tire ses revenus presque exclusivement de la vente des matières recyclées. Or ce modèle économique est fragile.

Les coûts du recyclage varient selon la qualité des déchets triés. Le durcissement des règles chinoises (qui contraint à traiter en France des déchets de mauvaise qualité autrefois exportés) et la montée en puissance en France de la généralisation des consignes de tri d'ici à 2022 après un premier déploiement entre 2012 et 2016 sont des facteurs qui influent négativement sur cette qualité. Ces coûts dépendent aussi des coûts de collecte et de tri, sur lesquels les recycleurs n'ont que peu ou pas de prise.

De surcroît, se pose un problème de débouchés pour les matières plastiques secondaires. En dehors de boucles fermées, les plastiques de qualité « grade alimentaire » ne peuvent pas être recyclés au même niveau de qualité. La présence de matériaux ou de substances nocives dans les déchets limite les capacités de recyclage. Enfin, des enjeux d'appropriation par les consommateurs ont été avancés lors des auditions, pour des raisons esthétiques.

Vos co-rapporteurs sont confiants dans les capacités technologiques des producteurs de matériaux secondaires, compte tenu des résultats qui leur ont été présentés lors de leur visite de l'usine Veolia de Vroomshoop aux Pays-Bas. Mais ils constatent toutefois que les coûts de recyclage du plastique ressortent finalement comme supérieurs au prix de vente moyen du plastique secondaire, lui-même peu compétitif face aux prix des matières vierges.

L'utilisation de plastiques recyclés en Europe reste à ce jour modeste (3,8 millions de tonnes, soit 7 %) ; elle est appelée à progresser significativement dans les années à venir, notamment sous l'impulsion des engagements volontaires de l'industrie plastique souhaités par la Commission européenne, mais surtout des obligations d'incorporation que rendent possibles la directive relative à la réduction de l'incidence de certains produits en plastiques sur l'environnement et, particulièrement pour notre pays, le projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire adopté par le Conseil des Ministres le 10 juillet 2019. Cependant, pour *PlasticsEurope*, la progression attendue de la

demande devrait permettre que l'intégration de recyclé dans les produits se combine avec une croissance de l'utilisation de plastiques vierges. Or pour vos co-rapporteurs, la priorité absolue est de réduire l'usage des plastiques, quelle qu'en soit l'origine.

## **D. UNE PRISE DE CONSCIENCE DEVENUE TROP PUISSANTE POUR CONTINUER À ÊTRE IGNORÉE**

### **1. Une dynamique enclenchée à l'échelle mondiale**

#### ***a. L'impulsion des Objectifs du Développement Durable***

En septembre 2015, les 193 États membres de l'ONU ont adopté le programme de développement durable à l'horizon 2030, l'« Agenda 2030 ». Avec ses dix-sept Objectifs de développement durable (ODD) et 169 cibles (ou sous-objectifs), il dessine une feuille de route détaillée et couvrant pratiquement toutes les questions de société.

Deux objectifs en particulier sont concernés par l'enjeu des plastiques : l'ODD 12 « Établir des modes de consommation et de production durables », et l'ODD 14 « Réduire la pollution marine ». Le *Pacte national sur les emballages plastiques* français du 21 février 2019 y fait d'ailleurs spécifiquement référence.

#### ***b. L'aiguillon du Programme des Nations Unies pour l'Environnement***

Le Programme des Nations Unies pour l'Environnement assure le suivi de la mise en œuvre des ODD, et à ce titre a adopté une série de résolutions visant les plastiques, avec un angle large – comme en 2017 et 2019 ses deux résolutions sur la protection du milieu marin contre les déchets plastiques et microplastiques – ou plus resserré – avec une résolution appelant à l'abolition des plastiques à usage unique lors de la quatrième Assemblée des Nations Unies pour l'Environnement (UNEA-4) en mars dernier.

Si cette démarche est vue par certains pays comme une étape vers un traité international, elle se caractérise par un processus de « petits pas » : les pays signataires se sont engagés à « *s'attaquer aux dégâts provoqués sur nos écosystèmes par l'usage et l'élimination non durables de produits en plastique, notamment en réduisant significativement les produits en plastique à usage unique d'ici à 2030* », alors qu'une version initiale proposait « *de prendre des mesures progressives afin de se débarrasser du plastique à usage unique (...) d'ici à 2025* »<sup>(1)</sup>.

Mais, contrairement au processus mené en parallèle par l'ONU pour lutter contre le changement climatique, les moyens manquent à cette assemblée onusienne pour garantir le respect par les États de leurs engagements.

---

(1) *Sciences et Avenir avec AFP, 15 mars 2019.*

### *c. L'engagement du Groupe des Sept*

À l'occasion d'une réunion des ministres de l'écologie des pays du Groupe des Sept (G7) à Halifax, au Canada en juin 2018, cinq pays membres (Canada, Italie, Royaume-Uni, Allemagne, France) et l'Union européenne ont apposé leur signature sur une charte non-contraignante. Cette *Charte sur les plastiques dans les océans* comprend plusieurs objectifs parmi lesquels « *atteindre un taux de recyclage de 100 % en 2040* », « *avoir 100 % des plastiques recyclables à travers le monde d'ici 2030* » et « *soutenir l'industrie pour recycler et réutiliser au moins 55 % des emballages de plastique d'ici 2030* ».

Cinq autres pays (Jamaïque, Kenya, Îles Marshall, Norvège et les Pays-Bas) et dix-huit multinationales se sont depuis engagés à leur tour. La France, qui préside ce semestre le G7, portera à nouveau ce sujet lors du sommet de Biarritz fin août prochain, ce qui permettra de faire franchir un nouveau pallier en termes d'engagements.

### *d. Des résultats qui commencent à compter*

Selon les données publiées par les Nations Unies à l'occasion de la Journée Mondiale de l'Environnement en 2018 <sup>(1)</sup>, 127 pays avaient alors adopté une législation régulant les sacs en plastiques, dont vingt-sept par le biais d'une taxe sur la production desdits sacs et trente en supprimant leur gratuité pour les consommateurs. Vingt-sept États se sont également dotés d'une législation interdisant certains produits, matériaux ou types de production de plastique, et huit ont spécifiquement banni les microplastiques. Enfin, soixante-trois États se sont dotés d'un système de responsabilité élargie du producteur visant les produits en plastiques à usage unique.

## **2. L'opinion publique, le facteur clé**

### *a. Une cristallisation des opinions publiques en 2017-2018*

Alors que depuis plus d'une vingtaine d'années, les ONG menaient régulièrement des actions de sensibilisation, une **bascule s'est produite en 2017-2018**. En effet, les méfaits de la pollution due aux matières plastiques sont devenus clairement visibles à la suite d'actions de communications intelligemment pensées par des ONG impliquées notamment dans la défense des milieux marins.

Avec des films montrant des espèces protégées (tortues, dauphins, etc.) prisonniers d'anneaux de plastiques, des posters affichant des oiseaux ayant ingéré des déchets tels que des pailles ou des bouteilles, *Greenpeace*, la *Surfrider Foundation* et la *Fondation Ellen Macarthur* ont en effet mis en évidence une **pollution demeurée jusqu'alors largement « invisible »** en dépit de la multiplication des alertes des scientifiques et des rapports des organisations

---

(1) *Legal limits on Legal Limits on Single-Use Plastics and Microplastics: A Global Review of National Laws and Regulations*, PNUÉ, 2018.

internationales. Un autre angle, celui des déchets à la fois sur les plages – **« mettant en image » l’impact de la consommation des plastiques à usage unique** que chacun de nous fait sans y penser – et au milieu de l’océan Pacifique – au point que ce vortex de déchets, qui ferait trois fois la taille de la France, est aujourd’hui surnommé le « septième continent », – a, lui, permis de mettre en pleine lumière le **phénomène de l’accumulation**.

*b. ... qui impose l’action aux acteurs économiques*

Cette cristallisation des opinions publiques en 2017-2018 autour du sujet des plastiques dans l’océan a été un **déclencheur majeur pour les différents acteurs industriels du secteur du plastique**, des producteurs aux utilisateurs de matières plastiques en passant par les transformateurs, comme l’ont reconnu lors de leur audition par vos co-rapporteurs les représentants de la Fédération de la Plasturgie et des Composites, principale organisation professionnelle représentative des transformateurs de matières.

Mais en réalité c’est bien **l’ensemble des secteurs économiques qui ont été concernés par cette demande d’action** de la part de citoyens choqués et préoccupés par la présence massive de plastique. L’évolution du fonds souverain de Norvège, pays dans lequel une baleine avait dû être abattue en janvier 2017 car elle était devenue incapable de se nourrir après avoir ingéré une trentaine de sacs en plastique, obstruant son appareil digestif et lui tapissant littéralement l’estomac, suscitant une émotion intense, le montre clairement. En septembre 2018, le fonds souverain de Norvège, à la tête d’actifs valant près de 900 milliards d’euros, a inclus dans ses exigences vis-à-vis des entreprises dans lesquelles il investit la thématique de la gestion des défis et opportunités liés à une utilisation durable des océans. Il a alors appelé en conséquence à envisager une transition vers une économie circulaire économe en matières premières non seulement les producteurs de plastique mais aussi les entreprises actives en mer, dans les secteurs du transport maritime, de la pêche, de l’aquaculture, mais aussi celles basées à terre et qui peuvent avoir un effet sur les océans, comme la grande distribution, l’industrie plastique, et l’agriculture.

Face à la multiplication potentielle d’actions de restriction voire d’interdiction au niveau des États membres, les acteurs économiques ont également pris conscience du **risque pour le marché intérieur**, et de la nécessité **d’accompagner une action cohérente au niveau européen** – à laquelle la Commission européenne réfléchissait pour les mêmes raisons – **plutôt que de la freiner** des quatre fers.

*c. ...comme aux décideurs politiques*

La genèse, le contenu et le parcours législatif de la directive relative à la réduction de l’incidence sur l’environnement de certains produits en plastique illustre parfaitement l’impact des attentes de l’opinion publique sur les décideurs politiques, notamment européens, comme vos co-rapporteurs se le sont vu

confirmer lors de leurs entretiens à Bruxelles au Parlement européen et à la DG Environnement.

Cette **proposition législative** de la Commission européenne résulte en effet d'une **commande politique** du vice-président Frans Timmermans, chargé dans l'organisation de la Commission par le Président Juncker, d'assumer la responsabilité horizontale pour le développement durable, et du commissaire Vella, chargé de l'environnement et de la protection des océans, mais le vice-président Jyrki Katainen, chargé de l'emploi, la croissance, l'investissement et la compétitivité y a aussi été associé. Leur souhait, à l'automne 2017 était d'ajouter à la stratégie européenne relative aux matières plastiques alors en phase de préparation, un marqueur à la fois concret et fort sur les déchets marins. Ce « marqueur » politique avait un double but : montrer que l'Europe mettait en actes ses discours en faveur de la protection des océans, et obliger les États membres à agir vite et fort.

Son **contenu est révélateur d'une évolution** notable de la Commission européenne **depuis son initiative de novembre 2013** visant à s'attaquer à la prolifération des déchets sauvages liés aux sacs en plastique. En effet, dans cette proposition, la Commission proposait d'obliger les États membres à **prendre des mesures visant à réduire la consommation** de sacs en plastique légers à poignées sur leur territoire dans un délai déterminé, **sans pour autant définir ces mesures**.

La directive (UE) 2015/720 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2015 modifiant la directive 94/62/CE en ce qui concerne la réduction de la consommation de sacs en plastique légers impose ainsi aujourd'hui aux États membres de prendre des mesures afin de garantir que le niveau de la consommation annuelle ne dépasse pas quatre-vingt-dix sacs en plastique légers par personne d'ici le 31 décembre 2019 et quarante sacs d'ici le 31 décembre 2025. À défaut, ou en complément de l'objectif précédent, ils devaient rendre payants les sacs en plastique au 31 décembre 2018. Les sacs en plastique très légers, d'une épaisseur inférieure à quinze microns, peuvent toutefois être exclus de ces mesures. Même si les restrictions à la commercialisation étaient autorisées de façon dérogatoire, c'était à condition que ces restrictions aient un caractère proportionné et non discriminatoire.

Le délai de transposition était fixé au 27 novembre 2016 mais la France a engagé dès 2014 cette transposition avec le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte. Promulgué le 17 août 2015, ce texte a mis fin à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2016 à la distribution gratuite ou payante des sacs de caisse en plastique à usage unique d'une épaisseur inférieure à cinquante microns et rendu obligatoire, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017, l'utilisation des sacs en papier ou en plastique biosourcé et compostable en compostage domestique pour la pesée des fruits et légumes, fromages à la coupe, viande ou encore poisson. Or ces modalités ont un temps été contestées par la Commission européenne, cette dernière considérant qu'une interdiction complète excédait la marge laissée aux

États pour atteindre les objectifs de la directive compte tenu de la liberté de circulation des biens.

**En 2018 la Commission est devenue singulièrement plus ambitieuse**, puisque, classant certains produits ou objets à usage unique en plastique en fonction des possibilités de remplacement et de l'évolution possible des modes de consommation, elle propose **d'interdire la mise sur le marché de certains** d'entre eux et soumet les autres à diverses mesures pour réduire leur usage et compenser leur impact environnemental.

Son **adoption très rapide** selon les critères européens – si rapide d'ailleurs que son adoption a pris de court nombre d'États membres, dont le Danemark et les Pays-Bas pourtant membres de la coalition des États membres ambitieux « *Reach Up* » – s'explique en effet largement par un calendrier et un besoin politiques : **les élections européennes de mai 2019, et la volonté de montrer une Europe proche des citoyens qui agit et qui protège**. La rapporteure de ce texte au Parlement européen, Mme Frédérique Ries (ALDE, Belgique) résume parfaitement ce qui a été dit à vos co-rapporteurs par tous leurs interlocuteurs : « *C'est exceptionnel, j'irais jusqu'à dire unique. En vingt ans, je n'ai jamais vu ça. La directive sur les produits chimiques : cinq ans. Celle sur le tabac : trois ans... et là, entre le travail de la Commission et la poignée de main finale, il s'est écoulé huit mois : [...] L'Union européenne a besoin furieusement, dramatiquement, de jolies histoires. Il nous fallait celle-là pour les élections* ». <sup>(1)</sup>

\*

La *Stratégie européenne sur les matières plastiques dans une économie circulaire* publiée par la Commission européenne le 16 janvier 2018 est un des éléments européens de cette dynamique globale. Elle s'inscrit dans une vision à la fois environnementale – avec les différents paquets déchets et, encore en pointillé la réglementation relative aux produits chimiques – mais aussi économique, avec un focus sur la manière de produire et d'utiliser les matières plastiques.

---

(1) *Itinéraire d'une directive gâtée*, Zineb Dryef et Andrew B. Myers, *M Le Magazine du Monde*, 18 mai 2019.

## **II. LA STRATÉGIE EUROPÉENNE SUR LES MATIÈRES PLASTIQUES : UNE APPROCHE ENVIRONNEMENTALE ET ÉCONOMIQUE CONJUGUANT UNE DÉMARCHE INCITATIVE ET UN DURCISSEMENT DES RÈGLES**

La Commission européenne a présenté en décembre 2015 un plan en faveur de l'économie circulaire<sup>(1)</sup>, structuré autour de l'approche du cycle de vie et la production et la consommation durables. Si ce plan constituait une amélioration notable par rapport à une première proposition faite en 2014 par la Commission Barroso puis retirée au début de l'année 2015 à l'initiative de la Commission Juncker nouvellement installée, il demeurerait toutefois essentiellement consacré aux déchets et flou sur le calendrier et le contenu des actions prévues. Il faisait cependant des matières plastiques une priorité clé. La Commission européenne s'était alors engagée à « [élaborer] une stratégie visant à relever les défis que posent les matières plastiques tout au long de la chaîne de valeur et à tenir compte de la totalité de leur cycle de vie ».

Après avoir en 2017 dans un premier temps confirmé qu'elle se concentrerait sur la manière de produire et d'utiliser les matières plastiques, son objectif étant que tous les emballages en plastique soient recyclables d'ici à 2030, en privilégiant l'action volontaire à la contrainte réglementaire, la Commission européenne a finalement pris pleinement la mesure des attentes en matière de lutte contre les déchets marins, sans doute « stimulée » par les plans élaborés par les États membres les plus ambitieux, dont la France.

### **A. LE POINT DE DÉPART : LE PLAN D'ACTION DE L'UNION EUROPÉENNE EN FAVEUR DE L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE DE DÉCEMBRE 2015**

La stratégie européenne relative aux matières plastiques est l'un des éléments annoncés par la communication « *Boucler la boucle – un plan d'action de l'Union européenne en faveur de l'économie circulaire* » publiée le 2 décembre 2015 par le premier vice-président de la Commission, M. Franz Timmermans, M. Jyrki Katainen, vice-président chargé de l'emploi, de la croissance, des investissements et de la compétitivité et M. Karmanu Vella, commissaire chargé de l'environnement.

#### **1. Une volonté affirmée de promouvoir un développement économique durable en privilégiant l'action volontaire à la contrainte réglementaire**

Avec la communication « *Boucler la boucle – un plan d'action de l'Union européenne en faveur de l'économie circulaire* », la Commission européenne souhaitait en 2015 s'attaquer aux entraves à l'économie circulaire présentes au sein du marché intérieur. L'angle y est donc, en premier lieu, économique, même si la vision est bien transversale et structurée autour du cycle de vie : elle vise à créer un cadre permettant d'inciter aux investissements et au développement de

---

(1) Communication « *Boucler la boucle – un plan d'action de l'Union européenne en faveur de l'économie circulaire* » du 2 décembre 2015 [COM(2015) 614 final].

nouveaux modèles économiques et de promouvoir l'innovation, afin de renforcer la part des entreprises vertes au sein de l'Union et dans le monde.

Le vecteur que la Commission européenne privilégie en conséquence pour mieux agir sur les conditions de production et les comportements d'achats, ce sont les **expérimentations sous la forme d'un partenariat multi-acteurs**, qui font passer l'État du rôle de régulateur à celui de facilitateur et de catalyseur, et que l'Union accompagne dans la mesure du possible. La Commission européenne a ici trouvé son inspiration à la fois dans un concept alors en cours de développement dans le cadre du programme H2020, celui de « *green deals* », pour soutenir des projets pilote en matière de développement durable. Ces « *green deals* » prennent la forme d'un « contrat » volontaire entre l'État, les entreprises privées, les acteurs publics et d'autres organismes, comme des ONG, etc., chacun prenant des engagements d'agir à son niveau pour apporter des financements, modifier la législation et la réglementation ou favoriser la concertation... Tout en prévoyant des objectifs à atteindre il ne contient pas d'obligations de résultat soumises à sanctions. Ce concept est lui-même largement inspiré par un programme mis en place aux Pays-Bas en 2011, et utilisé d'ailleurs pour sa propre Stratégie nationale par cet État membre. La méthode est également celle que le Danemark a privilégiée, la France ayant elle une approche « mixte » (*cf. infra*).

Mais elle n'exclut pour autant pas d'agir en réglementant. Le schéma ci-après résume l'articulation *in fine* des différents textes européens.

**Communication « Boucler la boucle – un plan d'action de l'Union européenne en faveur de l'économie circulaire »  
du 2 décembre 2015 [COM(2015) 614 final  
54 actions proposées dont**

« Paquet déchets » : 4 textes déposés le 21 décembre 2015 et révisant 5 directives dont 3 concernent directement les plastiques des objectifs ambitieux mais moins que dans la proposition initiale

Stratégie sur les matières plastiques dans une économie circulaire du 16 janvier 2018 un durcissement notable

**Directive (UE) 2018/851 du PE et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 2008/98/CE relative aux déchets**

- Réaffirmation de la hiérarchie des déchets et de la priorité donnée au triptyque Prévention/Remplir/recyclage sur Incinération et Enfouissement
- Objectifs de recyclage des déchets municipaux
  - d'ici à 2025 : 55 %
  - d'ici à 2030 : 60 %
  - d'ici à 2035 : 65 %
- Un mode de calcul durci pour le taux de recyclage entre la collecte et la sortie du centre de tri
- Une limite maximale en 2035 fixée à la mise en décharge des déchets municipaux (10 % en poids)
- Nouvelles exigences pour les régimes de responsabilité élargie des producteurs.

**Directive (UE) 2018/852 du PE et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages**

Objectifs de recyclage pour les **\* déchets d'emballages** :

Tous types :  
d'ici à 2025 : 65 %  
d'ici à 2030 : 70 %

**\* Plastiques** :  
d'ici à 2025 : 50 %  
d'ici à 2030 : 55 %

Mode de calcul durci pour le taux de recyclage entre la collecte et la sortie du centre de tri

**Directive (UE) 2018/850 du PE et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 1999/31/CE concernant la mise en décharge des déchets**

Les États membres s'efforcent de faire en sorte que, d'ici à 2030, aucun des déchets susceptibles d'être recyclés ou valorisés, en particulier les déchets municipaux, ne soit admis dans une décharge, sauf exceptions dûment justifiées

**Proposition de directive du PE et du Conseil relative à la réduction de l'incidence sur l'environnement de certains produits en plastique**  
(COM(2018)340 du 28 mai 2018)  
accord provisoire le 19 décembre, confirmé par le PE le 27 mars et le Conseil le 21 mai 2019

- **Lex specialis** par rapport aux directives 94/62/CE et 2008/98/CE
- Interdiction de mise sur le marché des 10 produits en plastique à usage unique les plus fréquents et des produits en plastique oxodégradable
- Généralisation des REP pour ces produits ainsi que pour les engins de pêche et les mégots de cigarette et extension des coûts couverts
- Obligation de collecte de 77 % des bouteilles en plastique en 2025 et 90 % en 2030
- Bouchons attachés à la bouteille obligatoire en 2024
- Obligations relatives au marquage et au contenu en matières premières recyclées (25 % pour bouteilles en PET en 2025 et 30 % en 2030 pour les bouteilles en autres résines)

**Proposition de directive du PE et du Conseil sur les installations de réception portuaires pour le dépôt des déchets des navires**  
(COM (2018)33) du 16 janvier 2018  
Signature PE et Conseil le 14/04/2019

- Obligation pour les navires, bateaux de pêche et de plaisance de ramener à terre les déchets produits sur les bateaux et récupérés dans les filets, pour être traités et recyclés dans les ports.
- Redevance indirecte basée sur le principe du recouvrement des coûts

Communication Interface textes législatifs relatifs aux substances chimiques, aux produits et aux déchets du 16 janvier 2018 Plus de questions que de réponses

Saisine de l'Agence européenne des produits chimiques relative à une éventuelle interdiction de microplastiques ajoutés intentionnellement dans le cadre du règlement REACH. Feu vert de l'ECHA en janvier 2019

- Réduire les déchets plastiques et les dépôts sauvages : réduire les déchets superflus et le suremballage
- En 2030, plus de la moitié des déchets plastiques générés en Europe sont recyclés et tous les emballages plastiques mis sur le marché de l'Union sont soit réutilisables soit recyclables dans des conditions économiquement efficaces
- Mieux collecter et mieux trier
- Concevoir dans l'optique du recyclage
- Dynamiser la demande de plastiques recyclés
- Diriger l'innovation et l'investissement vers des solutions circulaires

## **2. L'inclusion des plastiques parmi les cinq secteurs prioritaires restreinte à l'annonce d'une stratégie dédiée**

Le plan d'action proposé par la Commission européenne met également l'accent sur cinq secteurs pour lesquels des actions ciblées sont déclinées. Mais, alors que les quatre autres secteurs ainsi identifiés comme prioritaires (matières premières critiques ; biomasse et les biomatériaux pour la bioéconomie ; déchets provenant de la construction et de la démolition ; déchets alimentaires) font l'objet d'annonces de mesures concrètes, **seule l'annonce d'une future stratégie dédiée** pour les matières plastiques est incluse dans ce plan d'action.

Les axes de cette dernière portent sur la recyclabilité, la biodégradabilité et la présence de substances dangereuses dans les plastiques, ainsi que sur les déchets en mer.

Cette simple annonce, en décembre 2015, a pu sembler d'autant plus limitée qu'**au même moment la France** faisait le choix de s'attaquer à une source majeure de déchets notamment marins, ceux issus des objets en plastiques à usage unique, en **recourant à des restrictions de mise à disposition**, certes permises par les directives en vigueur, mais néanmoins vues comme des atteintes au marché intérieur. L'article 75 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a en effet prévu l'interdiction de la mise à disposition gratuite ou payante :

- des emballages ou sacs fabriqués, en tout ou partie, à partir de plastique oxo-fragmentable, dès son entrée en vigueur,
- des sacs de caisse en matières plastiques à usage unique destinés à l'emballage de marchandises au point de vente, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2016,
- des sacs en matières plastiques à usage unique autres que compostables en compostage domestique et constitués, pour tout ou partie, de matières biosourcées, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2017.

Ce même article prévoyait également l'interdiction, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020, de la mise à disposition des gobelets, verres et assiettes jetables de cuisine pour la table en matière plastique, sauf ceux compostables en compostage domestique et constitués, pour tout ou partie, de matières biosourcées. Et cette interdiction s'est trouvée renforcée, quasiment au moment de l'annonce de cette stratégie à venir, par l'interdiction complémentaire des bâtonnets ouatés à usage domestique, à l'exception des cotons-tiges en papier biodégradable et compostable, et des microbilles en plastique, ainsi que la création de sanctions pour le non-respect de ces interdictions portée par le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages adopté par l'Assemblée nationale le 24 mars 2015.

### 3. Un plan d'action et un volet législatif relativement limités

Ce paquet « économie circulaire » de décembre 2015 comportait deux volets :

- un plan d'action centré sur des orientations sur les bonnes pratiques, notamment de gestion des déchets dans certains secteurs, un travail sur des normes de qualité pour les matières premières secondaires ou le soutien à l'innovation dans la bioéconomie ;

- un volet législatif essentiellement consacré à des propositions de révision de la législation sur les déchets : une proposition de révision des six directives « déchets » <sup>(1)</sup>, et deux textes visant à établir des standards de qualité pour deux flux de matières, les fertilisants biologiques provenant des déchets et les eaux usées traitées.

Cette **ambition limitée dans ses supports d'action l'était également dans ses modalités** puisque les spécificités des États membres ont été prises en compte à travers une approche différenciée selon les capacités. La révision à la baisse de certains objectifs en matière de recyclage et de préparation au réemploi a ainsi permis de les rendre plus acceptables vis-à-vis des pays les moins avancés.

Le « paquet déchets » initial de la Commission européenne, en décembre 2015, établissait une perspective à horizon 2025-2030 se voulant « réaliste » en fixant des objectifs communs conjugués à des dérogations temporelles prenant en compte l'hétérogénéité des situations des États membres en matière de prévention et de gestion des déchets, et donc l'hétérogénéité des progrès à accomplir. La Commission proposait donc, pour ce qui concerne les matières plastiques :

- un objectif de préparation au réemploi et recyclage des **déchets municipaux** en hausse par rapport à l'existant (50 % en 2020) mais **révisé à la baisse par rapport à la proposition initiale du paquet de 2014** (objectif de 70 % pour 2025 et 80 % pour 2030), fixé à **60 % en 2025 et 65 % en 2030**, mais avec une clause de révision à la hausse en 2025 ;
- un objectif de préparation au réemploi et recyclage des déchets d'emballage fixé à 65 % en 2025 et 75 % en 2030 et décliné par type d'emballage (**soit 55 % en 2025 pour les emballages plastiques**).

Mais elle « compensait » cette atténuation de l'effort par :

- la fixation d'un plafond pour la mise en décharge des déchets municipaux d'ici à 2030, déterminé à 10 % et contraignant ;

---

(1) Révision de la directive cadre déchets, de la directive relative aux déchets d'emballages, de la directive encadrant la mise en décharge, et refonte des trois directives relatives aux véhicules hors d'usage (VHU), aux déchets de piles et d'accumulateurs, et aux déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE).

- l'interdiction de mise en décharge pour les déchets faisant l'objet d'une collecte séparée, ce qui est le cas depuis janvier 2015 des plastiques (principe des « cinq flux ») ;
- une nouvelle méthode harmonisée des définitions et des calculs des taux de recyclage ;
- la mise en place d'un socle commun pour encadrer les régimes de responsabilité élargie des producteurs, tant pour ce qui concerne la clarification de leurs champs et objectifs que pour ce qui relève de la définition de principes communs et d'exigences minimales pour leur mise en œuvre.

Dans l'accord définitif Conseil-Parlement européen obtenu le **22 mai 2018**, certains objectifs ont été encore amoindris, en étant décalés de cinq ans, tels ceux relatifs au recyclage des **déchets municipaux (55 % d'ici à 2025 ; 60 % d'ici 2030 et 65 % d'ici 2035)** et ceux relatifs aux **emballages plastiques (50 % d'ici 2025 et 55 % d'ici 2030)**, les objectifs globaux relatifs aux emballages étant eux par contre renforcés (avec 65 % d'ici 2025 et 70 % d'ici 2030).

Le 14 juin 2018, à l'issue près de deux ans et demi de discussion, les quatre directives composant le paquet « économie circulaire » ont été publiées au Journal officiel de l'Union européenne (JOUE). Mais dès le mois de décembre suivant, certaines dispositions étaient déjà modifiées, pour mettre en œuvre la *Stratégie européenne sur les matières plastiques dans une économie circulaire* publiée au début de la même année.

## **B. LA STRATÉGIE SUR LES PLASTIQUES DE JANVIER 2018 : UNE APPROCHE SYSTÉMIQUE**

### **1. Un rôle pivot conféré à la question du recyclage : agir le long de la chaîne de valeur**

L'économie circulaire a pour objet de produire des biens et des services tout en limitant la consommation et les pertes des matières premières et des sources d'énergie nécessaires à ladite production. Le premier axe retenu par la Commission européenne dans sa stratégie est donc articulé autour de la réutilisation des matières plastiques vierges consommées et le soutien à la demande de plastiques recyclés.

#### ***a. Faciliter le tri et le recyclage***

La Commission européenne propose de faciliter le tri et le recyclage, en favorisant la conception des plastiques et des produits en plastique dans l'optique du recyclage, en étendant et améliorant la collecte sélective des déchets plastiques, en augmentant et modernisant la capacité de tri et de recyclage de l'Union.

Sur ce point, l'essentiel des préconisations est porté par le paquet « déchets » proposé par la Commission quasi simultanément à sa communication de 2015, et dont le parcours législatif était en voie d'achèvement début 2018. Ce dernier prévoit en effet des obligations accrues en matière de collecte sélective, des objectifs de recyclage visant à encourager les investissements dans les capacités de recyclage et à amoindrir le recours à l'incinération, et des règles plus harmonisées sur le recours à la responsabilité élargie des producteurs. La réglementation sectorielle applicable aux principaux utilisateurs de plastiques (construction ; secteur automobile ; produits électriques et électroniques), directe ou déléguée (via la définition des labels écologiques par exemple) complète ce « paquet ».

Ses propositions complémentaires portent donc essentiellement sur des documents d'orientation, tels des guides de bonnes pratiques. Elle préconise également un soutien aux capacités et à l'innovation via les mécanismes budgétaires existants (Horizon 2020, Fonds structurels et d'investissement européens) et elle souhaite également étudier, au cours de l'année 2019, les modalités possibles de la mise en place d'un fonds privé destiné à financer les investissements dans les solutions innovantes et les nouvelles technologies.

Mais elle reconnaît la nécessité **d'agir aussi de façon plus approfondie sur l'écoconception des plastiques et des produits** – chaque maillon de la chaîne ayant encore trop tendance à choisir les polymères et les additifs permettant de répondre de manière très spécifique aux exigences fonctionnelles ou esthétiques qui lui sont propres – **tout comme sur celle du soutien au marché des matières premières recyclées (MPR).**

#### ***b. Améliorer les débouchés pour les matières premières issues du recyclage***

Le marché des matières premières recyclées (MPR) est pénalisé par, d'une part, des volumes relativement faibles et irréguliers, et, d'autre part, un risque de contamination fortuite, faute d'informations suffisantes concernant la présence possible de substances chimiques préoccupantes, particulièrement rédhitoires pour les produits qui doivent répondre à des exigences spécifiques en matière de sécurité (produits alimentaires par exemple, mais aussi pharmaceutiques ou d'hygiène corporelle). Élargir les débouchés pour les matières premières issues du recyclage impose d'améliorer leur qualité et d'actionner le levier des obligations d'incorporation de matières premières recyclées. La Commission européenne propose à cet effet **trois modalités.**

La **première** concerne **l'interface entre les politiques relatives aux produits chimiques, aux déchets et aux produits.** Le plan d'action en faveur de l'économie circulaire définit en effet deux objectifs : faciliter le recyclage et augmenter l'utilisation des matières premières secondaires ; trouver des substituts pour remplacer les substances préoccupantes et, lorsque cela n'est pas possible, réduire la présence de ces substances et améliorer le traçage. Or ces deux objectifs,

dont l'un provient de la politique en matière de déchets et l'autre de celle relative aux substances chimiques, ont souvent été perçus comme étant antagoniques.

Affirmant sa volonté d'accélérer ses travaux sur ce sujet, la Commission européenne a publié le même jour que sa Stratégie une communication spécifique sur les questions à l'interface entre les textes législatifs relatifs aux substances chimiques, aux produits et aux déchets<sup>(1)</sup>. Mais cette communication recense les différentes questions soulevées, dans l'optique non pas d'apporter des solutions à ce stade mais « *d'engager un vaste débat au sein de l'Union sur la manière de traiter les principaux éléments recensés à l'interface entre les textes législatifs relatifs aux substances chimiques, aux produits et aux déchets* ». Elle considère en effet que si l'Union européenne dispose déjà de certains outils qui peuvent atténuer certaines difficultés, il reste nécessaire de recueillir davantage d'éléments concrets et de contributions de toute l'Union européenne pour déterminer les meilleures façons de répondre aux problèmes de plus grande ampleur.

La **deuxième** concerne à la fois **l'écoconception et le soutien aux MPR** puisque dans son plan de travail sur l'écoconception pour la période 2016-2019 »<sup>(2)</sup> publié fin 2016, la Commission avait souhaité améliorer les fondements méthodologiques pour que les **règlements sur les produits**, tant les nouveaux que ceux qui doivent être réexaminés, **comprennent plus systématiquement des exigences liées à l'utilisation rationnelle des matériaux**. Outre une action de normalisation, adressée aux organisations européennes de normalisation, portant notamment sur la possibilité de réutilisation des composants ou de recyclage des matériaux provenant de produits en fin de vie et l'utilisation de composants réutilisés ou de matériaux recyclés dans les produits, elle envisage de **renforcer la contribution de la directive sur l'écoconception**<sup>(3)</sup> à une économie plus circulaire. Le champ de cette directive est en effet aujourd'hui limité à la réduction de la consommation d'énergie au cours de la phase d'utilisation des produits, et il apparaît indispensable à vos co-rapporteurs de l'étendre afin de favoriser le recyclage comme fin de vie des matériaux et d'éliminer les substances problématiques pour la réutilisation des produits. On peut également adjoindre à cette catégorie l'annonce de futures règles harmonisées pour la définition et l'étiquetage des plastiques compostables et biodégradables.

La **troisième**, enfin, vise à **répondre à une résistance au changement** et à une **méconnaissance des bénéfices** supplémentaires apportés par les plastiques recyclés en circuit fermé **perçues chez les fabricants de produits**. Avant d'envisager toute action réglementaire, la Commission européenne a souhaité

---

(1) *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, concernant la mise en œuvre du paquet « économie circulaire » : solutions possibles pour les questions à l'interface entre les textes législatifs relatifs aux substances chimiques, aux produits et aux déchets, 16 janvier 2018, COM (2018) 32.*

(2) *Communication de la Commission, Plan de travail « Écoconception 2016-2019 », du 30 novembre 2016 COM(2016) 773 final.*

(3) *Directive 2009/125/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception applicables aux produits liés à l'énergie.*

lancer une **campagne d'engagements dans toute l'Union, dont l'objectif était de faire en sorte que, d'ici à 2025, 10 millions de tonnes de plastiques recyclés soient utilisées dans des produits neufs mis sur le marché de l'Union**. Cet exercice s'adressait aux acteurs tant publics que privés et les invitait à présenter des engagements concrets d'ici à juin 2018.

## **2. Réduire certains déchets à la source et mieux en partager les coûts**

Outre une meilleure utilisation et réutilisation des matières plastiques, la Commission européenne axe sa stratégie sur la réduction des déchets eux-mêmes, en ciblant son action sur trois types de déchets spécifiques.

### ***a. Éliminer les « déchets plastiques superflus »***

La première cible est celle des « déchets plastiques superflus », c'est-à-dire ceux dont la production n'a pas lieu d'être. Il s'agit en particulier les déchets générés par les articles à usage unique ou par le suremballage, et la Commission européenne annonce qu'elle agira rapidement et directement par le biais d'une proposition législative traitant des plastiques à usage unique.

### ***b. Supprimer les « microplastiques intentionnels »***

La deuxième cible annoncée est celle des microplastiques intentionnels. Cela recouvre les plastiques oxodégradables. Leur fragmentation crée en effet une multitude de microplastiques, ces derniers n'offrent aucun avantage prouvé pour l'environnement par rapport aux plastiques traditionnels, c'est même sans doute le contraire. Entrent également dans cette catégorie les microplastiques ajoutés intentionnellement, dans les détergents, produits cosmétiques ou des peintures par exemple.

Dans le cadre de cette stratégie, la Commission européenne a lancé le processus d'interdiction par une demande d'examen de la base scientifique à l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA) justifiant la prise de mesures réglementaires au niveau de l'Union. La proposition de directive relative à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement publiée le 28 mai ne contient ainsi pas l'interdiction des plastiques oxofragmentables qui figure dans la version définitive à l'issue du parcours législatif.

### ***c. Mieux lutter contre les « déchets échappés »***

La dernière cible concerne les « déchets échappés », c'est-à-dire les déchets qui pourraient être mieux captés dans des systèmes de traitement de déchets. La Commission européenne propose, d'une part, de renforcer les régimes de responsabilité élargie des producteurs par la mise en place de systèmes fermés (collecte en circuit fermé, consignes) et l'utilisation de l'outil financier (consigne, éco-modulation) et d'autre part, une action spécifique sur les déchets marins,

notamment les engins de pêche en mer perdus ou abandonnés en mer, et les déchets produits sur les navires ou recueillis en mer.

Enfin, l'outil des régimes de responsabilité élargie des producteurs au niveau national est clairement identifié comme pouvant servir efficacement à financer des actions destinées à réduire les déchets plastiques.

Les deux propositions de directive déposées par la Commission européenne, l'une – également le 16 janvier 2018 – relative aux installations de réception portuaires pour le dépôt des déchets des navires <sup>(1)</sup>, sur laquelle l'accord institutionnel a été officialisé le 17 avril dernier, et l'autre le 28 mai 2018, sur les plastiques à usage unique <sup>(2)</sup>, sur laquelle un accord institutionnel est intervenu en sept mois, en tirent les conséquences.

### **3. L'interface entre la réglementation REACH et les autres législations européennes : des avancées partielles**

#### ***a. Le règlement REACH, le cadre juridique européen pour les produits chimiques***

La protection de la santé humaine (aussi bien pour les personnes travaillant dans l'industrie que pour les utilisateurs des produits finis) de l'environnement contre les risques liés aux substances chimiques relève du règlement (CE) n° 1907/2006 du 18 décembre 2006 dit REACH <sup>(3)</sup>, qui encadre depuis le 1<sup>er</sup> juin 2007 le marché européen des produits chimiques.

Son objectif final est d'améliorer la connaissance des dangers chimiques et la protection de la santé humaine et environnementale. Mais il vise aussi à renforcer la compétitivité et les capacités d'innovation des industries européennes – en particulier de l'industrie chimique, secteur clé de l'économie en Europe –, comme le montre la réunion organisée en septembre 2018 par la Présidence autrichienne sur la révision de ce règlement sous l'angle de la compétitivité.

À cette fin, il recense, évalue et contrôle les substances chimiques fabriquées, importées, mises sur le marché européen, selon une procédure à deux niveaux. Une obligation générale d'enregistrement des substances chimiques vise à déterminer l'existence d'un risque et son niveau. Soit les substances ne posent

---

(1) Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux installations de réception portuaires pour le dépôt des déchets des navires, abrogeant la directive 2000/59/CE et modifiant la directive 2009/16/CE et la directive 2010/65/UE, du 16 janvier 2018 (COM[2018] 33 final).

(2) Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la réduction de l'incidence sur l'environnement de certains produits en plastique, du 28 mai 2018 (COM [2018] 340).

(3) Règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE et abrogeant le règlement (CEE) n° 793/93 du Conseil et le règlement (CE) n° 1488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les directives 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE de la Commission.

pas de risque ou le risque est maîtrisé et elles peuvent être utilisées, soit elles présentent certains risques et leur utilisation est encadrée, voire interdite.

### **Règlement REACH : trois procédures selon la dangerosité de la substance**

- L'enregistrement, pour toutes les substances chimiques fabriquées ou importées dans l'Union européenne (si ces substances représentent, telles quelles ou dans un mélange, une quantité supérieure à une tonne par an).

Cet enregistrement consiste, pour les entreprises – à qui incombe la charge de la preuve –, à constituer des dossiers comportant les informations sur les propriétés physico-chimiques, toxicologiques et écotoxicologiques des substances, une évaluation des risques pour la santé et l'environnement (en fonction des utilisations de ces substances tout au long de leur cycle de vie) et les mesures de gestion appropriées.

Au 31 mai 2018, plus de 20 000 substances chimiques étaient ainsi réenregistrées et leurs risques potentiels établis. Depuis cette même date, il n'est plus possible de fabriquer ou importer des substances à plus d'une tonne par an, si elles n'ont pas été enregistrées. L'objectif, à terme, est de répertorier 30 000 substances.

- L'autorisation, pour les substances les plus préoccupantes susceptibles de provoquer des effets irréversibles graves sur la santé ou l'environnement.

Chaque utilisation de certaines substances parmi les plus préoccupantes pour la santé ou l'environnement est soumise à une autorisation afin de permettre son contrôle strict. Les substances concernées sont les substances cancérogènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction (CMR), les substances persistantes, bioaccumulables et toxiques (PBT), les substances très persistantes et très bioaccumulables (vPvB) ainsi que les substances suscitant un niveau de préoccupation équivalent telles que les perturbateurs endocriniens ou les sensibilisants respiratoires.

Les substances identifiées, sur la base de propositions effectuées par les États membres ou par l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA), comme extrêmement préoccupantes sont inscrites, après consultation publique, dans la liste des substances candidates à la procédure d'autorisation. Cette liste candidate est publiée par l'ECHA. Les substances inscrites dans cette dernière font l'objet d'une obligation de communication d'informations par les fournisseurs.

À partir de cette liste, l'ECHA recommande une liste de substances à inclure en priorité à l'annexe XIV du règlement REACH. La Commission européenne et les États membres décident ensuite effectivement de l'inclusion des substances dans cette annexe. Une fois qu'une substance est incluse à l'annexe XIV, elle ne peut plus être fabriquée/importée/utilisée, après les dates fixées pour chacune, sans autorisation de la Commission européenne.

- La restriction, qui limite ou prohibe la fabrication, la mise sur le marché ou l'utilisation de certaines substances qui constituent un risque inacceptable pour la santé humaine et l'environnement.

Dès lors qu'un État membre, ou l'ECHA sur demande de la Commission, estime que la mise sur le marché ou l'utilisation d'une substance entraîne un risque qui n'est pas valablement maîtrisé et qui mérite une action au niveau communautaire, il ou elle prépare un dossier en vue d'inscrire cette substance à l'annexe XVII du règlement.

À l'issue d'une première consultation publique sur cette proposition de restriction d'une substance, d'une durée de six mois, deux comités scientifiques, consacrés l'un à l'évaluation des risques, l'autre à l'analyse socio-économique, établissent un avis sur cette proposition de restriction d'une substance. Cet avis est lui-même soumis à consultation publique d'une durée de 60 jours. L'ECHA établit alors sa position (sous la forme d'un avis).

Après ces consultations publiques et avis de l'ECHA, la Commission européenne et les États membres décident ensuite effectivement de l'inclusion des substances à l'annexe XVII. L'inscription à l'annexe XVII précise exactement quelles sont les restrictions qui pèsent sur la substance (fabrication/mise sur le marché, conditions d'utilisations). Dès lors qu'un industriel veut mettre sur le marché ou utiliser une substance incluse à l'annexe XVII, il doit se conformer aux conditions qui y sont décrites, qui peuvent aller jusqu'à l'interdiction pure et simple de la production et l'utilisation.

*Source : Ministère de la transition écologique et solidaire.*

### ***b. Quatre « points noirs » prioritaires spécifiques à l'interface entre les législations européennes***

La présence de certaines substances chimiques peut se révéler problématique pour le réemploi et le recyclage des plastiques, en constituant des obstacles techniques réels (colorant noir non lu par les machines de tri ; substance dégageant une forte odeur). Dans certains cas, la réutilisation de ces matières peut être tout simplement interdite (présence de substances chimiques autrefois autorisées mais aujourd'hui interdites, tels les retardateurs de flammes bromés), en particulier pour la fabrication de nouveaux matériaux destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires.

Mais des plastiques recyclés ne sont parfois pas acceptés parce leur utilisation pourrait simplement ternir l'image du produit renfermant de telles matières. Les MPR, généralement grises car résultant d'un mélange de plastiques de différentes couleurs, sont ainsi jugées peu attractives pour le consommateur par l'industrie alimentaire ou de la beauté. Ce phénomène de rejet est encore accentué pour les plastiques recyclés qui contiennent des substances préoccupantes.

Or il ressort clairement de l'analyse de la Commission européenne à l'appui de sa *Stratégie européenne sur les matières plastiques dans une économie circulaire* comme des auditions conduites par vos co-rapporteurs que :

- les informations relatives à la présence de substances préoccupantes ne sont pas facilement accessibles à ceux qui se chargent de la gestion des déchets et de leur préparation en vue de la valorisation, tout comme pour les industriels futurs utilisateurs de ces MPR ;
- les substances contenues dans des déchets qui ne sont plus autorisées dans les produits neufs appellent une réponse adéquate ;

- les règles européennes sur la fin du statut de déchet <sup>(1)</sup> ne sont pas totalement harmonisées. Les critères de « fin de déchets » ont été établis (au niveau de l'Union ou au niveau national) pour certains flux de déchets seulement. La question se pose, par exemple, pour le PVC recyclé contenant du DEHP ;
- les règles permettant de déterminer quels déchets et quelles substances chimiques sont dangereux ne sont pas cohérentes, ce qui nuit à l'acceptabilité des matières premières secondaires.

C'est le cas par exemple du PVC, dont le gisement est considérable pour la filière du bâtiment, et notamment le PVC recyclé contenant du DEHP. L'utilisation de certaines substances initialement ajoutées au PVC pour l'assouplir est désormais réglementée, le PVC recyclé contenant de telles substances en quantités supérieures à certains seuils ne devrait pas être utilisé ni commercialisé dans l'Union européenne. Or les déchets de PVC souple contenant certains additifs sont souvent classés (à tort) comme étant non dangereux, alors que le produit valorisé à partir de tels déchets sera classé en tant que mélange chimique dangereux en vertu du règlement relatif à la classification, à l'emballage et à l'étiquetage des substances chimiques (règlement CLP).

Outre ces aspects spécifiques, vos co-rapporteurs souhaitent ici rappeler un enjeu plus général, qui dépasse le cadre du rapport, et qui devrait être abordé de manière spécifique par la mission en cours de la commission du Développement durable et de l'aménagement du territoire sur les perturbateurs endocriniens présents dans les contenants en plastique : la classification des substances chimiques, et le sujet connexe de la migration de substances, qui a fait et fait encore l'objet de travaux parlementaires de grande qualité.

La commission des Affaires européennes de notre Assemblée tout comme le Parlement européen se sont ainsi à plusieurs reprises inquiétés de l'exposition de la population, via les plastiques et/ou certains de leurs additifs, à des perturbateurs endocriniens, pour lesquels, en raison de leurs propriétés particulières, il est souvent impossible de fixer un seuil d'exposition en dessous duquel aucun effet ne serait susceptible de survenir. En novembre 2018, la Commission européenne a présenté une stratégie sur les perturbateurs endocriniens avec, comme objectif affiché, la réduction de l'exposition de la population à ces substances. Or les récents travaux sur l'impact des substances chimiques perturbant le système endocrinien sur la santé publique et l'environnement menés conjointement au Parlement européen par la Commission Environnement et la Commission des Pétitions <sup>(2)</sup> – en raison du nombre élevé de

---

(1) *Pour que des déchets cessent d'être des déchets, ils doivent remplir les critères dits de « fin du statut de déchet ».*

(2) *Audition publique conjointe en mars avec deux panels, consacrés aux spécificités du processus d'approbation réglementaire perturbateurs endocriniens dans l'Union, et à la question de savoir si celui-ci pourrait être conçu différemment à l'avenir, et présentation en avril du rapport d'expert commandé à Mme Barbara Demeneix (CNRS, Muséum national d'histoire naturelle) et M. Rémy Slama (Inserm, université de Grenoble).*

pétitions reçues sur le sujet – concluent qu’en l’état, la réglementation en vigueur n’a pas les moyens des objectifs que s’est fixés l’exécutif européen.

Plus généralement, le règlement REACH a fait l’objet d’une évaluation de la Commission européenne en mars 2018, dans laquelle cette dernière reconnaît des marges d’amélioration dans la mise en œuvre d’un règlement qui, sans doute plus que d’autres, implique une approche transversale pour améliorer la gestion du risque que font courir aux populations comme à l’environnement, les substances chimiques. Deux avancées partielles sont toutefois à porter à son crédit.

***c. Deux avancées partielles : vers une restriction des microplastiques et une nouvelle cartographie des additifs pour plastiques***

*i. Vers une restriction des microplastiques*

La réglementation REACH distingue les microplastiques produits de façon involontaire (résultant du frottement ou de l’usure de matériaux en plastique), les microplastiques synthétisés puis ajoutés de façon intentionnelle (comme les microbilles ajoutées à des produits cosmétiques) et le cas particulier des plastiques oxodégradables (qui contiennent des additifs permettant d’oxyder le matériau plastique, ce dernier se décomposant alors en fines particules). Quelle que soit leur origine, ces microplastiques<sup>(1)</sup> se retrouvent pour une large part dans l’environnement, directement ou via les eaux usées. Difficilement captés en effet par les stations d’épuration – qui n’ont souvent pas été conçues pour ce type de pollution –, ils sont rejetés dans le milieu naturel à l’issue du processus de traitement directement ou via les boues d’épandage. *In fine*, ils aboutissent dans l’océan.

À la demande de la Commission européenne, qui l’en avait saisie dans le cadre de sa *Stratégie européenne sur les matières plastiques dans une économie circulaire*, l’Agence européenne des produits chimiques (ECHA) a examiné en 2018 le cas des microplastiques « ajoutés intentionnellement » ou « rejetés intentionnellement » dans l’environnement. À l’issue de cette première étape d’analyse, l’ECHA a soumis en janvier 2019 à la Commission européenne une proposition de restriction, compte tenu des propriétés extrêmement persistantes des microplastiques<sup>(2)</sup> et de mesures de gestion des risques actuelles estimées insuffisantes. Le risque a été évalué comme inacceptable.

Après la consultation publique en cours (avril à septembre 2019), les avis des deux comités scientifiques consacrés l’un à l’évaluation des risques, l’autre à l’analyse socio-économique sont attendus vers avril 2020, selon l’ECHA.

---

(1) Les microplastiques sont définis par l’ECHA (Agence européenne des produits chimiques) comme de très petites particules de matière plastique (généralement d’une taille inférieure à 5 mm).

(2) Effet « sans seuil » comme les substances « Persistantes, Bioaccumulables, Toxiques » et « Très Persistantes, Très Bioaccumulables ».

Citant les travaux conduits pour la Commission européenne, l'ECHA estime que si cette proposition était adoptée, elle permettrait de réduire de 400 000 tonnes l'émission de microplastiques (des objectifs de réduction sont déclinés par secteurs industriels), sur une période de vingt ans à compter de l'entrée en vigueur de la restriction, pour un coût d'environ 9,4 milliards d'euros, et avec des délais de mise en œuvre différents selon les secteurs <sup>(1)</sup>.

Vos co-rapporteurs soulignent qu'au-delà de la question environnementale – essentielle –, la Commission européenne a aussi décidé de viser ces microplastiques intentionnels pour éviter que le marché unique européen ne se fragmente. Plusieurs pays européens comme le Royaume-Uni, l'Italie, la Belgique et la France <sup>(2)</sup> ont en effet déjà légiféré sur le sujet ou sont en train de le faire, chacun avec une portée différente et en se référant à une définition différente des microplastiques. S'agissant spécifiquement de la France, le projet de restriction annoncé en janvier dernier prévoit un périmètre beaucoup plus large que le décret français : l'interdiction française se limite aux produits rincés, mais une extension aux produits opacifiants rincés semble être envisagée (la France semblant être à ce jour le seul État membre à considérer une telle extension).

## *ii. Une nouvelle cartographie des additifs pour plastiques*

Les plastiques contiennent des substances qui sont ajoutées pendant la production pour leur donner une propriété souhaitée. Pour les deux premières dates limites d'enregistrement des substances au titre du règlement REACH en 2010 et 2013, des centaines de substances pouvant être utilisées comme additifs dans les plastiques ont été enregistrées dans les fourchettes de tonnage supérieures à 100 tonnes ou plus par an.

Ces volumes élevés montrent que ces substances sont largement utilisées, or pour nombre d'entre elles, des incertitudes subsistent quant aux caractéristiques de danger et aux risques potentiels pour la santé humaine et l'environnement. Bien que les substances ajoutées à une matrice polymère plastique soient censées rester sur place pour assurer la fonction prévue pendant toute la durée de vie du produit, une fraction de l'additif est souvent rejetée au cours de cette période.

L'ECHA, avec l'aide des industriels concernés, a publié le 22 février 2019 une **cartographie des additifs dans les plastiques les plus utilisés en Europe. Cette base de données, avec plus de 400 substances, précise notamment les polymères dans lesquels les additifs sont le plus souvent trouvés ainsi que les taux de concentration habituels.** Ce « ciblage » des substances prioritaires doit permettre une évaluation plus approfondie et ainsi mettre à jour les dossiers d'enregistrement des substances concernées, et aboutir à des substitutions d'additifs pour réduire les risques.

---

(1) D'une application immédiate, pour les produits cosmétiques rincés, à une application différée de six ans, pour les cosmétiques non rincés, par exemple.

(2) La France interdit ainsi depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018 les « produits cosmétiques rincés » à usage d'exfoliation ou de nettoyage comportant des particules plastiques solides.

***d. Les conclusions du Conseil Environnement du 26 juin : la feuille de route de la prochaine Commission***

La prochaine Commission a d'ores et déjà une feuille de route pour réduire l'exposition des citoyens aux substances chimiques, tracée par les conclusions du Conseil Environnement du 26 juin dernier. Trois souhaits en particulier concernent directement les plastiques :

- La prise en compte du cycle de vie des produits, avec l'extension de l'évaluation des risques à ce dernier, y compris dès leur conception ;
- Le fonctionnement de l'ECHA, le Conseil demandant un financement suffisant et stable à long terme et l'amélioration des procédures d'autorisation et de restriction d'autorisation du cadre REACH, en élaborant en particulier d'ici à décembre 2019 un plan d'action sur la conformité des dossiers ;
- Les substances elles-mêmes, les plus préoccupantes et dangereuses devant être remplacées par des solutions de rechange plus vertes et plus durables, y compris pour les perturbateurs endocriniens, avec un bémol toutefois, « *dès lors que cela est techniquement et pratiquement possible* ».

**C. LA DIRECTIVE DITE « PLASTIQUES À USAGE UNIQUE » DE MAI 2018 : UNE NETTE ÉLEVATION D'AMBITION**

Le principal outil opérationnel – et le plus discuté – à ce jour est la directive du Parlement européen et du Conseil relative à la réduction de l'incidence sur l'environnement de certains produits en plastique, dite « directive sur les plastiques à usage unique ». Elle démontre la volonté de la Commission comme des États membres d'aller à la fois plus loin et plus vite. Ce texte a été adopté en effet en un temps record par le Parlement et le Conseil, puisque l'accord interinstitutionnel a été trouvé en sept mois à peine, et que la version finale en fait une *lex specialis*, appelée donc à prévaloir en cas de conflits de dispositions sur les directives « généralistes » relatives aux déchets, aux emballages et à la mise en décharge.

**1. Des objectifs durcis en l'espace de six mois**

Vos co-rapporteurs saluent le niveau d'ambition final, qui va au total au-delà des premières propositions de la Commission européenne.

***a. Qu'il s'agisse des déchets eux-mêmes***

Le 14 juin 2018, à l'issue près de deux ans et demi de discussion, les quatre directives composant le paquet « économie circulaire » ont été publiées au

Journal officiel de l'Union européenne (JOUE). Or en l'espace d'un an, les objectifs fixés ont été considérablement durcis.

En janvier 2018, la Commission a annoncé **un nouvel objectif** : que d'ici à 2030, 100 % des emballages plastiques mis sur le marché de l'Union puissent être réutilisés ou facilement recyclés. Elle avait également annoncé une réflexion en cours sur une éventuelle initiative législative de l'Union européenne sur les plastiques à usage unique, qui suivrait l'approche adoptée pour les sacs en plastique légers <sup>(1)</sup>, compte tenu de leur impact en matière de déchets marins (80 à 85 % des déchets sauvages dans le milieu marin, mesurés sous la forme de comptages de déchets sauvages effectués sur les plages, sont en plastique, les articles en plastique à usage unique représentant 50 % et les articles liés à la pêche 27 % du total).

Déposée le 28 mai 2018, et ayant fait l'objet d'un accord interinstitutionnel dès le 18 décembre suivant, **la directive « Plastiques à usage unique » est finalement bien plus ambitieuse** que cette approche initiale, à partir d'une répartition des articles en plastiques en trois catégories :

- ceux pour lesquels il existe des alternatives durables disponibles : l'objectif est de promouvoir des alternatives moins nocives,
- ceux pour lesquels il n'y a pas d'alternative : l'objectif est de limiter les dommages en informant mieux les consommateurs et en responsabilisant les producteurs en matière de conséquences sur l'environnement,
- ceux qui sont déjà pris en charge dans un circuit de collecte sélective et de recyclage (existant ou à venir) : l'objectif est de sécuriser ce processus.

Elle prévoit en effet une **réduction importante de la consommation** de certains produits en plastique à usage unique **et rend possible l'interdiction d'une dizaine de produits spécifiques, ainsi que des produits fabriqués à base de plastique oxodégradable**. Elle inclut aussi les plastiques d'origine biologique et biodégradables, qu'ils soient ou non dérivés de la biomasse ou destinés à se dégrader biologiquement avec le temps, dans le champ couvert par la directive.

---

(1) Les États membres doivent prendre des mesures afin de garantir que le niveau de la consommation annuelle ne dépasse pas 90 sacs en plastique légers par personne d'ici le 31 décembre 2019 et 40 sacs d'ici le 31 décembre 2025. À défaut, ou en complément de l'objectif précédent, ils doivent rendre payants les sacs en plastique au 31 décembre 2018. Les sacs en plastique très légers, d'une épaisseur inférieure à 15 microns, peuvent toutefois être exclus de ces mesures.

**Directive (UE) 2019/... du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 relative à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement**

Produits en plastique à usage unique dont la « réduction de la consommation doit être ambitieuse et soutenue d'ici à 2026 » (article 4 ; délai de transposition fixé à 2021)

- gobelets pour boissons, y compris leurs moyens de fermeture et couvercles ;
- récipients pour aliments, avec ou sans moyen de fermeture, utilisés pour contenir des aliments qui :

- a) sont destinés à être consommés immédiatement, soit sur place, soit à emporter,
- b) sont généralement consommés dans le récipient, et
- c) sont prêts à être consommés sans autre préparation, telle que le fait de les cuire, de les bouillir ou de les réchauffer,

y compris les récipients pour aliments utilisés pour l'alimentation rapide ou pour d'autres repas prêts à être consommés immédiatement, à l'exception des récipients pour boissons, des assiettes, et des sachets et emballages contenant des aliments.

Les produits papier-carton pelliculés (contenant un revêtement plastique) sont également soumis à cette obligation de réduction de la consommation.

Produits en plastique à usage unique dont la mise sur le marché est interdite (article 5, délai de transposition fixé à 2021)

- bâtonnets de coton-tige\* ;
- couverts (fourchettes, couteaux, cuillères, baguettes) ;
- assiettes ;
- pailles\* ;
- bâtonnets mélangeurs pour boissons ;
- tiges support de ballons de baudruche, à l'exception des ballons de baudruche utilisés pour des usages et applications industriels ou professionnels et qui ne sont pas distribués aux consommateurs, et les mécanismes de ces tiges ;
- récipients pour aliments en polystyrène expansé, c'est-à-dire les récipients tels que les boîtes, avec ou sans moyen de fermeture, utilisés pour contenir des aliments qui :

- a) sont destinés à être consommés immédiatement, soit sur place, soit à emporter,
- b) sont généralement consommés dans le récipient, et
- c) sont prêts à être consommés sans autre préparation, telle que le fait de les cuire, de les bouillir ou de les réchauffer,

y compris les récipients pour aliments utilisés pour l'alimentation rapide ou pour d'autres repas prêts à être consommés immédiatement, à l'exception des récipients pour boissons, des assiettes, et des sachets et emballages contenant des aliments ;

- récipients pour boissons en polystyrène expansé, y compris leurs bouchons et couvercles ;
- gobelets pour boissons en polystyrène expansé, y compris leurs moyens de fermeture et couvercles.

\* sauf s'ils relèvent de la directive 90/385/CEE ou de la directive 93/42/CEE du Conseil.

Une proposition de la rapporteure de la Commission Environnement, Mme Frédérique Ries (ALDE, Belgique) n'a toutefois pas été retenue dans la version finale, relative à un objectif de réduction de filtres en plastique dans les cigarettes de 50 % d'ici à 2025 et 80 % d'ici à 2030.

### **b. ...ou de leur collecte**

La directive fixe en effet un **nouvel objectif de collecte séparée des bouteilles en plastiques, en deux étapes** : 77 %<sup>(1)</sup> en 2025 et 90 % en 2029. Force est de constater que cet objectif de collecte séparée est toutefois **moins ambitieux que ce qu'il aurait pu être**.

En effet, d'une part, la proposition initiale de la Commission européenne prévoyait d'atteindre 90 % dès 2025, ce qui était en bonne cohérence avec les objectifs nationaux de la Feuille de route pour une économie circulaire (*cf. infra*). D'autre part, la Commission Environnement avait proposé d'adjoindre un objectif de collecte séparée d'au moins 50 % des engins de pêche et d'aquaculture perdus ou abandonnés contenant du plastique, finalement non retenu dans la version finale.

Vos co-rapporteurs regrettent cette opportunité manquée avec l'absence de fixation d'un tel objectif de collecte séparée pour ces engins robustes – qui ont donc un fort potentiel de réutilisation – alors qu'ils vont dorénavant faire l'objet d'une responsabilité élargie du producteur. Un tel objectif aurait pu être fixé à 60 % voire 70 % compte tenu des expériences recensées par la rapporteure Frédérique Ries (par exemple en Islande, où l'objectif de recyclage de 45 % fixé en 2006 atteint désormais 85 % de récupération des lignes et des filets). Néanmoins, cette perspective est toutefois clairement affirmée pour l'avenir, puisque les États membres devront fixer un taux national annuel minimum de collecte et assurer un suivi « *en vue d'établir des objectifs de collecte quantitatifs contraignants au niveau de l'Union* ».

## **2. Des obligations nouvelles applicables à la conception de certaines bouteilles et flacons**

L'article 6 impose de nouvelles normes en matière de conception de certaines bouteilles et flacons :

- Des **bouchons et couvercles solidaires**, pour les bouteilles pour boissons et les emballages composites pour boissons de moins de trois litres, sauf exception, à compter de 2024 ;
- Un **pourcentage obligatoire de plastique recyclé** pour les bouteilles pour boissons (25 % en 2025 pour celles en polyéthylène téréphtalate – PET – et 30 % en 2030 pour les autres bouteilles en plastiques).

---

(1) En poids de ces produits en plastique à usage unique mis sur le marché au cours d'une année donnée.

### 3. Une responsabilisation renforcée des producteurs

Dispositifs particuliers d'organisation de la prévention et de la gestion de déchets qui concernent certains types de produits, les filières à responsabilité élargie des producteurs (REP) reposent sur le principe d'un transfert de la responsabilité, et donc des coûts, de la gestion des déchets aux producteurs, afin de favoriser le réemploi, la prévention, le recyclage et autre valorisation des produits usagés. Les personnes responsables de la mise sur le marché de certains produits peuvent être rendues responsables de financer ou d'organiser la gestion des déchets issus de ces produits en fin de vie, en application du principe pollueur-payeur.

Ce principe a été consacré de manière simultanée au niveau européen, avec la directive 75/442/CE du 15 juillet 1975 relative aux déchets, et au niveau national, avec la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux. Intégrée dans la directive-cadre de 2008, la REP a été reprise par différentes directives européennes réglementant certaines filières d'élimination<sup>(1)</sup> et la France est l'un des États membres ayant le plus recours à ce dispositif (*cf. infra*).

La directive « Plastiques à usage unique » établit de nouvelles filières REP et prévoit pour certaines des exigences en matière de responsabilité élargie des producteurs plus étendues que celles prévues par les directives relatives aux déchets et aux emballages, mais de façon différenciée et avec une ambition réduite. En effet, ce principe de responsabilité a été étendu aux lingettes et aux ballons en plastique, mais de manière amoindrie : les entreprises mettant sur le marché des lingettes jetables ou des ballons en plastique devront contribuer au coût de nettoyage de ces déchets et au coût de sensibilisation du public, mais ne contribueront pas directement à la gestion des déchets.

---

(1) Outre celles des emballages (directive 94/62/CE), on peut aussi citer les directives relatives aux déchets d'équipement électriques et électroniques (directive 2002/96/CE), aux véhicules hors d'usage (directive 2000/53/CE), aux fluides frigorigènes fluorés (règlements 842/2006 et 1005/2009) ou encore aux médicaments (directive 2004/27/CE) et piles et accumulateurs portables (directive 2006/66/CE).

APPLICATION SPÉCIFIQUE DU PRINCIPE POLLUEUR-PAYEUR

Produits concernés	Types de coûts couverts supplémentaires par rapport aux dispositions des directives 2008/98/CE et 94/62/CE
<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>Engins de pêche</b> contenant du plastique qui sont mis sur le marché de l'État membre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- coûts de la collecte séparée des déchets d'engins de pêche contenant du plastique qui ont été déposés dans des installations de réception portuaires adéquates conformément à la directive (UE) 2019 ou dans d'autres systèmes de collecte équivalents qui ne relèvent pas de ladite directive</li> <li>- coûts de leur transport et de leur traitement ultérieurs</li> <li>- coûts des mesures de sensibilisation</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>Récipients pour aliments</b> destinés à être consommés immédiatement, soit sur place, soit à emporter, généralement consommés dans le récipient, et prêts à être consommés sans autre préparation, y compris ceux utilisés pour l'alimentation rapide ou pour des repas prêts à être consommés immédiatement</li> <li>● <b>Sachets et emballages en matériaux souples contenant des aliments</b> destinés à être consommés immédiatement dans le sachet ou l'emballage sans autre préparation</li> <li>● <b>Bouteilles et emballages composites pour boissons</b> et leurs bouchons et couvercles (sauf ceux en verre ou en métal dont les bouchons et les couvercles sont en plastique)</li> <li>● <b>Gobelets pour boissons</b>, y compris leurs moyens de fermeture et couvercles</li> <li>● <b>Sacs en plastique légers.</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- coûts des mesures de sensibilisation</li> <li>- coûts de la collecte des déchets jetés dans les systèmes publics de collecte, y compris ceux liés aux infrastructures et à leur fonctionnement, ainsi que du transport et du traitement ultérieurs de ces déchets</li> <li>- coûts du nettoyage des déchets sauvages, ainsi que du transport et du traitement ultérieurs de ces derniers</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>Lingettes</b> pré-imbibées pour usages corporels et domestiques ;</li> <li>● <b>Ballons gonflables</b> (sauf exceptions pour usage professionnel)</li> </ul>	<p>Au moins :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- coûts des mesures de sensibilisation</li> <li>- coûts du nettoyage des déchets sauvages, ainsi que du transport et du traitement ultérieurs de ces derniers</li> <li>- coûts de la collecte des données et de leur communication</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>Produits du tabac avec filtres et filtres commercialisés</b> pour être utilisés en combinaison avec des produits du tabac</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- coûts des mesures de sensibilisation</li> <li>- coûts du nettoyage des déchets sauvages issus de ces produits, ainsi que du transport et du traitement ultérieurs de ces déchets sauvages</li> <li>- coûts de la collecte des données et de leur communication</li> <li>- coûts de la collecte des déchets issus de ces produits qui sont jetés dans les systèmes publics de collecte, y compris ceux liés aux infrastructures et à leur fonctionnement – y compris mise en place d'infrastructures spécifiques –, ainsi que du transport et du traitement ultérieurs de ces déchets</li> </ul>

#### **4. Une sensibilisation accrue des consommateurs**

Deux dispositifs concernent les consommateurs.

##### ***a. Une meilleure information***

La directive prévoit une meilleure information pour le consommateur. Mais si elle la prévoit sur le produit lui-même ou son emballage, elle limite aussi les informations sur le produit concerné.

L'exigence de marquage « *visible, nettement lisible et indélébile apposé sur son emballage ou sur le produit proprement dit* » est en effet finalement limitée à la présence de plastiques, aux consignes de tri, aux effets nocifs sur l'environnement résultant du dépôt sauvage ou d'autres moyens d'élimination inappropriés des déchets issus du produit. La mention obligatoire de la présence de substances potentiellement toxiques comme les phtalates ou les perturbateurs endocriniens sur certains produits (protections hygiéniques, lingettes, ballons) a été supprimée au cours du parcours législatif.

##### ***b. Des mesures de sensibilisation sur la fin de vie du produit***

Des mesures de sensibilisation des consommateurs sont également spécifiquement prévues, sur l'incidence sur l'environnement du dépôt sauvage des déchets couverts par la directive et de toute élimination inappropriée de ces déchets et pour encourager des habitudes de consommation responsables en promouvant des produits alternatifs réutilisables, des systèmes de réemploi et les meilleures solutions de gestion des déchets.

\*

Les conclusions sur la mise en œuvre du plan d'action de l'Union européenne en faveur de l'économie circulaire adoptées lors du Conseil Environnement du 25 juin 2018 montrent un soutien des États membres aux propositions de la Commission dans la combinaison de ces trois documents (plan sur l'économie circulaire, stratégie sur les plastiques et communication sur l'interface entre réglementations sur produits chimiques, les déchets et les produits), mais aussi des attentes quant aux conséquences opérationnelles, notamment sur le contrôle et le suivi en vue de réaliser les objectifs du plan d'action. Ces attentes – partagées par vos co-rapporteurs – sont d'autant plus importantes que cette stratégie européenne doit aujourd'hui s'articuler avec les stratégies nationales adoptées en parallèle.

### **III. L'ARTICULATION AVEC LES STRATÉGIES NATIONALES DES ÉTATS MEMBRES, UNE CONDITION INDISPENSABLE AU SUCCÈS OPÉRATIONNEL DE LA STRATÉGIE EUROPÉENNE**

Pour vos co-rapporteurs, il importe de ne pas perdre de vue l'objectif final : mettre en mouvement les acteurs économiques pour obtenir un haut niveau de protection de l'environnement. À cet égard, l'affichage d'objectifs si ambitieux qu'ils en deviennent inatteignables leur apparaît contre-productif, mais en même temps le niveau d'ambition doit être suffisant pour obtenir des résultats qui dépassent la simple « poursuite de la courbe », à condition toutefois d'offrir une stabilité et une visibilité aux acteurs industriels. Si vos co-rapporteurs partagent les objectifs portés par l'Union et par les États membres, dont la France au premier chef, l'imbrication entre les différents textes européens et entre les différents niveaux nationaux aurait gagné à être mieux articulée, et des priorités mieux affirmées.

#### **A. LES ANNONCES DE LA FEUILLE DE ROUTE POUR L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE ENRICHISSENT LA STRATÉGIE FRANÇAISE ÉLABORÉE PAR STRATES SUCCESSIVES**

##### **1. Une action volontaire en matière de diminution de la consommation des plastiques qui demande à être rationalisée**

###### ***a. Des outils d'ores et déjà mis en place pour diminuer la consommation des plastiques...***

Dans le cadre de la chasse aux « plastiques superflus » et anticipant la réglementation européenne, l'article L. 541-10-5 du code de l'environnement détaille à ses paragraphes II et III les produits en plastique dont la mise à disposition ou la mise sur le marché a été successivement interdite entre 2015 et 2018. Cet article prévoit également des interdictions d'utilisation dans le cadre des services de restauration collective pour les enfants et les étudiants.

Ainsi, pour les sacs plastiques à usage unique, couverts par la directive (UE) 2015/720 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2015 modifiant la directive 94/62/CE en ce qui concerne la réduction de la consommation de sacs en plastique légers, la transposition (attendue avant le 27 novembre 2016) a été assurée par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

Cette même loi a interdit la vaisselle jetable (assiette et verre) en plastique à usage unique à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2020, sauf s'ils sont en plastique biosourcé et compostable y compris en compost domestique. La loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous a ensuite élargi cette interdiction à d'autres produits (pailles, couverts, piques à steak, couvercles à

verre jetables, plateaux-repas, pots à glace, saladiers, boîtes et bâtonnets mélangeurs pour boissons en matière plastique).

Quant à la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, elle a interdit à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2018 la mise sur le marché des cotons tiges à tige en plastique et des produits cosmétiques rincés à usage d'exfoliation ou de nettoyage comportant des particules plastiques solides.

***b. ...mais qui ne transposent qu'imparfaitement les règles européennes***

Tout en ayant pris de l'avance, la France se retrouve pour partie en contradiction avec les règles finalement établies à l'échelle européenne. Cela concerne :

- i. Le champ des interdictions : la liste européenne des produits interdits est étendue aux contenants alimentaires (par exemple les boîtes « kebab » utilisées pour la vente à emporter) et gobelets en polystyrène expansé, ainsi qu'aux tiges en plastique pour ballons, non couverts par la réglementation française ; certaines des exceptions françaises ne sont pas prévues par la directive Plastiques à usage unique (ustensiles compostables en compostage domestique ou industriel et constitués, pour tout ou partie, de matière biosourcée) tout comme certaines interdictions françaises (piques à steak ou plateaux-repas, par exemple) ou ne sont qu'en voie de l'être (produits cosmétiques avec microbilles) ;
- ii. Leur date d'entrée en vigueur : les interdictions de mise sur le marché de certains ustensiles en plastique doivent intervenir dès le 1<sup>er</sup> janvier 2020, alors que la directive « Plastiques à usage unique » prévoit une application à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021.

Une meilleure concordance a bien été recherchée dès l'accord interinstitutionnel connu, à l'occasion de l'examen du projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises. Son article 17 prévoyait en effet le report au 1<sup>er</sup> janvier 2021 des interdictions concernant les pailles, couverts ou encore les bâtonnets mélangeurs, ainsi que le retrait de la liste des interdictions les plateaux-repas et l'ajout des tiges de support pour ballons et des contenants ou récipients en polystyrène expansé. Il supprimait enfin l'exception à l'interdiction concernant les assiettes jetables compostables en compostage domestique ou industriel et constituées, pour tout ou partie, de matière biosourcée. Or cet article a été censuré par le Conseil Constitutionnel dans sa décision n° 2019-781 DC du 16 mai 2019, pour une raison de procédure.

Le projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire ne comporte pas de dispositions visant au rétablissement de la concordance des règles. Or, la directive « Plastiques à usage unique » permet aussi désormais à la France d'élargir un périmètre d'interdiction des gobelets jusqu'alors très limité (seuls les gobelets vendus vides sont visés par la loi de 2015

de transition énergétique pour la croissance verte) et au-delà des mesures d'interdiction, les États membres pourront se doter d'objectifs de baisse de la consommation pour les contenants alimentaires en plastique jetables. Une incertitude ainsi perdue pour les metteurs sur le marché français, au risque de les désavantager par rapport à leurs concurrents européens.

Pour vos co-rapporteurs, il est absolument indispensable d'assurer aux industriels français des conditions de concurrence équitables et, au-delà, une vision claire et stable du marché. À cet égard, ils souhaitent souligner la difficulté née de la définition des plastiques portée par cette nouvelle directive pour les matières bio-sourcées, différente des règles françaises adoptées en 2015. Or l'offre de plastiques issus de sources renouvelables (végétale, animale, résiduelle...), développée depuis les années 2000, avait pu s'étoffer grâce à ce cadre législatif, avec notamment des structures innovantes différentes de celles des polymères pétrochimiques existants, comme le PLA (acide polylactique) issu de l'amidon. Une interdiction, telle que semble la porter le considérant 11 (« *Les matières plastiques fabriquées avec des polymères naturels modifiés et les matières plastiques fabriquées à partir de matières premières d'origine biologique, fossiles ou synthétiques n'existent pas naturellement dans l'environnement et devraient donc relever de la présente directive* ») pour les produits à usage unique doit s'articuler avec l'objectif de « *promotion de produits et de matériaux innovants et durables,* » visé au considérant 36, en particulier pour les plastiques se décomposant finalement en dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>), en biomasse et en eau, et valorisables par compostage et par digestion anaérobie.

Il apparaît enfin à vos co-rapporteurs difficile de bien appréhender le « paysage réglementaire » lorsque l'on parle :

- Au niveau européen, d'objectifs de 65 % de recyclage des déchets ménagers d'ici 2035, de 70 % de recyclage des emballages d'ici 2035, de 50 % de recyclage des emballages plastiques d'ici 2025 et 55 % d'ici 2030, de 100 % d'emballages plastiques recyclables ou réutilisables d'ici 2030,
- Au niveau national, d'un objectif de 100 % de recyclage des plastiques d'ici 2025.

Le projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire devra permettre de définir un cadre précis pour les acteurs économiques, mais aussi pour nos concitoyens afin d'articuler clairement règles européennes et règles nationales.

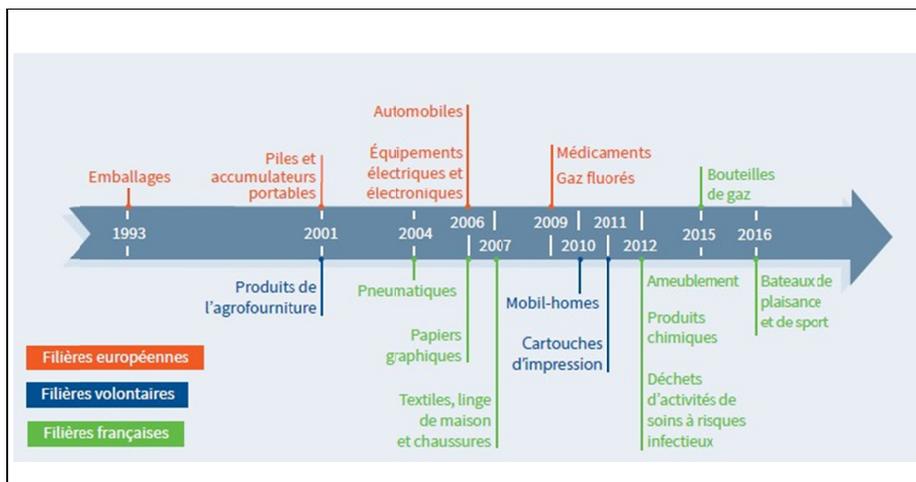
## 2. Une avance incontestable en matière de filières de responsabilité élargie du producteur mais des taux de recyclage encore très bas

### a. Une mise en œuvre extensive des filières de responsabilité élargie du producteur

#### i. Six filières relevant d'une obligation européenne, le triple existant en France

Le principe de la responsabilité élargie impose aux producteurs de ces produits de s'organiser pour gérer la fin de vie de leurs produits. Ils doivent notamment mettre en place une organisation dédiée pour que leurs objets soient correctement recyclés. Ce principe a été posé en 1975, mais sa première mise en œuvre date de 1992, avec la création d'une filière de responsabilité élargie du producteur (REP) pour les emballages. La France a progressivement mis en place une quinzaine de ces filières, mais il n'en existe aujourd'hui que six à l'échelle de l'Union européenne.

#### TYPLOGIE DES FILIÈRES REP EN FRANCE



Source : ADEME.

#### ii. Des perspectives d'évolution qui font de la REP le moteur de l'économie circulaire

• Les règles européennes récemment adoptées vont devoir être transposées en droit français. La directive n° 2018/852 du 30 mai 2018 modifiant la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages impose en effet l'extension d'une filière existante, la REP emballages, aux emballages industriels et commerciaux. Sa transposition doit intervenir au plus tard le 5 juillet 2020.

La directive « Plastiques à usage unique » prévoit quant à elle la mise en place obligatoire de nouvelles filières REP pour certains produits (certaines existant déjà en France). Par ailleurs, la directive sur les installations de réception portuaires pour le dépôt des déchets des navires, qui vise à ramener à terre les déchets produits sur les bateaux et récupérés dans les filets pour être traités et recyclés dans les ports doit, elle, être transposée d'ici au printemps 2021.

Il serait aussi possible d'aller plus loin que ces créations sous l'impulsion de l'Union européenne, comme l'a proposé en mars 2018 M. Jacques Vernier, Président de la commission des filières REP<sup>(1)</sup>. Parmi ses suggestions, et compte tenu des critères identifiés par l'ADEME en 2016 dans son « Étude sur les produits hors REP ayant un potentiel de réemploi et recyclage » (nocivité (pour la santé, pour l'environnement, possibilité de réemploi ou de recyclage, quantités produites), trois concernent des articles en matières plastiques : le secteur des jouets, des articles de sport et de loisir et des articles de bricolage et de jardin. En pratique, pour Jacques Vernier, il serait pertinent que tous les objets en plastique de ces filières nouvelles rejoignent la « poubelle jaune » de collecte sélective. Au Danemark, ces objets font toutefois l'objet d'une collecte sélective mais avec dépôt par le consommateur dans les centres de tri.

La Feuille de route pour l'économie circulaire (FREC) présentée par M. Édouard Philippe, Premier ministre et Mme Brune Poirson, Secrétaire d'État à la transition écologique et solidaire, dévoilée le 23 avril 2018, annonçait une concertation avec les acteurs concernés pour créer ces nouvelles filières de responsabilité élargie des producteurs, engagée dès le 27 juin 2018. Les modalités de déploiement d'une REP spécifiquement adaptée aux enjeux de l'industrie du tabac étaient quant à elles « à l'étude », selon le bilan de l'application de la FREC fait le 24 avril 2019 par le ministère de la Transition écologique et solidaire<sup>(2)</sup>, et lors de la première réunion du Conseil de Défense écologique le jeudi 23 mai, la création d'une consigne sur les emballages et les bouteilles en plastique a été annoncée.

• Si la version de l'avant-projet de loi « *Pour une économie circulaire et une meilleure gestion des déchets* » parue dans la presse le 23 janvier dernier prévoyait de procéder à cette transposition des directives du « paquet déchets » et plus largement à la réforme des filières à responsabilité élargie du producteur par le biais d'une habilitation du Parlement au Gouvernement, le projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire adopté par le Conseil des Ministres le 10 juillet précise bien que la réforme des filières REP, point névralgique du texte, sera examinée directement par le Parlement. La liste des filières portée par l'article 8 du projet de loi comporte donc à ce stade cinq

---

(1) *Les filières REP - Responsabilité élargie des producteurs en matière de prévention et de gestion des déchets générés par leurs produits, Jacques Vernier, mission relative à l'inscription des filières REP au cœur de la transition vers une économie circulaire à la demande de M. Nicolas Hulot, ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire, et de M. Bruno Lemaire, ministre de l'économie et des finances, mars 2018.*

(2) Voir <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/feuille-route-economie-circulaire-frec>.

nouvelles filières, dont deux des quatre rendus obligatoires par la directive sur les plastiques à usage unique (produits du tabac équipés de filtres contenant du plastique et lingettes pré-imbibées), la troisième (ballons de baudruche) pouvant entrer dans celle, également nouvelle, plus générique des jouets. Le traitement des engins de pêche et déchets des navires devra être précisé, sachant que les transpositions prévues à l'article 12 ne visent que le « paquet déchets » de 2018 précédemment évoqué.

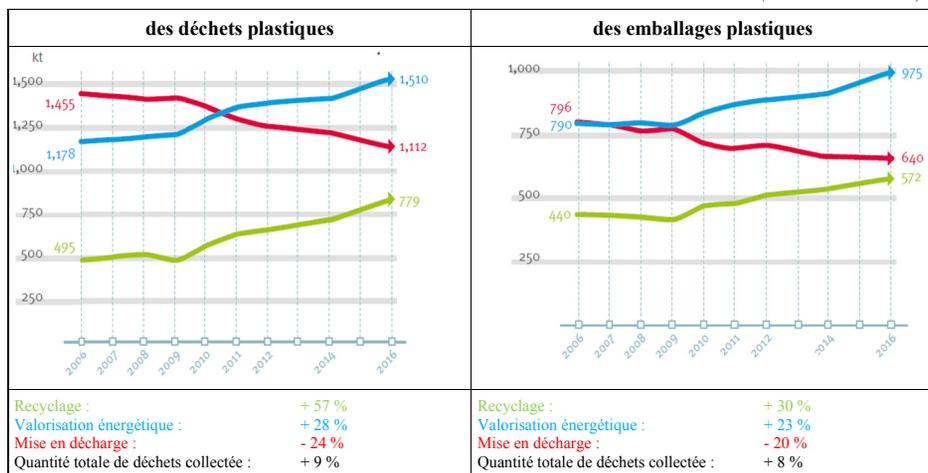
**b. Des taux de recyclage et d'incorporation de matières recyclées peu satisfaisants**

*i. Des taux de recyclage des plastiques qui placent la France en queue de peloton de l'Union européenne...*

Prises isolément, les données pour la France montrent une certaine fragilité : une valorisation énergétique qui continue à progresser, un recyclage qui demeure le mode de traitement le moins usité, même si les courbes semblent amener à se croiser pour ce qui concerne les emballages plastiques.

**ÉVOLUTION DU TRAITEMENT ENTRE 2006 ET 2016**

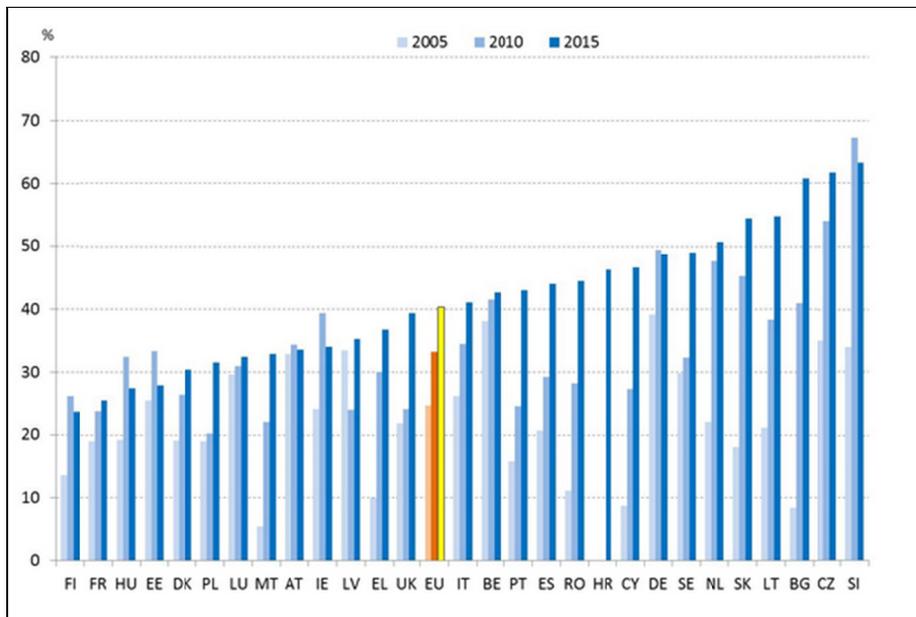
(en milliers de tonnes)



Source : *Plastics – The facts 2018 An analysis of European plastics production, demand and waste data, PlasticsEurope.*

La comparaison avec les autres États membres confirme le retard national, en particulier pour les emballages plastiques.

## TAUX DE RECYCLAGE DES EMBALLAGES PLASTIQUES PAR ÉTAT MEMBRE



Source : *Measuring progress towards circular economy in the European Union – Key indicators for a monitoring framework, Commission Staff Working document, SWD/2018/017 final.*

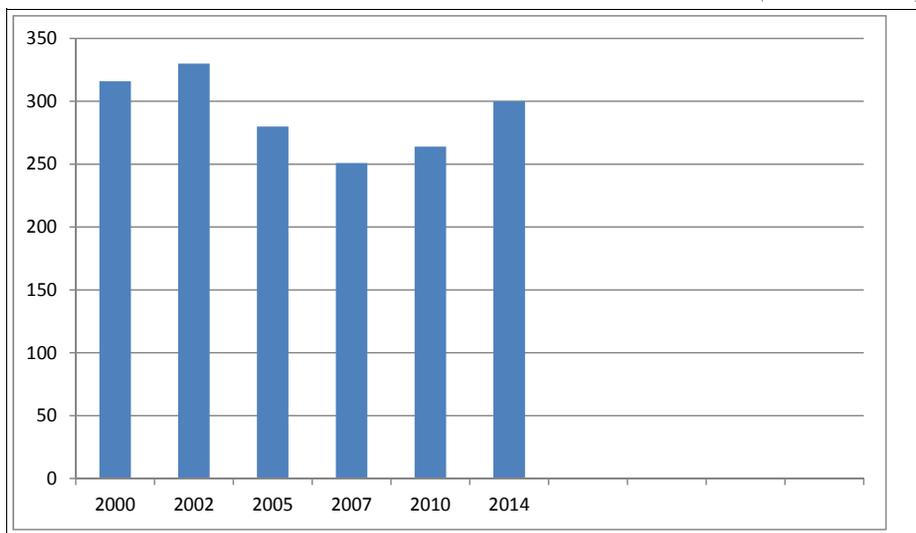
Selon *PlasticsEurope*, seuls 21,3 % du gisement français de plastique post-consommation était recyclé en 2014, le taux de recyclage des plastiques usagés étant lui de 25,4 %. La cible de recyclage des emballages plastiques fixée par la directive Emballages adoptée en 2008 était de 22,5 % en 2015. Sa version révisée publiée en juin dernier fixe des objectifs de, respectivement, 50 % d'ici 2025 et 55 % d'ici 2030. L'objectif de la Stratégie Plastiques de l'Union européenne est de faire en sorte que d'ici 2030 tous les emballages en plastique mis sur le marché de l'Union européenne soient réutilisables ou facilement recyclables. Le Président de la République porte, lui, l'engagement d'avoir « 100 % de plastiques recyclés d'ici 2025 » comme il l'a rappelé le 6 mai dernier lors de son allocution sur la protection de la biodiversité. La marche est donc haute ; elle n'est pas infranchissable.

### ii. ...et freinent l'incorporation de matières plastiques recyclées

La consommation annuelle de matières plastiques recyclées (MPR) réincorporées s'élève à 300 000 tonnes, selon l'ADEME.

## ÉVOLUTION DE LA QUANTITÉ DE MATIÈRE PLASTIQUE RECYCLÉE RÉINCORPORÉE DANS LA PRODUCTION EN FRANCE

(en milliers de tonnes)



Source : ADEME, « Bilan National du Recyclage 2005-2014 - Rapport final » ; ADEME, « Le recyclage en France – Bilan annuel données 2010 ».

Mais il convient de comparer ce chiffre aux 3,6 millions de tonnes de matières plastiques vierges utilisées annuellement et à la production totale de matières plastiques recyclées, qui s'élevait à 517 milliers de tonnes en 2014, selon l'ADEME. L'essentiel de la production française est en fait exporté, faute de demande pour ces résines en France même.

L'incorporation des matières plastiques recyclées sert aujourd'hui essentiellement à la fabrication d'articles différents des produits dont ils sont issus, même si des cycles fermés se mettent progressivement en place, comme pour les bouteilles en PET par exemple.

Le PET, le PEhD et le PEbD représentent ainsi respectivement 38 %, 19 % et 17 % des volumes régénérés, ce qui est cohérent avec le fait que le PET est aujourd'hui le marché le plus mature compte tenu de l'existence d'une collecte séparée des bouteilles en plastique via la filière REP. C'est aussi un outil de communication pour les embouteilleurs, confrontés à une question d'image de leur produit – l'eau minérale –, critiquée au nom de la quantité de déchets générée.

Pour répondre aux ambitions européenne et française, deux enjeux sont donc cruciaux : le gisement et les obligations d'incorporations.

*c. L'enjeu crucial du gisement et des taux d'incorporation de matières plastiques recyclées*

*i. Le gisement : atteindre une masse critique et en améliorer la qualité*

Pour PlasticsEurope, comme pour les autres interlocuteurs rencontrés dans le cadre de la mission, la faible progression du taux de recyclage en France s'explique en premier lieu par le caractère diffus de la collecte. Contrairement à l'Allemagne, au Danemark ou bien aux Pays-Bas, la France avait en effet jusqu'à présent choisi de privilégier une collecte très sélective, avec un nombre restreint de produits collectés de façon à assurer l'homogénéité du gisement. Or aujourd'hui **l'atteinte d'une masse critique apparaît indispensable**.

L'extension des consignes de tri prévue d'ici à 2022 montre une première évolution d'importance sur ce point. Le projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire déposé au Sénat le 10 juillet 2019 en est une deuxième.

La FREC ne prévoyait, en effet, qu'une simple possibilité, pour les collectivités locales, d'expérimenter des dispositifs de consignes solidaires pour les bouteilles plastiques, sans précisions sur l'ampleur du dispositif et les modalités de son financement. Le projet de loi prévoit le cadre juridique pour la mise en place de dispositifs de consigne – dont les modalités de fonctionnement, notamment le montant de la somme consignée seront encadrées par décret.

Il prévoit également de soumettre aux règles de responsabilité élargie les places de marché et les plateformes en ligne lorsque ces dispositifs assurent la vente à distance et la livraison de produits pour le compte d'un tiers, comblant ainsi un vide juridique.

Quant à la qualité, un facteur clé est à rechercher dans une étude plus fine des consommations de matières plastiques que ce qui est aujourd'hui réalisé par le bilan national du recyclage : l'identification des résines, la priorisation de leur caractère recyclable, et sans doute un resserrement du nombre de résines et d'adjuvants (*cf. infra*).

*ii. Comblent le décalage entre l'offre et la demande de matières plastiques recyclées*

Le **décalage** entre l'offre et la demande de matières plastiques recyclées peut être **comblé par des actions volontaires et/ou des taux réglementaires d'incorporation**. Les premières créent une dynamique ; les seconds permettent de garantir une trajectoire, si les premières s'avèrent insuffisantes.

La FREC avait fait le choix des engagements volontaires incluant des objectifs de volumes d'intégration de matières premières issues des déchets, avec l'annonce de volumes supplémentaires d'environ 300 000 tonnes, soit un total de 600 000 tonnes d'ici 2025. Ces engagements demandent à être déclinés par

marché et par produit dans le cadre de contrats d'objectifs par les metteurs en marché, les plasturgistes et les recycleurs, selon la Fédération de la Plasturgie et des Composites et Elipso. Dans la ligne de la FREC, un « pacte national sur les emballages plastiques » a ainsi par exemple été signé le 21 février dernier entre des entreprises de la grande distribution, le Gouvernement et deux ONG.

**« Pacte national sur les emballages plastiques »**

Le Gouvernement, les entreprises Auchan Retail France, Biscuits Bouvard, Carrefour, Casino, Coca-Cola European Partners, Danone, Franprix, L'Oréal, LSDH, Monoprix, Nestlé France, Système-U, Unilever, ainsi que deux ONG –, la Fondation Tara Expéditions et le WWF France – ont signé le 21 février dernier un « pacte » par lequel les acteurs s'y engagent notamment à :

- Établir une liste des emballages devant être désignés comme problématiques ou inutiles et pour lesquels des mesures pour leur élimination devront être prises ;
- Atteindre collectivement 60 % d'emballages plastiques effectivement recyclés d'ici 2022 ;
- Éco-concevoir les emballages pour les rendre réutilisables, recyclables ou compostables à 100 % d'ici 2025 ;
- Mener des actions de sensibilisation et de pédagogie auprès du grand public sur les enjeux de la pollution plastique. Les entreprises signataires devront par exemple indiquer le taux de matières plastiques recyclées incorporées dans les emballages.

Or cette dynamique apparaît relativement faible, puisque si cet engagement de 300 000 tonnes correspond en effet à un doublement de l'existant, il ne représente toutefois que 10 % de la consommation annuelle de matières plastiques en France. On passera ainsi d'un taux d'incorporation de 10 % à 20 %. Ce n'est pas négligeable, mais nous sommes loin des 100 %.

Vos co-rapporteurs relativisent d'autant plus ces engagements que l'appel à projet « Objectif recyclage plastiques – Orplast » géré par l'ADEME doit permettre, avec 26 projets retenus, d'augmenter à son échéance de 100 000 tonnes les capacités d'incorporation de MPR, alors que toute la filière dans son ensemble propose une augmentation de 300 000 tonnes, qui prend en compte non seulement cet appel à projet mais aussi des engagements déjà anciens (c'est par exemple le cas de la filière automobile, où les propositions de réduction correspondent à des choix de conception de véhicules actés deux ou trois ans auparavant). Mais pour les représentants des intérêts des professionnels de la plasturgie auditionnés par vos co-rapporteurs, des taux d'incorporation définis par la loi (hors cadre européen) seraient de nature à casser la dynamique engagée.

**Vos co-rapporteurs accueillent positivement les engagements volontaires**, qui il est vrai correspondent à la nature inclusive et contractuelle mise en avant par la *Stratégie européenne sur les matières plastiques dans une économie circulaire*. **Ils en mesurent toutefois aussi les limites et n'écarteront pas d'emblée l'idée de taux d'incorporation obligatoires fixés réglementairement.**

Ils soulignent à cet égard que le cas du PET dans les bouteilles montre qu'une telle démarche est compatible avec la prise en compte proportionnée des contraintes des industriels. En effet, les règles fixées par la directive « Plastiques à usage unique » pour 2025 correspondent largement à l'existant, le « possible » annoncé par certains embouteilleurs pour la même date étant de 100 %<sup>(1)</sup>. Loin d'être une « sanction », comme pourrait le laisser entendre les propos de la Secrétaire d'État le 21 février dernier à l'occasion de la signature du « pacte national sur les emballages plastique » (« *Tous les acteurs comprennent qu'il est plus que jamais temps pour eux d'investir réellement la question sans quoi nous passerons de l'incitation à la sanction* »), des taux d'incorporation obligatoires pourraient être un aiguillon pour l'action, à condition d'être proportionnés aux filières et aux résines.

Ils accueillent donc avec satisfaction la possibilité portée dans le projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire de rendre obligatoire l'incorporation d'un taux minimal de matière recyclée dans certains produits et matériaux définis par arrêté.

## **B. LES STRATÉGIES NATIONALES DANOISE ET HOLLANDAISE : DES STRATÉGIES PARTENARIALES BÂTIES SUR LE CONSENSUS CONTRAINTES D'INTÉGRER À LA HÂTE LES AVANCÉES EUROPÉENNES**

### **1. Le Danemark : une attention accrue portée aux problématiques liées au plastique dans un État membre relativement en retard**

« *Le plastique – à la fois fantastique et problématique* » est-il écrit dans le plan d'action pour le plastique présenté par le ministère de l'Environnement et de l'Alimentation début décembre 2018. Cette stratégie, la première à être centrée exclusivement sur le plastique au Danemark, montre la préoccupation croissante de cet État membre pour les problématiques liées à la gestion du plastique, mais également son intérêt renouvelé pour une matière jugée essentielle. Cette attention accrue est la bienvenue puisque le Danemark, tout en menant une politique semblable aux autres pays d'Europe du Nord, est relativement en retard dans ce domaine par rapport à ces derniers, et se trouve de plus en plus concerné par la pollution maritime due au plastique.

---

(1) Danone s'est engagé en janvier 2018 à utiliser 100 % de plastique recyclé dans ses bouteilles Évian en 2025. Aujourd'hui, ces bouteilles Évian contiennent en moyenne 25 % de plastique recyclé (rPET). Danone serait en mesure de réaliser des bouteilles 100 % en r-PET mais la bouteille est encore un peu grise et insuffisamment brillante.

***a. Malgré un système de consigne performant, le Danemark est encore loin d'atteindre les objectifs fixés par l'Union européenne en matière de recyclage***

*i. Une priorité donnée au recyclage et à la réduction des contenants en matières plastiques pour le secteur agroalimentaire*

Le Danemark ne mise pas sur une stratégie zéro plastique, mais tente plutôt d'assurer le recyclage et la réutilisation des contenants en plastique. Ainsi, un système de consignes performant a été mis en œuvre dès le début des années 2000, permettant le recyclage des bouteilles en plastique, en verre et des cannettes.

En 2016, neuf bouteilles et cannettes sur dix étaient retournées au système de consignes, ce qui représente 1,15 million de contenants recyclés. Ce succès est en partie dû à la contrepartie financière obtenue lors du retour en magasin de ces bouteilles et cannettes, qui, de surcroît, est automatisé. Il s'explique aussi par un système de tarification, pour les producteurs, à la fois fin et réactif. En effet, *Dansk Return System* (DSK) a élaboré plus de 200 montants de contribution, ajustée en fonction des caractéristiques des produits, et communicables dans un délai maximum de 4 semaines (dans les faits, il faut compter deux semaines seulement pour qu'une « contribution » soit attachée à un produit et les machines automatisées modifiées en conséquence). *DSK* a ainsi dans sa base de données 25 100 types de bouteilles et de cannettes, sachant que 6 039 nouveaux produits ont été enregistrés en 2017 seulement. Ce système de consigne va être étendu aux cartons, bouteilles et cannettes contenant des jus de fruits et sirops d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2020. Cela permettra de recycler 52 millions de bouteilles de plus.

De plus, l'usage de plastique jetable est limité par l'introduction de caisses en plastique réutilisables pour transporter les produits alimentaires. Une taxe sur les emballages a été instaurée en 1993 sur les sachets plastiques jetables, ce qui a permis une baisse significative de la consommation de ces sacs.

*ii. Des objectifs de recyclage des déchets en plastique loin d'être atteints*

Selon les statistiques du ministère de l'Environnement et de l'Alimentation, sur un approvisionnement total de 215 000 tonnes d'emballages en plastique, seules 36,1 % ont ensuite été recyclées en 2016. En outre, en prenant en compte les pertes dans le processus de recyclage, la part d'emballages en plastique recyclés *in fine* tombe à 18 %. Le Danemark est donc largement en deçà de la moyenne des pays de l'Union européenne, établie à 42,4 % en 2016 et loin des objectifs de l'Union européenne, fixés à 50 % de recyclage d'ici 2025, et 55 % d'ici 2030. Bien que menant une politique relativement similaire à celles de ses voisins scandinaves (tous appliquent en effet le système de consigne, les taxes sur les emballages et sur l'enfouissement des déchets, ou le principe de responsabilité élargie du producteur), il est également en retard par rapport à ses voisins nordiques immédiats : la Suède recyclait en 2016 50,7 % de ses déchets en

plastiques et la Norvège 44,6 %. Seule la Finlande faisait moins bien que lui, avec un taux de recyclage de 25,4 %.

L'incinération concerne encore près des deux tiers des déchets des ménages, en dépit de l'instauration en 1987 d'une taxe d'incinération et d'enfouissement des déchets. Mais en 1997, le durcissement des règles relatives à l'enfouissement, interdit en cas de possibilité d'incinération, a finalement fait passer au second plan la stratégie de recyclage. Les défauts d'organisation dans les méthodes de tri, notamment des déchets ménagers, expliquent également en partie cette situation. Tout d'abord, le ramassage des déchets en plastique est inégal selon les territoires. Ainsi, trois-quarts des municipalités danoises récupèrent les déchets en plastique directement auprès des ménages, le quart restant organise la collecte de ces déchets directement dans les déchetteries. De plus, parmi les trois-quarts évoqués, les déchets ne sont collectés que dans certains types de ménages. Enfin, les consignes de tri varient d'une commune à l'autre, ce qui est susceptible de mener à des confusions.

Une marge de progression existe donc du côté des déchets des ménages. La législation est plus stricte pour les entreprises, tenues depuis 2012 de trier leurs déchets en PVC et les emballages en plastique qu'elles produisent, afin de faciliter leur recyclage, et soumises au principe de responsabilité élargie du producteur (REP).

### *iii. Un focus sur les déchets marins et les substances plastiques particulières*

L'abondance des déchets en plastique sur les côtes danoises explique l'intérêt particulier que les Danois portent au sujet des déchets marins : en 2017, 88 % des déchets marins retrouvés sur leurs côtes étaient en plastique, tandis que la proportion de plastique dans les déchets rejetés dans l'environnement en général au Danemark s'élevait à seulement 39 % en 2018.

Outre une action internationale et des mesures spécifiques contre la pollution des mers <sup>(1)</sup>, le Danemark est relativement en pointe dans les stratégies limitant la présence de micro-plastique dans les eaux usées. Une analyse conduite par l'Agence de Protection de l'Environnement danoise en 2016 a en effet montré que seulement une très petite quantité des microplastiques (0,3 %) présents dans les eaux usées avant traitement était finalement relâchée dans l'eau avec les techniques utilisées.

Le Danemark porte enfin une attention particulière aux substances dangereuses présentes dans les plastiques. La stratégie danoise sur les phtalates mise en place en 2013 qui visait à différencier ces substances en fonction de leur dangerosité, a influencé les évolutions dans les régulations dictées par la

---

(1) Campagne sur la pollution marine au moyen de « patrouilles pour l'environnement » en mer, défraiement forfaitaire de la livraison des déchets au port pour les bateaux – si la collecte est payante, le recyclage de ces déchets ne l'est pas, contrairement à leur incinération.

proposition européenne REACH. De même, la restriction établie par le Danemark sur les produits contenant plus de 0,01 % de plomb en 2000 a inspiré les discussions actuelles de l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA) sur la quantité maximale de plomb dans le PVC.

***b. N'ayant visiblement pas anticipé une évolution si rapide de la législation européenne, le Danemark a engagé ces derniers mois une politique de rattrapage ambitieuse***

*i. Une initiative inédite, le plan d'action gouvernemental pour le plastique*

Début décembre 2018, le gouvernement danois a présenté son plan d'action « plastique sans gaspillage » visant à limiter la pollution due au plastique et à améliorer le recyclage. Ce plan de 6,7 millions d'euros en quatre ans témoigne du fort intérêt du Danemark pour les enjeux liés au plastique. L'initiative est par ailleurs inédite, puisque c'est la première fois qu'une stratégie centrée exclusivement sur le plastique est mise en place au Danemark. Il comporte vingt-sept initiatives, regroupées en huit thématiques.

## **Le plan d'action « plastique sans gaspillage » danois**

### **1. Mieux articuler la chaîne de création et transformation du plastique**

- Mettre en place un Centre national pour le plastique, afin de concentrer les efforts en matière de recyclage et de réutilisation du plastique.
- Analyser la consommation et le traitement du plastique au Danemark.
- Recenser les perspectives de développement des entreprises danoises spécialisées dans le plastique.
- Prioriser la recherche et accroître les fonds de développement technologique.

### **2. Mieux engager la responsabilité des entreprises pour une économie circulaire**

- Favoriser la coopération entre secteurs comme entre l'agriculture, la construction, la restauration et le commerce de détail.
- Étendre le système de consigne aux cartons, bouteilles et cannettes contenant des jus de fruits et sirops d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2020.
- Accroître la responsabilité des producteurs concernant les emballages.

### **3. Renforcer la stratégie de recyclage des déchets ménagers en plastique**

- Changer les normes de tri et de collecte des déchets en plastique.

### **4. Apporter des solutions pour réduire la pollution marine et terrestre**

- Soutenir la directive européenne sur le plastique à usage unique.
- Lancer une campagne d'information nationale en vue de réduire les déchets dans l'environnement.
- Mettre en commun et subventionner les initiatives locales pour nettoyer les plages des déchets en plastique.
- Interdire les cartouches en plastique non biodégradables.
- Nettoyer la mer des filets de pêche perdus (les « filets fantômes ») et prévenir la perte d'autres filets de pêche.

### **5. Faire des choix plus réfléchis en matière de plastique**

- Interdire la distribution gratuite de sachets plastiques épais avec poignée.
- Interdire l'utilisation de sachets plastiques fins avec poignée sauf cas particuliers (l'interdiction ne s'applique pas aux sacs de congélation, sacs-poubelles, sacs pour fruits et légumes).
- Réduire de moitié la consommation de sachets plastiques au Danemark d'ici 2023.
- Développer des exigences en vue de réduire la consommation de sachets plastiques jetables lors de grands événements.
- Analyser les conséquences de la taxe d'emballage s'appliquant aux couverts jetables sur la consommation de plastique et autres matériaux potentiellement polluants.
- Interdire l'ajout de micro-plastique dans les produits cosmétiques.

### **6. Approfondir nos connaissances du plastique**

- Développer la recherche et l'innovation sur le micro-plastique à l'échelle nationale.
- Acquérir des connaissances sur la présence de micro-plastique dans les boues d'épuration.
- Acquérir des connaissances sur la pollution causée par le micro-plastique présent dans le gazon artificiel, et se renseigner sur les alternatives possibles.
- Acquérir des connaissances sur les avantages et inconvénients du plastique biodégradable et du plastique d'origine biologique.
- Recenser les produits en PVC sur le marché danois et les substituts possibles au PVC.

### **7. Créer un réel marché européen pour un traitement circulaire du plastique**

- Décider d'une exigence européenne commune dans la conception et le recyclage du plastique.

### **8. Donner des réponses globales à une problématique qui l'est aussi**

- Donner la priorité à l'engagement international du Danemark au sujet du plastique.
- Renforcer les efforts du Danemark dans les territoires marins de son voisinage.

*ii. Qui fait consensus au Parlement comme dans la société civile*

En dépit de réticences initiales exprimées par le Parti Populaire danois (sur l'interdiction des sachets plastiques fins), les Sociaux-Démocrates et la Liste Unitaire (sur le niveau d'ambition), ce plan d'action gouvernemental a fait l'objet, début février, d'un accord politique rassemblant l'ensemble des partis représentés au Parlement danois

Ce consensus a pu être trouvé à la fois sur les vingt-sept initiatives gouvernementales initiales, mais aussi sur onze mesures supplémentaires visant notamment à transposer les dispositions de la directive sur les plastiques à usage unique, mais aussi sur des mesures complémentaires destinées à réduire la consommation de bouteilles (augmentation du nombre de fontaines à eau publiques) ou à faciliter le nettoyage des plages (abondement d'un fond, avec 2,5 millions d'euros).

Cette recherche du consensus a été également mise en avant par les représentants du Fonds danois pour l'innovation. Ils ont sollicité, pour leur rapport sur la « nouvelle économie du plastique au Danemark » beaucoup de contributeurs, aux positions parfois très opposées, avec pour fil conducteur la recherche d'un équilibre « gagnant – gagnant ». Si ces antagonismes ne leur ont pas *in fine* permis de présenter un modèle économique, cette méthode leur semble être la seule de nature à engager la société tout entière.

Vos co-rapporteurs soulignent que, sous des noms différents, du Grenelle de l'environnement à la Feuille de route pour une économie circulaire, la France a finalement elle aussi fait le choix d'une méthode de réflexion inclusive.

**2. Les Pays-Bas : un impératif politique porté en matière de plastiques par un pacte national sur l'économie circulaire**

La coalition issue des élections de mars 2017 a fait de l'économie circulaire un volet important d'une politique climatique ambitieuse, dont l'agenda sur l'utilisation des plastiques apparaît le plus mature. Capitalisant sur des expériences engagées depuis le début des années 2010 et en grande partie fondées sur la collaboration entre secteur public et acteurs privés, les Pays-Bas ont en effet développé en quelques années un cadre favorable à l'économie circulaire qui repose essentiellement sur les acteurs privés et fonctionne selon le principe du « *poldermodel* » (modèle de polder).

***a. Un Accord national décliné avec cinq agendas***

L'*Accord national sur l'économie circulaire*, signé le 24 janvier 2018 par 180 parties prenantes sous l'égide de la Secrétaire d'État à l'infrastructure et à la gestion de l'eau, Stientje van Veldhoven, réaffirme l'objectif d'arriver à un modèle 100 % circulaire en 2050, avec une cible intermédiaire de 50 % en 2030. Sur cette base, cinq agendas de transition ont été adoptés par le gouvernement hollandais, le 26 juin 2018.

L'*Agenda sur l'utilisation des plastiques* apparaît le plus mature. Il repose sur le *Plastic Cycle Value Chain Agreement*, signé le 12 novembre 2013 par 180 parties prenantes (qui prévoyait notamment l'interdiction généralisée des sacs plastiques gratuits au 1<sup>er</sup> janvier 2016). Il se focalise sur quatre axes avec pour objectif 2030 : réduire l'utilisation des plastiques, utiliser plus les plastiques recyclés, favoriser une coopération stratégique et une meilleure qualité du plastique.

Les quatre autres agendas participent également sur des points précis à l'objectif d'une économie 100 % circulaire pour les plastiques. L'*Agenda de la biomasse et l'alimentation* vise à gérer plus efficacement la question des déchets ménagers. Deux des trois axes de l'*Agenda de l'industrie manufacturière* visent à remplacer les matières premières fossiles et/ou non durables par des matières premières renouvelables durables et à développer l'innovation dans les phases de conception et de production. L'*Agenda dans le secteur de la construction* vise à utiliser davantage de matériaux durables ou de matières premières recyclées dans les nouvelles constructions. L'*Agenda des biens de consommation* déploiera un système de collecte efficace des déchets et une meilleure manière de consommer.

### ***b. Des modalités d'exécution largement confiées au privé***

#### *i. Une approche partenariale conduite par le privé*

Une troisième étape a été franchie le 8 février 2019 avec le *Programme d'exécution 2019-2023*, rassemblant les mesures concrètes permettant d'atteindre les objectifs fixés par l'Accord national et les Agendas. Pour chacun de ces derniers, il cite et suscite des projets pilotes, précisant quels industriels y participent ainsi que les objectifs associés.

En parallèle, un pacte national sur les plastiques concernant principalement les biens de consommation en évolution rapide a été adopté le 21 février suivant par 75 parties prenantes dont le ministère de l'infrastructure et de la gestion de l'eau, 37 entreprises utilisant du plastique, 17 entreprises fabriquant du plastique, 20 entreprises « autres », non soumises à l'obligation de suivi prévue par le Pacte. Le pacte adopte ainsi une approche multipartite entre les entreprises signataires, les ministères compétents et les agences gouvernementales qui viennent en soutien à l'initiative.

Il prévoit d'atteindre un taux de recyclage de 100 % des plastiques à usage unique et d'emballage, de réduire de 20 % du volume (en kg) de plastique à usage unique et d'emballage et d'atteindre une moyenne de 35 % de plastique recyclé dans les plastiques à usage unique et d'emballage utilisés, en créant les centres de tri et de recyclage nécessaires afin d'assurer un tri « à haut niveau » de 70 % du volume de plastique à usage unique et d'emballage arrivant en centre de tri.

Le pacte promet notamment une large marge d'appréciation et une relative liberté d'initiative et de mise en œuvre pour les entreprises signataires, qu'elles soient productrices ou utilisatrices de plastique, et appelle à la création

d'une large communauté de pratique, afin de sensibiliser et d'impliquer d'autres acteurs tels que la société civile, ainsi que les autorités régionales (provinciales) et locales.

*ii. Un appui financier et réglementaire apporté par l'État néerlandais*

L'État néerlandais entend toutefois conserver un rôle actif afin de favoriser la transition. Ce programme d'exécution comprend ainsi une fiscalité incitative, un objectif de 10 % pour l'achat public durable en 2020 et un volet réglementaire. Il s'agit de réduire les contraintes pour dix actions transversales identifiées, notamment pour la mise en œuvre de la responsabilité élargie du producteur prévue par la réglementation européenne, l'interdiction de l'incinération des déchets recyclables (le cas échéant dès 2020) et celle de la production de déchets non recyclés issus de la construction (le cas échéant dès juin 2019). Certaines de ces actions concernent le niveau européen, les Pays-Bas souhaitant en particulier moduler, de façon harmonisée, les tarifs applicables aux déchets (bonus/malus).

Sur le plan fiscal, la taxe sur l'élimination des déchets devrait augmenter de 13,21 euros par tonne à 32,12 euros par tonne. Le champ d'application de la taxe sur les déchets devrait également être étendu aux boues d'épuration et à l'incinération des boues d'épuration des déchets des centrales à biomasse. Enfin, sont lancées des études sur le juste prix des externalités ainsi qu'une étude sur une taxonomie pour la durabilité dont les résultats pourront alimenter le débat européen.

Si ces nouvelles recettes, dont l'affectation n'est pas précisée, devraient donner des marges de manœuvre supplémentaires au gouvernement, le financement reste essentiellement assuré par des fonds privés, en provenance notamment des trois principales banques néerlandaises : ABN-AMRO, Rabobank et ING. Le levier communautaire devrait également être significatif<sup>(1)</sup>, le Gouvernement néerlandais proposant de mettre en place des financements pour inciter les entreprises dans une démarche circulaire à hauteur de 8 millions d'euros.

### **C. QUATRE POINTS D'ATTENTION SPÉCIFIQUES**

À l'issue de leurs auditions, vos co-rapporteurs souhaitent attirer l'attention sur quatre points qui leur semblent peu ou mal pris en compte par la *Stratégie européenne sur les matières plastiques* ainsi que par les *Stratégies nationales*.

---

(1) *Sous Présidence néerlandaise en 2016, a été mis en place un plan de financement de 650 millions d'euros entre 2016 et 2017 et un autre d'un milliard d'euros entre 2018 et 2020 pour les projets d'économie circulaire (« innovation deals »).*

## 1. Une priorité absolue, la réduction de la consommation de matières

### *a. Appliquer une lecture stricte de la hiérarchie des déchets en favorisant le réemploi en matière d'emballages*

Qu'elles soient vierges ou recyclées, les matières plastiques sont une source d'émissions liées à leur production ainsi qu'une source de déchets – notamment de taille minuscule – dont il est sans doute illusoire d'espérer atteindre une boucle fermée à 100 % à un coût raisonnable. Des risques pour la santé humaine peuvent également survenir au bout d'un temps parfois très long d'utilisation.

Vos co-rapporteurs sont donc d'avis qu'une lecture stricte de la hiérarchie des déchets est nécessaire, et que le réemploi/la réutilisation doivent donc être résolument privilégiés. **Notre société n'a pas besoin de davantage de plastique au quotidien.**

Certes, certaines alternatives se révèlent parfois décevantes. l'ADEME comme les ONG *Zero Waste* et *l'Alliance Rethink Plastic* ont souligné lors de leurs auditions le caractère problématique des matières plastiques biosourcées lié à l'usage des sols (qui handicape par exemple l'utilisation de matières plastiques biosourcées pour les sacs pour déchets organiques ou les capsules à café) comme à leurs conditions réelles de biodégradabilité, essentiellement en compostage industriel et qui impliquent que des conditions strictes soient réunies (des consommateurs bien formés ; des bacs à tri bien collectés ; des plateformes équipées ; des quantités adaptées – le compostage implique une quantité proportionnée de ce type de déchets pour que le mécanisme fonctionne).

Vos co-rapporteurs considèrent néanmoins que les efforts d'innovation et de recherche doivent être poursuivis pour des matières biosourcées alternatives aux matières fossiles et des usages compatibles avec une utilisation raisonnée des matières.

### *b. Soutenir des pratiques en plein essor mais dont le développement reste freiné par des difficultés techniques et financières*

Les initiatives de vente en vrac ou de réemploi des emballages se développent depuis cinq ans à une vitesse importante mais inégale.

Le secteur de la vente en vrac connaît une croissance importante sur le marché des produits de grande consommation (alimentaire et beauté). Ce secteur représente aujourd'hui 850 millions d'euros HT de chiffre d'affaires, comme une centaine seulement en 2013 et 20 % des magasins de la grande distribution proposent une ou plusieurs offres de produits en vrac hors fruits et légumes<sup>(1)</sup>. Le secteur du réemploi des emballages est lui aussi dynamique, mais son développement reste freiné par des difficultés importantes. Ainsi, alors qu'au

---

(1) Chiffres Zero Waste.

Danemark ou en Allemagne la consigne est généralisée, cette pratique est très marginale en France. Dans le secteur de la consommation nomade, les dispositifs de réemploi des emballages de vente à emporter peinent à émerger du fait de la disponibilité d'emballages jetables à très bas prix.

Vos co-rapporteurs appellent donc à la **mise en place d'un cadre réglementaire à la fois** :

- **favorable à la réduction des emballages**, avec, outre la transposition rapide des nouvelles règles européennes (*cf. supra*), un objectif national de réemploi des emballages, une obligation de récupération des emballages consignés pour les surfaces de vente de plus de 400 mètres carrés (le caractère obligatoire et agile est ainsi la clé du système de consigne danoise), une obligation de consigne pour les emballages de boissons destinés à la filière professionnelle et à la vente à emporter et le développement de standards pour les bouteilles et les contenants pour la vente à emporter réemployables afin de permettre la création d'un marché des emballages réemployables, en massifier les flux et donc rendre économiquement supportables les opérations logistiques et de lavage associées au réemploi. Ce cadre réglementaire doit être également **favorable à la distribution et la vente de produits en vrac**, dont les représentants des industries alimentaire et de la beauté ont souligné lors de leurs auditions respectives les enjeux de sécurité sanitaire et alimentaire qui s'imposaient à eux. Un certain nombre de réglementations semblent inadaptées ;
- **et flexible**, car il n'y a pas de modèle unique mais une pluralité de solutions. La réutilisation/consigne/recharge peut, selon la situation, se confronter aux freins des circuits de distribution (la diversité des emballages cosmétiques est ainsi beaucoup plus grande que pour les emballages alimentaires), ce qui rend la consigne difficile en circuits « longs », ou d'une « contamination » (ce qui est possible pour les parfums pose des problèmes microbiologiques pour les soins, par exemple).

## **2. Une exigence, accélérer le processus d'autorisation des matières recyclées et de certification des usines de recyclage**

### *i. Une procédure qui sépare évaluation du risque et gestion du risque*

La procédure établie dans le règlement (CE) n° 1935/2004 du Parlement européen et du Conseil du 27 octobre 2004 concernant les matériaux et objets

destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires <sup>(1)</sup> prévoit les mêmes exigences administratives et techniques pour toutes les substances et pour tous les procédés de recyclage des plastiques entrant dans la composition des matériaux en contact avec les aliments.

L'évaluation scientifique des risques est sous la responsabilité de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA), qui est chargée d'évaluer la sécurité des substances utilisées dans les matériaux en contact avec les aliments. L'EFSA évalue également la sécurité des procédés de recyclage des plastiques recyclés utilisés dans ces mêmes matériaux. Les demandes doivent être déposées auprès de l'autorité nationale compétente d'un État membre, qui la transmettra à l'EFSA. L'évaluation scientifique des risques est effectuée indépendamment de la gestion des risques ; ce sont par conséquent les gestionnaires du risque (les pouvoirs publics qui définissent les normes, que ce soit au niveau national ou au niveau européen et qui sont comptables de leur application) qui sont chargés de délivrer les autorisations de placement ou d'utilisation sur le marché de l'Union européenne de substances, de produits, d'allégations, de procédés ou d'organismes.

*ii. Un goulot d'étranglement : l'insuffisance de résines recyclées et de procédés de recyclage certifiés*

Les résines les plus utilisées pour les emballages de produits alimentaires et de produits cosmétiques sont le PET (polyéthylène téréphtalate), le PEhd et le PE bd (polyéthylènes haute et basse densité), le PP (polypropylène), ainsi que le polystyrène expansé (pour les premiers uniquement).

Seul le PET recyclé (rPET) dispose d'une norme « qualité alimentaire » et de procédés de recyclage certifiés. Le PEhd et le PP disposent d'une filière de recyclage, mais pas d'une norme « qualité alimentaire » pour leurs versions recyclées.

Or le secteur alimentaire est réglementairement obligé d'utiliser uniquement des emballages répondant au cahier des charges « qualité alimentaire » et le secteur cosmétique s'impose volontairement la même contrainte, dans le souci impératif de garantir la sécurité du consommateur. L'incorporation de matières plastiques recyclées est donc *ipso facto* limitée pour ces deux secteurs, qui sont les principaux utilisateurs d'emballages, le cahier des charges « qualité alimentaire » n'étant aujourd'hui disponible que pour le rPET.

Leurs interlocuteurs industriels français mais aussi gouvernementaux hollandais ont indiqué à vos co-rapporteurs que la certification en qualité alimentaire d'autres résines et d'autres précédés de recyclage que le PET (sans

---

(1) Complété par le règlement (UE) n° 10/2011 de la Commission du 14 janvier 2011 concernant les matériaux et objets en matière plastique destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires et par le règlement CE 282/2008 relatif aux matériaux et aux objets en matière plastique recyclée destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires et modifiant le règlement (CE) no 2023/2006.

doute la résine la plus facile à traiter en termes d'évaluation) était attendue, mais que l'EFSA n'était sans doute pas dotée en moyens humains et budgétaires suffisants pour répondre avec célérité à ce goulet d'étranglement. Ainsi, seule une poignée d'usines en France étaient aujourd'hui certifiées pour répondre aux besoins de l'industrie alimentaire, au moment où la demande de rPET était appelée à croître de façon exponentielle.

Outre une demande d'accroissement de ces moyens – que vos co-rapporteurs soutiennent – le gouvernement des Pays-Bas souhaite aussi voir amender la législation européenne en matière de sécurité des aliments, afin que les évaluations des risques pour la sécurité des aliments et la santé publique tiennent compte de la production recyclée plutôt que des intrants utilisés pour le recyclage, ainsi que celle sur le recyclage chimique des plastiques de qualité alimentaire, où le caractère « recyclé » prend une autre dimension puisque le procédé consiste à séparer toutes les molécules de plastique pour revenir aux composants originels par un procédé de distillation.

Les incitations, pour les acteurs européens de l'industrie chimique, à se tourner vers ces nouveaux procédés étaient faibles : ces acteurs n'y en effet ni besoin (les faibles taux d'incorporation de matières recyclées pouvant être traités par le recyclage mécanique) ni intérêt (ils auraient fait concurrence à leurs propres usines de production de matières vierges). Ils s'engagent aujourd'hui sur ce marché car ils sont confrontés à un problème de réputation et d'image de la matière plastique vierge, avec un risque réel d'interdiction (la directive sur les plastiques à usage unique l'a démontré) et donc de pertes de marché.

La phase, aujourd'hui préindustrielle, est parfois décrite comme décevante, mais certains acteurs, comme CITEO, qui vient en appui au projet du groupe Total en Moselle (recyclage de pots de yaourts en polystyrène) appellent à ne pas relâcher les efforts compte tenu de l'avance de certains compétiteurs, notamment hollandais. Vos co-rapporteurs sont, pour leur part, circonspects, puisque ce recyclage revient à perpétuer l'utilisation de matières fossiles, dont le caractère recyclable à l'infini reste mis en doute.

### **3. Fluidifier la circulation des données et la prise en charge des contraintes au sein des filières utilisant les plastiques**

Un paradoxe touche la filière des plastiques, et en particulier des emballages plastiques. D'une part, la pluralité des fonctionnalités recherchées implique un usage adapté d'une ou plusieurs résines et d'un ou plusieurs adjuvants pour chaque produit, avec des conditions strictes d'emploi de chacun d'entre eux pris séparément, en particulier lorsqu'il s'agit de matières plastiques destinées au contact alimentaire.

Des mécanismes de collecte de ces informations existent à une échelle globale. *PlasticsEurope* est en mesure d'indiquer par secteur d'activité et par résine les volumes de résines utilisées en Europe, en raison des obligations de

rapportage mise en place par l'Union européenne. L'Agence européenne des produits chimiques a été en mesure d'identifier les 400 adjuvants les plus utilisés pour les volumes de résines plastiques supérieures à cent tonnes par an, grâce aux obligations d'enregistrement imposées par le règlement REACH aux industriels, et a élaboré une base de données. Aussi dispersées qu'elles soient, ces données existent, et le Bilan national du recyclage en a fait en mai 2017 une agrégation pour la France pour la période 2005-2014. Une obligation nouvelle, dans le cadre des filières REP, de déclaration des matières contenues dans les produits mis sur le marché pourrait permettre de compléter de manière contemporaine ces données, afin de cartographier les usages les plus fréquents et d'utilisation la plus pertinente de la matière, en vue de réduire le nombre de résines et d'adjuvants.

D'autre part, il ressort des auditions menées par vos rapporteurs le sentiment que chaque maillon de la chaîne de fabrication d'un produit ou d'un emballage, tout en tenant compte des obligations d'écoconception et d'échanges d'information qui lui incombent, agit encore trop de manière isolée, sans prendre en compte en particulier les contraintes en aval de la chaîne, au moment du recyclage. Or le gisement est un facteur clé, et sa connaissance fine serait un outil puissant : où sont les résines, où sont les additifs, qu'est ce qui est mis en marché, quels sont les usages, qui sont les utilisateurs, pour pouvoir faire l'adéquation entre ce qui est fabriqué, collecté, recyclé, utilisé.

Il convient de favoriser une discussion entre les producteurs et les recycleurs/trieurs, pour éviter l'expérience « *bouteille Malibu* », c'est-à-dire de la mise sur le marché d'emballages critiques très perturbateurs de tri. Certes des outils existent dès à présent :

- en aval avec des systèmes de lecture des granulés de matières plastiques à recycler – l'usine Veolia de Vroomshop aux Pays-Bas est un bon exemple –,
- ou en amont, avec les Comités Stratégiques de Filières, le Comité Technique pour le Recyclage des Emballages Plastiques (créé spécifiquement avec pour objectif d'aider les concepteurs d'emballage en plastique à développer des solutions recyclables), ou encore la Plateforme collaborative sur le recyclage des plastiques. Mais ils semblent donc perfectibles.

À cet égard, les mécanismes envisagés par le projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire pour organiser, conformément à ce que prévoit le droit européen, la transmission à l'État d'information (données sur les produits, informations économiques, présence éventuelle de substances dangereuses) par les producteurs, éco-organismes et collectivités qui assurent un service public de gestion des déchets entant dans le cadre d'une filière REP, semblent prometteurs à vos co-rapporteurs, mais le diable est dans les détails, et il conviendra d'être attentifs à la mise en œuvre tant juridique (textes d'application) que pratiques (moyens financiers et humaines) qui seront dévolus.

Vos co-rapporteurs regrettent toutefois que l'occasion n'ait pas été également saisie ici de préciser et simplifier l'arborescence des divers acteurs intervenant à ce titre de l'échange d'informations dans les filières REP. Vos co-rapporteurs ne souhaitent pas créer un lieu d'échange supplémentaire ; ils suggèrent que leur gouvernance – et tout particulièrement celle des éco-organismes – inclue aussi des représentants des entreprises chargées du tri et de la valorisation des matières plastiques, pour offrir une « contre-expertise ». La confrontation des points de vue est toujours enrichissante, et au vu des auditions, cette clarification semble tout particulièrement nécessaire pour ce qui concerne la filière Emballages/papier et son éco-organisme Citeo. Des missions accrues rendent indispensables une mise à jour du modèle économique et de la gouvernance dans un cadre général de transparence accrue.

#### **4. Donner un signal prix adéquat à tous les niveaux de la chaîne d'acteurs**

Pour vos co-rapporteurs, un « signal prix », positif ou négatif, doit être envoyé à tous les acteurs car tous sont acteurs du changement.

● *Le soutien aux matières premières recyclées (MPR) peut revêtir des formes variées* : le projet « Orplast » prévoit ainsi un soutien conjoncturel d'aide à l'approvisionnement en matières plastiques recyclées ; des aides à la structuration de la filière (soutien aux études de faisabilité, tests d'intégration, et aide à l'investissement). De façon plus pérenne, la question de l'incorporation obligatoire de MPR dans les plastiques pourrait reposer aussi sur un mécanisme de valorisation financière des externalités positives liées à l'utilisation de ces MPR, à l'image de ce qui est aujourd'hui prévu pour les certificats d'économies d'énergies.

Le réemploi, notamment en matière d'emballages, pourrait lui aussi gagner à un soutien financier, pour couvrir une partie des coûts liés au dispositif de récupération et de redéploiement des emballages en vue de leur réutilisation.

● *L'éco-contribution, supportée par les metteurs en marché, a fait la preuve de l'efficacité de son principe. Mais ses modalités pourraient être adaptées.*

Modulée selon le volume de déchets, elle l'est aussi selon les unités de produits/de consommation par unité de vente (de façon à limiter par exemple les emballages individuels de produits dans un emballage global), et ce système fonctionne. Mais cet outil, actuellement appliqué de manière disparate au sein des différentes filières REP, pourrait être modulé plus fortement en fonction de critère de durabilité.

La FREC évoquait la mise en place de bonus-malus sur l'éco-contribution, en fonction de leur écoconception et de l'intégration de matière recyclée. Dans un premier temps, ce bonus-malus s'élèverait à 10 % du prix des produits à base de

plastique, avant une future montée en puissance. Sans en remettre en cause le principe, les industriels soulignent le risque à traiter par ce biais des produits dans des situations objectivement différentes. Si un bonus pour des produits recyclables et disposant d'une filière de recyclage et un malus pour les produits non recyclables ne font pas question, il n'en va pas de même pour les produits recyclables mais sans filière française de recyclage. Une partie de l'éco-contribution finance la recherche & développement, un malus pourrait la fragiliser.

Tout en étant attentifs à ces préoccupations d'équilibre, vos co-rapporteurs soulignent que cette part reste mineure dans l'ensemble du système de la contribution, et que d'autres mécanismes viennent à l'appui de la modernisation des outils industriels. Aussi, ils approuvent l'institutionnalisation, dans le projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, des modulations des contributions aux éco-organismes, avec un système de bonus-malus attribués en fonction de l'incorporation de matières recyclées, de l'emploi de ressources renouvelables, de la durabilité, du réemploi, de la recyclabilité, etc. Le prix des produits pourra donc être plus fortement modulé (jusqu'à 20 % du prix hors taxe) en fonction de leur performance écologique.

Par ailleurs, si l'avant-projet de loi précisait comme un minimum les composantes des coûts que devra couvrir la contribution des producteurs, comme un minimum (par filière, l'État pouvait établir que la contribution puisse couvrir d'autres coûts, éléments et ou étapes en lien avec les produits ou déchets concernés), le projet de loi établit lui une concordance.

• *Le citoyen ne doit pas être oublié.* Certes, et les auditions l'ont montré, la satisfaction que donne le geste de tri dépasse et de loin le simple intérêt financier. Le consommateur se sent et se vit « consom'acteur ». Néanmoins, il fait lui aussi partie de cette chaîne. Les systèmes de collecte examinés aux Pays-Bas et au Danemark « récompensent » aussi financièrement les consommateurs, en argent ou en bons d'achats. L'enjeu de la mise en place de systèmes de consignes est bien aussi celui-là : partager les bénéfices d'une collecte élargie. À cet égard, le montant de la consigne sera un point important, il devra être suffisamment rémunérateur.

Si l'avant-projet de loi crée un cadre juridique complet pour développer la consigne, la liste des produits concernés tout comme l'encadrement de la fixation de la somme consignée sont, à ce stade, renvoyés à un décret ultérieur.

Cette « tarification » de l'incitation est aussi le ressort de l'article 23 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019. Ce dernier vise à inciter les collectivités territoriales à mettre en place la tarification incitative en diminuant de 8 % à 3 % les frais d'assiette, de recouvrement, de dégrèvement et de non-valeurs (les frais de gestion) à la charge des contribuables, au titre des cinq premières années au cours desquelles est mise en œuvre la part incitative. Cette mesure doit permettre aux collectivités locales, si elles le souhaitent, d'augmenter

le produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères afin d'absorber l'impact du surcoût qu'occasionne, à son démarrage, la mise en place de la part incitative, sans augmenter pour autant la pression fiscale pesant sur les contribuables.

• Enfin, *le budget européen pourrait aussi bénéficier d'un signal adressé aux États membres*. Parmi les propositions émises dans le cadre du futur cadre financier pluriannuel pour compenser la perte de ressources liée à la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, il a été envisagé de créer une « *contribution nationale sur les emballages plastiques non recyclés* », due par les États membres, qui seraient libres d'en répartir la charge finale à leur échelle nationale. Compte tenu de son relatif retard en matière de recyclage d'emballages plastiques (*cf. supra*), la France serait particulièrement concernée par l'instauration d'une telle contribution. La « boîte de négociation révisée » contient aujourd'hui une contribution plastique, à un stade avancé, puisque parmi les éléments positifs soulignés début juin par la Commission européenne, figurait la suppression des crochets pour ladite contribution. L'accord est attendu lors du Conseil européen d'automne.

Cette contribution serait directement proportionnelle à la quantité de déchets d'emballages en plastique non recyclés produits dans chaque État membre et déclarée chaque année à l'organisme européen de statistiques Eurostat. Les contributions des États membres seraient calculées par l'application à cette quantité d'un taux d'appel de 0,80 euro/kg. Le rendement attendu est d'environ 7 milliards d'euros par an.

Cette contribution aurait pour avantage d'inciter les États membres à réduire ces flux de déchets et à contribuer ainsi à la réalisation des objectifs de la stratégie sur les matières plastiques et de l'économie circulaire. Mais son nécessaire succès – d'un point de vue de l'économie circulaire – signifie aussi la mise en place d'une ressource destinée à se raréfier à plus ou moins court terme.

Notre Commission a ainsi jugé à l'occasion de l'adoption le 16 mai, dernier de conclusions présentées par notre collègue Christophe Jerretie sur le cadre financier pluriannuel, qu'une telle ressource nouvelle n'apparaissait pas nécessairement comme la plus judicieuse, le budget de l'Union devant disposer de ressources pérennes et stables dès leur conception <sup>(1)</sup>.

Vos co-rapporteurs soulignent en tout état de cause l'importance d'une nécessaire « simultanéité » entre, d'une part, l'instauration éventuelle d'une telle ressource propre abondant le budget général de l'Union européenne, et d'autre part, l'intégration de l'économie circulaire en matière de plastiques parmi les objectifs stratégiques que devront financer les financements européens. Dans son projet pour la prochaine politique de cohésion (2021-2027), la Commission européenne a inscrit l'économie circulaire parmi les objectifs stratégiques des

---

(1) Voir sur ce point le rapport d'information (n° 1950) présenté, au nom de la commission des Affaires européennes par M. Christophe Jerretie, sur le cadre financier pluriannuel, le 16 mai et les conclusions adoptées par la Commission des affaires européennes le même jour à son initiative.

fonds de cohésion et le Parlement européen a promu dans sa résolution du 13 juin 2018 <sup>(1)</sup> une prise en compte effective de l'économie circulaire comme nouvelle conditionnalité pour lesdits fonds. Un tel « retour indirect » est essentiel aux yeux de vos co-rapporteurs pour renforcer l'adhésion à l'Union européenne des citoyens qui la composent.

---

*(1) Résolution du Parlement européen du 13 juin 2018 sur la politique de cohésion et l'économie circulaire (2017/2211(INI)).*

## CONCLUSION : RECOMMANDATIONS

À l'issue de leurs travaux sur la stratégie européenne relative aux plastiques, vos co-rapporteurs appellent donc les États membres, le Parlement européen et la Commission européenne à :

### 1. **D'abord éviter, car notre société n'a pas besoin de plus de plastiques au quotidien**

et donc à :

- réduire en premier lieu le recours aux matières plastiques à chaque fois que cela est possible à un coût raisonnable, en interdisant la mise sur le marché des « plastiques superflus » en laissant les États membres les plus ambitieux aller plus loin que la liste établie dans la directive sur les plastiques à usage unique, et en favorisant plus qu'il ne l'est aujourd'hui le réemploi, notamment des emballages, ainsi que le vrac, avec un cadre juridique et financier approprié,
- mieux cibler le nombre de résines et d'adjuvants utilisés, en révisant dans ce sens le cadre réglementaire de l'écoconception, afin de privilégier la sobriété, y compris en matière d'innovations, dans ce domaine, et en confiant un rôle pivot pour organiser cette sobriété à des éco-organismes avec une gouvernance renouvée et rationalisée,
- mieux connaître les effets des matières plastiques sur la santé humaine en révisant les procédures d'évaluation des risques, tant en matière d'évaluation scientifique qu'en matière de transparence de la décision politique ;
- favoriser la recherche et développement et les alternatives durables innovantes en posant un cadre suffisamment strict pour éviter les dérives néfastes pour l'environnement et la sécurité alimentaire ;

### 2. **Agir à chaque maillon de la chaîne** pour privilégier les matières réutilisées sur les matières plastiques vierges

et donc à :

- compenser le différentiel de prix entre matières premières vierges et matières premières recyclées (MPR), par une taxation adéquate des émissions de gaz à effet de serre et par un soutien aux secondes via notamment un système de certificats, assurant une juste tarification des coûts cachés des plastiques. Le prix ne doit plus être une

barrière pour le recours aux PMR ; les éco-contributions doivent refléter davantage la responsabilité des producteurs par un ambitieux système de bonus-malus,

- faire en sorte que ces MPR soient disponibles, et donc accélérer les processus de certification des résines recyclées et des procédés de recyclage, en particulier pour les résines de grade alimentaire en donnant à l'Agence européenne de la sécurité alimentaire des moyens suffisants, et de normalisation (pour les obligations d'incorporation),
- « forcer » à leur utilisation par des obligations d'incorporation à l'ambition croissante selon un calendrier annoncé à l'avance, définies en concertation avec les industriels concernés,
- apporter un soutien financier aux investissements nécessaires pour la recherche & développement et la mise à jour des outils industriels,
- fluidifier la circulation des données et la prise en considération des contraintes entre les différents maillons de la chaîne dans une filière, en facilitant les échanges d'information sur la composition chimique des produits et sur leur recyclabilité, par le recours au marquage (physique ou numérique) et une organisation de la gouvernance des filières industrielles ou de responsabilité élargie du producteur qui inclue les acteurs en bout de chaîne et prévoit un pilotage efficace par l'État ;

### **3. « Boucler la boucle », en colmatant les fuites dans le circuit des plastiques**

et donc à :

- garantir l'entrée des déchets dans un « flux contrôlé ». Il n'est pas possible de nettoyer les mers et océans des plastiques qui s'y trouvent déjà, c'est donc à terre qu'il faut agir, en empêchant nos déchets de finir à la mer en généralisant à l'échelle européenne les filières de responsabilité élargie du producteur aujourd'hui mises en place de façon volontaire, en généralisant la collecte sélective des déchets ménagers en plastiques, la consigne des bouteilles et flacons et en veillant à une application réelle des collectes dites « cinq flux » par les acteurs concernés – pour accroître la quantité et la qualité du gisement –,
- lutter contre tous les microplastiques en menant à son terme dans des délais rapprochés le processus d'interdiction déjà entamé pour certains microplastiques intentionnels et en lançant un processus

selon des modalités adaptées de réduction de la présence de microplastiques non intentionnels, en particulier issus des textiles,

- veiller à ne pas privilégier la valorisation énergétique sur le recyclage, notamment dans la construction du signal-prix,
- inciter les acteurs industriels à intégrer l'économie circulaire dans leur développement comme un « atout concurrentiel librement consenti » par le biais des référentiels professionnels et des normes pour offrir des produits innovants adaptés aux nouvelles demandes des consommateurs,
- transformer les consommateurs en « consom'acteurs », en les motivant (actions de sensibilisation sur l'impact d'une mauvaise gestion des plastiques ainsi que sur la présence de « plastiques cachés » et « dividende » du geste de tri par le biais de la consigne) et en sanctionnant les mauvais gestes (par une modulation de la tarification de la collecte des déchets ménagers et une réelle sanction des abandons de déchets dans la nature) ;

#### **4. Construire une coalition internationale, car la pollution par les déchets plastiques n'a pas de frontières**

et donc à :

- se donner pour ambition que la prochaine Assemblée des Nations Unies pour l'environnement complète son objectif de « réduction considérable des produits en plastique à usage unique d'ici 2030 » par un engagement ambitieux concernant une réutilisation des matières plastiques durable et soucieuse de préserver l'environnement,
- porter cette ambition dans les différents sommets internationaux prévus avant cette échéance, notamment le Sommet du G7 à Biarritz et le Sommet Action Climat 2019 des Nations Unies, prévus respectivement fin août et fin septembre 2019,
- éclairer l'angle aujourd'hui encore trop laissé dans l'ombre de l'utilisation des matières fossiles pour la pétrochimie, et à mettre en œuvre des moyens d'action avec une intensité similaire à celle utilisée pour réduire les utilisations liées aux transports.



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission s'est réunie le 11 juillet 2019, sous la présidence de Mme Sabine Thillaye, Présidente, pour examiner le présent rapport d'information.

**Mme la présidente Sabine Thillaye.** Le sujet à l'ordre du jour est la stratégie européenne sur les matières plastiques, sujet véritablement d'actualité. Je crois qu'une prise de conscience est nécessaire sur les problèmes que pose le plastique : recyclage, stockage, etc. Nous sommes curieux de connaître les propositions de nos rapporteurs à qui je laisse maintenant la parole.

**Mme Caroline Janvier, rapporteure.** Madame la Présidente, mes chers collègues, notre réunion d'aujourd'hui s'inscrit en plein dans l'actualité puisqu'hier le Conseil des Ministres a adopté le projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, qui porte certaines des mesures nationales qui visent à traduire dans les faits la Stratégie européenne sur les plastiques qui est l'objet de notre rapport. Nous ne pouvions pas mieux tomber.

« À la fois fantastique et problématique » : voilà comment nos interlocuteurs danois ont introduit le sujet des matières plastiques lors de notre premier déplacement dans le cadre de ce rapport. À tout le moins, ces matières sont omniprésentes dans nos économies et dans notre vie quotidienne. Elles sont légères, résistent aux chocs et aux variations de température. Elles sont faciles à mettre en œuvre et, de surcroît, bon marché. En conséquence leur production a explosé depuis les années 1960, au point aujourd'hui de dépasser celle des autres matériaux. Avec 359 millions de tonnes mises sur le marché en 2018, la production mondiale a plus que triplé depuis 1990, et suit une courbe exponentielle depuis les années 1960.

Or près de la moitié des plastiques produits sont transformés en objets ayant une durée de vie inférieure à trois ans. Plus de 75 % de l'ensemble du plastique déjà produit est aujourd'hui un déchet. Nous parlons ici de milliers de tonnes, visibles (ce sont les déchets qui s'accumulent sur nos plages, au fond des fosses marines comme au sommet des montagnes) ou invisibles (les mêmes, finalement réduits à l'état de particules sous l'action du temps, ou bien les microplastiques issus du lavage de nos vêtements en fibres synthétiques ou ceux rajoutés intentionnellement dans certains produits).

En 2016, selon le Fonds mondial pour la nature, nous avons collectivement généré près de 310 millions de tonnes de déchets plastiques, soit l'équivalent de plus de 2 200 bouteilles d'eau en plastique pour chaque humain sur Terre. Or seuls 63 % de ces déchets plastiques ont été collectés dans un système de traitement des déchets adéquat. Le reste (près de 100 millions de tonnes chaque année) – entre dans la nature et pollue les terres, les rivières, les mers et océans, et

donc nous, par répercussion. Aujourd'hui, le Programme des Nations Unies pour l'Environnement classe la pollution par les déchets plastiques parmi les « *plus grands fléaux environnementaux de notre temps* ».

De notre point de vue, nous sommes ici en présence d'une crise systémique : il n'est ni souhaitable ni même tout simplement possible de continuer à agir comme nous l'avons fait depuis l'invention de ces matériaux.

Les produits pétrochimiques deviennent rapidement le principal moteur de la consommation mondiale de pétrole. Ils compteront pour plus du tiers de la croissance de la demande en 2030 et près de la moitié jusqu'en 2050, devant le transport routier, l'aviation et la navigation. Nos efforts pour passer à des carburants non fossiles et éviter ainsi des émissions de CO<sub>2</sub> en perdront une bonne partie de leur sens.

**M. Bernard Deflesselles, rapporteur.** Loin d'être une boucle fermée, le cycle de vie des plastiques multiplie aujourd'hui au contraire les fuites en raison de nos choix collectifs, avec notamment un recours aux plastiques à usage unique. Ces choix ont pour conséquence une dissémination massive et diffuse dans l'environnement, facilitée par le sous-développement des infrastructures de gestion des déchets et leur exportation vers des pays plus « souples », qui aujourd'hui se ferment de plus en plus.

La pollution par les matières plastiques est en fait globale : même si parmi les dix fleuves qui charrient le plus de déchets en plastiques, 8 sont en Asie et 2 en Afrique. Les mers et océans n'ont pas de frontières, et aujourd'hui la majorité des déchets en plastiques s'accumule dans cinq « îles de plastique » : deux dans l'océan Pacifique, deux dans l'Atlantique et une dans l'océan Indien. La Méditerranée est considérée comme la sixième plus grande zone d'accumulation de déchets marins : cette mer ne représente que 1 % des eaux mondiales mais concentre 7 % de tous les microplastiques de la planète. Mer semi-fermée et forte d'une activité humaine intense sur ses côtes, elle fonctionne tel un piège pour le plastique, au point qu'aujourd'hui 95 % des déchets en haute mer, sur les fonds marins et sur les plages de la Méditerranée sont des déchets en plastique. Les microplastiques y atteignent des niveaux records de concentration : 1,25 million de fragments par km<sup>2</sup>, soit près de quatre fois le niveau de l'une de ces cinq « îles de plastique ». Même les sédiments sont affectés, atteignant des concentrations de fragments de plastique parmi les plus élevées au monde : 10 000 par km<sup>2</sup>, selon une étude du Fonds mondial pour la nature publiée l'année dernière. La France est le cinquième pays qui déverse le plus de plastique dans la mer Méditerranée, avec 66 tonnes par jour, derrière la Turquie (144 tonnes/jour), l'Espagne (126), l'Italie (90), et l'Égypte (77).

En outre, la pollution par les plastiques est multiforme : les atteintes à la digestion, à la reproduction et au système immunitaire menacent lentement mais sûrement la survie des espèces concernées. Les dommages aux habitats naturels sont eux aussi discrets, qu'il s'agisse de la détérioration de la qualité des sols par

les boues issues des systèmes d'assainissement ou bien de la destruction des laisses de mer qu'entraîne le ramassage mécanique des déchets sur les plages.

La question est également celle des risques sanitaires, notamment chimiques, posés par les plastiques, avec des inquiétudes de plus en plus sensibles face aux données qui s'accumulent sur la présence généralisée de ces micropolluants dans l'environnement.

Enfin, il ne faut pas éluder non plus les risques économiques : le Programme des Nations Unies pour l'Environnement estimait en 2018 à 8 milliards d'euros l'impact économique négatif de la pollution des seuls océans par les plastiques.

**Mme Caroline Janvier, rapporteure.** Cette pollution trop souvent invisible est aujourd'hui exposée au grand jour. Nous sommes dans un temps fort de mobilisation citoyenne, certes non dénuée d'ambivalence si l'on considère les habitudes de consommation nomade, mais nos concitoyens sont prêts à changer de modèle (ils l'ont dit durant le grand débat) pourvu qu'on leur en donne les moyens.

Nous sommes également dans un temps fort de mobilisation politique internationale : le dernier accord en date est celui du G20 en juin dernier, avec un accord de réduction des déchets plastiques en milieu marin. Cette mobilisation est également nationale. Pour la France, c'est notamment ce projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, qui vient compléter ce que nous avons déjà adopté dans la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et une alimentation saine et durable (loi « EGALIM »).

Mais nous sommes aussi dans un temps fort de mobilisation chez les industriels, à tous les maillons de la chaîne, de la pétrochimie à la grande distribution, et plus largement chez tous les acteurs du cycle de vie, et c'est selon nous une avancée considérable. Chacun a bien compris l'enjeu majeur d'accompagner les évolutions induites par ces « changements de comportement » individuels ou politiques : l'exemple du *Dieseltgate* illustre à merveille les conséquences à redouter d'un éventuel choix de « l'évitement ».

La « *Stratégie européenne sur les matières plastiques dans une économie circulaire* » publiée par la Commission européenne le 16 janvier 2018 est l'un des éléments européens de cette dynamique. Elle s'inscrit dans une vision globale définie depuis la fin 2015. Cette vision est à la fois environnementale (avec les différents paquets déchets et la réglementation relative aux produits chimiques), mais aussi économique, avec un focus sur la manière de produire et d'utiliser les matières plastiques. Mais l'élément notable à nos yeux est l'accélération et le rehaut d'ambition dans la « dernière ligne droite », en 2018.

L'action de la Commission a été placée dès le départ sous l'angle du développement économique durable, avec la volonté de supprimer les entraves à l'économie circulaire présentes au sein du marché intérieur. Mais, tout en

affirmant que le sujet des plastiques était une priorité clé, le plan d'action pour l'économie circulaire de décembre 2015 se contentait finalement d'une ambition limitée tant dans les supports d'action que dans les modalités. La publication, en janvier 2018, de la stratégie relative aux plastiques puis en mai 2018, de la proposition de directive dite sur les plastiques à usage unique a permis une approche bien plus ambitieuse, organisée autour de la question du recyclage en agissant le long de la chaîne de valeur.

Cette dernière fait intervenir de multiples acteurs. Les producteurs de matières vierges bénéficient aujourd'hui d'une sorte de « rente de situation », avec en moyenne une baisse de leurs coûts et un système de prix qui ne prend pas en compte les impacts négatifs de la production de leurs produits. Les incitations à mieux faire sont limitées et, lorsqu'il fabrique des produits plastiques, un industriel a bien souvent tout intérêt aujourd'hui à utiliser de la matière vierge plutôt qu'à se tourner vers la matière recyclée. Enfin, le modèle économique de l'industrie du recyclage est fragile, avec des enjeux de coûts additionnels et un problème de débouchés pour les matières recyclées.

**M. Bernard Deflesselles, rapporteur.** La première modalité d'action est l'éco-innovation pour faciliter le tri et le recyclage. Cela implique d'agir sur l'éco-conception des produits et, bien sûr, sur la collecte.

Concernant l'éco-conception, beaucoup reste à faire. Certes, la directive relative aux plastiques à usage unique comporte des obligations relatives aux bouchons des bouteilles. Mais c'est en fait dans la directive « Éco-conception » et dans chaque règlement sectoriel « produits » qu'il faudra veiller à l'élimination des obstacles physiques ou chimiques au recyclage.

Cela implique également une action plus résolue en matière d'évaluation des substances chimiques. La feuille de route pour la prochaine Commission en la matière a été tracée par le Conseil Environnement du 26 juin dernier. Nous partageons en effet la nécessité de doter l'ECHA des moyens adéquats pour accélérer les processus d'analyse.

Deux points nous semblent particulièrement importants.

Le premier, très positif, est le pas enfin fait par l'Union européenne sur un chemin déjà ouvert par la France : celui de l'interdiction des microplastiques ajoutés intentionnellement à certains produits. L'Agence européenne des produits chimiques l'a proposé en janvier dernier, évaluant à 400 000 tonnes la pollution plastique évitée en 20 ans. Une telle interdiction est déjà en vigueur en France depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018 pour les produits d'hygiène et de beauté, et les Pays-Bas ont été parmi les premiers États membres à militer pour l'interdiction des microplastiques utilisés dans les détergents et les cosmétiques.

Le second, nettement moins abouti, concerne la question de la circulation de l'information sur les produits. Un paradoxe touche la filière des plastiques, et en particulier celle des emballages plastiques. D'une part, la pluralité des

fonctions recherchées implique un usage adapté d'une ou plusieurs résines et adjuvants pour chaque produit, avec des conditions strictes d'emploi de chacun d'entre eux pris séparément, en particulier lorsqu'il s'agit de matières plastiques destinées au contact alimentaire.

Des mécanismes de collecte de ces informations existent à une échelle globale. PlasticsEurope est en mesure d'indiquer, par secteur d'activité et par résine, les volumes de résines utilisées en Europe, en raison des obligations de rapportage mise en place par l'Union européenne. L'Agence européenne des produits chimiques a été en mesure d'identifier les 400 adjuvants les plus utilisés pour les volumes de résines plastiques supérieures à cent tonnes par an, grâce aux obligations d'enregistrement imposées par le règlement REACH aux industriels, et elle a élaboré une base de données. Même si elles sont dispersées, ces données existent. Une obligation nouvelle, dans le cadre des filières à responsabilité élargie des producteurs (REP), de déclaration des matières contenues dans les produits mis sur le marché pourrait permettre de compléter de manière contemporaine ces données, afin de cartographier les usages les plus fréquents et d'utilisation la plus pertinente de la matière, en vue de réduire le nombre de résines et d'adjuvants.

D'autre part, il ressort des auditions le sentiment que chaque maillon de la chaîne de fabrication d'un produit ou d'un emballage agit encore trop de manières isolées, sans prendre en compte en particulier les contraintes en aval de la chaîne, au moment du recyclage. Or le gisement est un facteur clé et sa connaissance fine serait un outil puissant : où sont les résines, où sont les additifs, qu'est-ce qui est mis en marché, quels sont les usages, qui sont les utilisateurs ? Cela permettrait de faire l'adéquation entre ce qui est fabriqué, collecté, recyclé, utilisé.

À cet égard, les mécanismes aujourd'hui envisagés par le projet de loi déposé hier pour organiser, conformément à ce que prévoit le droit européen, la transmission à l'État d'information (données sur les produits, informations économiques, présence éventuelle de substances dangereuses) par les producteurs, éco-organismes et collectivités qui assurent un service public de gestion des déchets entrant dans le cadre d'une filière REP, nous semblent prometteurs. Il aurait sans doute été également possible de préciser et simplifier l'arborescence des divers acteurs intervenant à ce titre de l'échange d'informations dans les filières REP. Plutôt que de créer un lieu d'échanges supplémentaire, leur gouvernance (et tout particulièrement celles des éco-organisme) pourrait inclure aussi des représentants des entreprises chargées du tri et de la valorisation des matières plastiques. Cela semble tout particulièrement nécessaire pour ce qui concerne la filière Emballages/papier et son éco-organisme Citeo.

**Mme Caroline Janvier, rapporteure.** Sur la collecte, le durcissement des objectifs entre le « Paquet déchets » et la directive Plastiques à usage unique est flagrant. Résultat d'une volonté politique claire, les objectifs sont ambitieux. En particulier pour ce qui concerne notre pays, car nous partons de loin : nous parvenons à collecter et recycler en moyenne 26 % des emballages plastiques, pour une moyenne européenne de 40 %.

Atteindre un objectif de recyclage de 50 % des emballages plastiques d'ici 2025 et 55 % d'ici 2030, telle était l'ambition de l'accord Conseil/Parlement européen sur le « paquet déchets ». Or, en janvier 2018, la Commission a annoncé un nouvel objectif, visant à ce que, d'ici à 2030, 100 % des emballages plastiques mis sur le marché de l'Union puissent être réutilisés ou facilement recyclés. La Commission a surtout fixé un objectif spécifique de 90 % de bouteilles en plastique collectées et recyclées d'ici 2029. En France, leur taux de collecte plafonne à 63 % depuis plusieurs années alors qu'il dépasse les 90 % dans les pays d'Europe du Nord, où la consigne a été mise en place.

Ce sont les objectifs européens. Le Président de la République avait fixé le cap dès le début de son mandat pour la France : nous devons tendre vers 100 % de plastique recyclé d'ici 2025. Or seuls 57 % des bouteilles et flacons en plastique sont recyclés dans notre pays, avec de grandes disparités selon les territoires.

La première étape pour y arriver est de collecter 100 % de ce même plastique. Il faut donc accroître la quantité du gisement collecté. Nous allons devoir changer le modèle suivi en France jusqu'alors et généraliser le tri sélectif. Il sera un peu moins sélectif au niveau des ménages, puisque tout sera dans la poubelle jaune, entraînant parfois des adaptations au niveau des centres de tri. Ce tri sélectif devra être enfin réellement appliqué chez les secteurs soumis au tri « cinq flux ».

Une discussion s'est ouverte sur le sujet de la consigne. Pour améliorer nos performances en matière de recyclage, ce mode de collecte est apparu le plus efficace pour les bouteilles en plastique. Les Français y sont favorables et cela représente selon nous une façon intéressante de « récompenser le mérite ». Il fonctionne très bien ailleurs, nous l'avons vu lors de notre déplacement au Danemark, où la consigne est désormais étendue des bouteilles aux flacons en plastique. Des entreprises et des collectivités locales s'inquiètent d'éventuelles pertes de recettes. À ce stade, la réflexion vient de commencer sur l'organisation de la collecte sous cette forme, pour répondre aux questions légitimes qui se posent, notamment à qui appartiendront les emballages préconsignés ? Qui prendra en charge le déploiement des automates de collecte ? C'est une modalité nouvelle de tri, « exportée » des centres de tri en quelque sorte, donc ce n'est pas parce qu'ils seront déployés dans les grandes surfaces qu'ils appartiendront nécessairement aux distributeurs de boissons ou à leurs fabricants. Un comité de pilotage, coprésidé par Jacques Vernier, a été chargé de réfléchir aux modalités de la consigne sur tous les emballages. Nous l'avons rencontré dans le cadre de ce rapport, et sa capacité à penser « hors des sentiers battus » nous a marqués. Nous ne doutons pas qu'il sera à même de proposer des solutions imaginatives à même de satisfaire les différentes parties prenantes.

**M. Bernard Deflesselles, rapporteur.** Le deuxième axe d'action consiste à réduire certains déchets à la source et à mieux en partager les coûts. La Stratégie cible une réduction des déchets eux-mêmes, qu'il s'agisse des « déchets plastiques superflus » (c'est-à-dire ceux dont la production n'a pas lieu d'être, en particulier

les déchets générés par les articles à usage unique ou par le suremballage) ou des « déchets échappés » (c'est-à-dire les déchets qui pourraient être mieux captés dans des systèmes de traitement de déchets).

La Commission européenne propose, d'une part, de renforcer les régimes de responsabilité élargie des producteurs et l'utilisation de l'outil financier et, d'autre part, une action spécifique sur les déchets marins, notamment les engins de pêche en mer perdus ou abandonnés en mer, et les déchets produits sur les navires ou recueillis en mer. Les deux propositions de directive déposées par la Commission européenne, l'une relative aux installations de réception portuaires pour le dépôt des déchets des navires, sur laquelle l'accord institutionnel a été officialisé le 17 avril dernier, et l'autre sur les plastiques à usage unique, sur laquelle un accord institutionnel est intervenu en décembre 2018, en tirent les conséquences.

Cette proposition de directive est très intéressante à bien des égards. Elle résulte d'une commande politique : ajouter à la stratégie européenne relative aux matières plastiques, alors en phase de préparation, un marqueur à la fois concret et fort sur les déchets marins. Ce « marqueur » politique avait un double but : montrer que l'Europe mettait en actes ses discours en faveur de la protection des océans et obliger les États membres à agir vite et fort. Son contenu est révélateur d'une évolution notable de la Commission européenne, qui accepte aujourd'hui d'interdire la mise sur le marché de certains produits. La vitesse de son adoption est exceptionnelle : cinq ans ont été nécessaires pour la directive sur les produits chimiques, trois ans pour celle sur le tabac et, ici, seulement huit mois.

La France a déjà pour partie transposé cette directive, en tout cas pour ce qui concerne l'interdiction des produits à usage unique concernés. Reste essentiellement les aspects de responsabilité élargie du producteur : c'est un des enjeux importants du projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire. En effet l'articulation avec les stratégies nationales des États membres est une condition indispensable au succès opérationnel de la stratégie européenne sur les plastiques.

Pour ce qui nous concerne, les annonces de la feuille de route pour l'économie circulaire puis ce projet de loi sont venus enrichir une stratégie élaborée par strates successives. Nous sommes souvent en avance, avec l'interdiction de certains produits en plastique à usage unique ou une mise en œuvre extensive des filières REP. Mais nous accusons aussi des retards certains en matière de taux de recyclage et d'incorporation de matières recyclées.

**Mme Caroline Janvier, rapporteure.** Deux éléments sont pour nous essentiels pour combler le décalage entre l'offre et la demande de matières plastiques recyclées.

D'abord, la fixation de taux réglementaires d'incorporation. La feuille de route sur l'économie circulaire (FREC) avait fait le choix des engagements

volontaires. Or cette dynamique nous apparaît aujourd'hui insuffisante. La directive « Plastiques » fixe des obligations pour le polytéréphtalate d'éthylène (PET) pour les bouteilles, le projet de loi ouvre la possibilité de rendre obligatoire l'incorporation d'un taux minimal de matière recyclée dans certains produits et matériaux : c'est une bonne démarche.

Mais elle ne portera pleinement ses fruits qu'à condition : d'abord, de régler le goulot d'étranglement que représente l'insuffisance de résines recyclées et de procédés de recyclages certifiés ; ensuite, de donner un signal prix adéquat à l'ensemble de la chaîne. L'éco-contribution fonctionne : renforçons ses modalités pour en accroître encore l'efficacité, avec un système de *bonus* et *malus* attribués en fonction de l'incorporation de matières recyclées, de l'emploi de ressources renouvelables, de la durabilité, du réemploi, de la recyclabilité, etc.

Voilà, de façon succincte, ce qui nous semble saillant dans cette Stratégie européenne sur les plastiques, et son articulation passée et à venir avec les actions entreprises au niveau national.

**M. Bernard Deflesselles, rapporteur.** Pour conclure, il nous semble qu'il convient, premièrement, d'éviter le plastique, car notre société n'en a pas besoin de plus au quotidien. Il convient donc en premier lieu de réduire le recours aux matières plastiques à chaque fois que cela est possible à un coût raisonnable, en interdisant la mise sur le marché des « plastiques superflus » en laissant les États membres les plus ambitieux aller plus loin que la liste établie dans la directive sur les plastiques à usage unique, et en favorisant plus qu'il ne l'est aujourd'hui le réemploi, notamment des emballages, ainsi que le vrac, avec un cadre juridique et financier approprié. En second lieu, il faut mieux cibler le nombre de résines et d'adjuvants utilisés, en révisant dans ce sens le cadre réglementaire de l'éco-conception, afin de privilégier la sobriété, y compris en matière d'innovations, dans ce domaine, et en confiant un rôle pivot pour organiser cette sobriété à des éco-organismes avec une gouvernance rénovée et rationalisée. En outre, il importe de mieux connaître les effets des matières plastiques sur la santé humaine en révisant les procédures d'évaluation des risques, tant en matière d'évaluation scientifique qu'en matière de transparence de la décision politique. Enfin, il faut favoriser la recherche et développement et les alternatives durables innovantes en posant un cadre suffisamment strict pour éviter les dérives néfastes pour l'environnement et la sécurité alimentaire.

**Mme Caroline Janvier, rapporteure.** Il est également primordial d'agir à chaque maillon de la chaîne pour privilégier les matières réutilisées sur les matières plastiques vierges. Il convient donc d'abord de compenser le différentiel de prix entre matières premières vierges et matières premières recyclées (MPR), par une taxation adéquate des émissions des émissions de gaz à effet de serre et par un soutien aux secondes *via* notamment un système de certificats, assurant une juste tarification des coûts cachés des plastiques. Le prix ne doit plus être une barrière pour le recours aux MPR ; les éco-contributions doivent refléter

davantage la responsabilité des producteurs par un ambitieux système de *bonus-malus*.

Ensuite, il faut faire en sorte que ces MPR soient disponibles, et donc accélérer les processus de certification des résines recyclées et des procédés de recyclage, en particulier pour les résines de grade alimentaire en donnant à l'Agence européenne de la sécurité alimentaire des moyens suffisants. En outre, il importe de « forcer » à leur utilisation par des obligations d'incorporation à l'ambition croissante selon un calendrier annoncé à l'avance, définies en concertation avec les industriels concernés. Il conviendrait aussi d'apporter un soutien financier aux investissements nécessaires pour la recherche et développement et la mise à jour des outils industriels.

Enfin, il faut fluidifier la circulation des données et la prise en considération des contraintes entre les différents maillons de la chaîne dans une filière, en facilitant les échanges d'information sur la composition chimique des produits et sur leur recyclabilité, par le recours au marquage (physique ou numérique) et une organisation de la gouvernance des filières industrielles ou de responsabilité élargie du producteur qui inclue les acteurs en bout de chaîne et prévoit un pilotage efficace par l'État.

**M. Bernard Deflesselles, rapporteur.** Afin de compléter le circuit des plastiques, il convient d'abord de garantir l'entrée des déchets dans un « flux contrôlé ». Il n'est pas possible de nettoyer les mers et océans des plastiques qui s'y trouvent déjà, c'est donc à terre qu'il faut agir, en empêchant nos déchets de finir à la mer en généralisant à l'échelle européenne les filières de responsabilité élargie du producteur aujourd'hui mises en place de façon volontaire, en généralisant la collecte sélective des déchets ménagers en plastiques, la consigne des bouteilles et flacons et en veillant à une application réelle des collectes dites « cinq flux » par les acteurs concernés, pour accroître la quantité et la qualité du gisement. Il convient aussi de lutter contre tous les microplastiques en menant à son terme dans des délais rapprochés le processus d'interdiction déjà entamé pour certains microplastiques intentionnels et en réduisant la présence de microplastiques non intentionnels, en particulier ceux issus des textiles.

**Mme Caroline Janvier, rapporteure.** Nous avons senti de la part de l'ensemble des acteurs (industriels, consommateurs, organisations non gouvernementales) une volonté forte d'avancer.

J'ai cependant été frappée par la complexité du sujet. Elle réside d'abord dans la complexité des matières : il y a de nombreuses résines différentes, auxquelles s'ajoutent souvent des adjuvants, par exemple dans les bouteilles de lait pour éviter que la lumière vienne dégrader la qualité du lait, ainsi que des multicouches.

Cette complexité provient aussi de la difficulté que l'on peut éprouver à avoir une vision d'ensemble sur la chaîne de valeur d'un produit. Après la mise

sur le marché d'un produit, il faut en effet parfois plusieurs mois, voire plusieurs années, pour que les acteurs de la collecte, du tri, du recyclage ou de la réutilisation constatent, en bout de chaîne, que ce nouveau produit ou ce nouvel emballage est difficilement recyclable. Il faut donc améliorer les indicateurs de pilotage et la gouvernance de cette chaîne de valeur.

Le deuxième point qui m'inquiète, c'est l'augmentation de la quantité de plastique produite. Nous produisons aujourd'hui environ 350 millions de tonnes de plastique, un volume qui devrait doubler d'ici 2050 si nous ne faisons rien. Le plastique représente aujourd'hui 6 % des débouchés des acteurs de la pétrochimie. Ceux-ci anticipent une baisse de la demande de pétrole pour ce qui concerne le transport qu'ils pensent compenser par une augmentation de la demande de plastique. Il faut donc que nous soyons très vigilants sur ce point.

**Mme Nicole Le Peih.** La directive sur les plastiques à usage unique démontre la volonté de la Commission européenne, comme des États membres, d'aller à la fois plus vite et plus loin. Je m'en réjouis, mais je suis aussi l'élue d'une circonscription qui accueille une très grande usine de la société Linpac, à Pontivy, qui fabrique des films plastiques, notamment pour la sécurité alimentaire. J'ai eu l'occasion de visiter cette entreprise, qui a consenti un effort de recherche et développement important pour essayer d'utiliser moins de plastique. Aujourd'hui, après deux ou trois ans d'essais, ils parviennent à utiliser six fois moins de plastique qu'il y a quelques années. Je pense qu'il y a beaucoup de travail à faire dans le domaine de la recherche. Les industriels du plastique semblent prêts à évoluer, par réalisme économique si ce n'est par conviction écologiste, il faut les accompagner.

Je souhaitais vous interroger sur la recherche et développement au niveau européen : existe-t-il un programme européen dédié pour soutenir la recherche afin de développer de nouveaux composants biodégradables et optimiser le recyclage ? Est-ce que les efforts vous semblent suffisants pour accompagner la fin du plastique à usage unique ?

**M. Thierry Michels.** L'exposé des rapporteurs démontre une nouvelle fois que l'Union européenne est l'échelon pertinent pour travailler sur ce type de sujets. Celle-ci se doit d'être exemplaire et de montrer la direction.

Ma première question porte sur les modèles à suivre. Est-ce que vos travaux vous ont permis d'identifier les pays les plus avancés en Europe ? Je pense à l'Allemagne, où la consigne des bouteilles en plastique a fait ses preuves.

Ma deuxième question rejoint celle de Nicole Le Peih. Il faut certes aller vers moins d'utilisation de plastiques à usage unique, mais est-ce que cela n'implique pas pour les filières concernées de s'orienter vers une transformation totale afin de ne plus utiliser de plastique ? D'une part, la matière première reste le pétrole, qui est une ressource finie. D'autre part, nous évoluons vers d'autres contenants, comme l'illustre le remplacement à l'Assemblée nationale des

gobelets en plastique. Comment accompagne-t-on les industries très engagées dans le plastique pour leur reconversion nécessaire vers d'autres technologies qui ne feront plus appel au pétrole ?

**M. Jean-Louis Bourlanges.** Je souhaitais adresser mes félicitations aux deux rapporteurs car leur rapport est extrêmement précieux et intéressant. À mon sens c'est un sujet sur lequel il n'y a pas de débat conflictuel. Ce qu'ont dit nos rapporteurs sur ce sujet très important peut faire l'objet d'un large consensus parmi les parlementaires.

Sur les enjeux écologiques, nous sommes en fait saisis par deux vertiges très différents. Une partie de notre angoisse écologique tient à ce qui disparaît : les espèces, les ressources naturelles, ou le climat tempéré. L'autre versant de notre angoisse écologique tient à ce dont nous ne parvenons pas à nous débarrasser, comme les déchets nucléaires ou les plastiques. C'est un rapport très précieux qui honore à la fois nos rapporteurs et notre commission.

**M. Christophe Jerretie.** D'après ce que l'on peut lire, l'incinération des déchets plastiques offre une richesse en matière d'énergie. Estimez-vous qu'il peut s'agir d'un outil utile ?

Ma deuxième question porte sur la contribution nationale sur les emballages plastiques, qui, si elle était mise en place, rapporterait 1,3 milliard d'euros à la France. Que pensez-vous de la logique de cette contribution nationale ?

Mon troisième axe de questionnement porte sur ce qui concerne le travail des municipalités, à travers notamment la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), la TEOM incitative (TEOMI) ou la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), avec un éventuel bonus-malus. Avez-vous pu analyser ce qui se passe dans les autres pays ?

Je ferai une dernière remarque, sur le fait que l'on ne puisse pas aller chercher les déchets dans la mer : je pense sincèrement que nous allons être contraints de le faire.

**M. Bernard Deflesselles, rapporteur.** Depuis cinquante ans, nous sommes dans l'ère du plastique. Il se cache partout, ce qui constitue la vraie difficulté ; il n'est pas suffisant de supprimer les sacs en plastique dans les supermarchés. La directive dite « *single use* » sur l'interdiction des plastiques à usage unique est une avancée, mais ce qui compte, c'est le plastique que l'on peut économiser en amont.

Concernant la recherche et le développement, je crois que les entreprises font des efforts. Elles ont bien compris que l'enjeu était considérable. Si on ne fait rien, d'ici 2030 ou 2040, la production de plastique aura doublé ou triplé. Il y a une course sans fin entre, d'un côté, l'augmentation de l'usage du plastique et, de l'autre, les efforts pour collecter, traiter et recycler les déchets.

Concernant la question de savoir si d'autres pays sont plus avancés que la France, nous avons effectué deux déplacements dans les pays du nord de l'Europe, au Danemark et aux Pays-Bas. Certains pays sont plus avancés que nous dans certains domaines, d'autres le sont moins. Il y a des bonnes pratiques à importer, mais sur certains points nous sommes en avance.

**Mme Caroline Janvier, rapporteure.** La question de la R&D est un vrai sujet, nous préconisons d'ailleurs d'accentuer l'effort. Cela concerne nos entreprises : j'ai eu l'occasion d'aller voir des entreprises concernées, par exemple, par l'interdiction des couverts jetables et il faut les accompagner.

Lors de nos déplacements, nous avons constaté que certains acteurs économiques voyaient cette transition écologique comme une opportunité pour de nouveaux emplois et de nouvelles activités. Certes, des marchés vont disparaître, certains efforts de R&D ne vont pas porter leurs fruits, mais de nouvelles perspectives s'ouvrent en matière de réutilisation des produits ou de recyclage. Il y aura de plus en plus de financements et de demande sur ces sujets.

Sur la collecte des emballages plastiques, la France a encore beaucoup d'efforts à faire. Nous en collectons environ 25 %, contre une moyenne européenne de 40 %. En revanche, les résultats de la France en matière d'écoconception sont plutôt bons.

L'enjeu est vraiment d'organiser la collecte, le tri et le recyclage, pour ne pas se retrouver avec des déchets exportés et des matières premières recyclées importées de très loin dont le bilan écologique global ne serait pas bon. Il faut organiser cette activité le plus localement possible pour éviter les coûts cachés.

Il faut avoir une vision globale de ce modèle, comme le soulignent beaucoup d'ONG. On propose parfois des alternatives qui, en réalité, consomment plus de ressources, par exemple le remplacement des bouteilles en plastique par des bouteilles en verre. L'enjeu n'est pas de remplacer une bouteille en plastique par une bouteille en verre, mais de se passer de la bouteille en utilisant un contenant durable que l'on remplit à chaque fois.

**M. Bernard Deflesselles, rapporteur.** Pour compléter, je souhaite souligner qu'il s'agit d'un enjeu également international. Nous nous concentrons ici sur ce que nous pouvons et devons faire, et sur ce que fait l'Union européenne. Toutefois, si nous reprenions les chiffres globaux de la production de déchets de l'Union par rapport au monde, nous serions étonnés.

Je crois que de ce point de vue, les Nations Unies ont un rôle à jouer. Je crois encore, contrairement à d'autres, au multilatéralisme. Nous avons deux points de passage importants : le premier est le G7 de Biarritz fin août, et le second est le mois de septembre, durant lequel les Nations Unies vont avoir une action importante, en termes de climat, mais aussi d'utilisation des nouvelles technologies. Il faut faire en sorte que les forces internationales soient à l'œuvre. Quand des reportages montrent, dans certains pays, des marées de plastique et des

déchets qui submergent tout, on peut se dire qu'il faut s'appliquer à trouver des solutions au niveau international.

**Mme Caroline Janvier, rapporteure.** Pour répondre à notre collègue Christophe Jerretie sur la valorisation énergétique, je dirais que c'est effectivement une solution, mais elle ne permet qu'une seule utilisation du plastique. Idéalement, il y a quatre niveaux : le fait de pouvoir le réutiliser ; le recyclage ; la valorisation énergétique et enfin l'enfouissement, qui est préférable au fait que les déchets soient dans la nature. La valorisation énergétique n'est donc pas très satisfaisante.

Pour répondre à mon collègue Thierry Michels, cette valorisation est très présente en Allemagne. Leurs chiffres paraissent assez bons justement parce qu'ils utilisent beaucoup le plastique dans le cadre de la valorisation énergétique. Or, elle est, moins opportune que le recyclage ou la réutilisation.

Sur la question du budget, nous rappelons que notre commission a adopté les conclusions sur le cadre financier pluriannuel présentées le 16 mai. Nous les partageons : cela serait très coûteux pour la France et ne permettrait pas d'investir dans cette transition que nous devons accompagner.

Quant aux éventuelles pertes de recettes pour les collectivités locales, il s'agit d'un véritable sujet de mobilisation ; c'est pour cette raison que le comité de pilotage a été mis en place par Mme Brune Poirson. Nous invitons l'ensemble des parties prenantes à contribuer à ce que nous ayons une vision globalement plus exhaustive de la situation. Actuellement, la perte d'information est importante et nous manquons d'indicateurs pour piloter une politique efficace en la matière.

Le système de consigne nous paraît très intéressant. Nous l'avons vu fonctionner au Danemark. Il permet à l'organisme, qui est un éco-organisme équivalent de notre Citéo, d'être la « tour de contrôle » de ce système. Chaque industriel, lorsqu'il conçoit un nouvel emballage, doit passer par le *Dansk Returnsystem*. Celui-ci a deux semaines pour référencer son nouveau produit, lui indiquer le montant de la consigne qui doit être payée, ce qui permet aussi à l'industriel de construire son modèle de coûts. Cet organisme a bien la vision globale que nous appelons de nos vœux, de l'amont à l'aval de la chaîne de valeur du produit, de la mise sur le marché du plastique à sa fin de vie. C'est un système qui nous paraît très vertueux, mais il faudra effectivement trouver une solution avec les collectivités.

**Mme la présidente Sabine Thillaye.** J'ai une question sur la coalition internationale que vous souhaitez tous les deux. Quel rôle y voyez-vous pour les parlementaires nationaux, particulièrement les commissions des affaires européennes ? Avez-vous une idée d'articulation, de possibilité d'impact ?

**M. Bernard Deflesselles, rapporteur.** Je crois qu'il faut calquer notre action sur celle que nous avons dans d'autres domaines au niveau international. Ce sont les hommes et les femmes qui font les choses, et non les fonctions. Si nous

sommes allants et que nous avons envie de porter un message qui est celui de la France et celui de l'Europe, cela fonctionnera. C'est un problème de volontarisme et d'action, plus que de fonctions.

Ensuite, il faudra trouver notre place dans le mécanisme international, mais c'est ce que nous faisons déjà aux Nations Unies. Je ne vois pas pourquoi nous n'y arriverions pas dans ce domaine. Je suis assez positif.

**Mme Caroline Janvier, rapporteure.** J'ajouterai que nous avons tout intérêt, au niveau européen, à travailler avec nos homologues du Parlement européen et avec les commissaires. Nous avons pu échanger avec les acteurs de la Commission européenne sur la directive dite « *Single use* », mais aussi avec les parlementaires, et nous avons mesuré la place que la France avait prise sur ces questions, et notamment celle de la responsabilité élargie du producteur.

Tout l'intérêt que nous, députés, avons à porter les sujets et les modèles français au niveau européen, est finalement une prime à ceux qui travaillent le plus sur ces questions au niveau européen. Il faut aussi que la façon dont les directives et dont les travaux à venir de la Commission seront appliqués soit harmonisée. Des acteurs nombreux ont des implantations dans plusieurs pays européens, et ils seraient dans une situation très compliquée si l'application de ces directives différait d'un pays à l'autre. Ils ont une attente forte sur le fait que nous nous concertions avec nos homologues européens, pour ne pas les mettre en difficulté en fonction des différents marchés.

**Mme la présidente Sabine Thillaye.** Merci pour ces précisions. Je pense que c'est sans difficulté que nos collègues vont accepter la publication de votre rapport.

À l'issue de ce débat, la commission a autorisé la publication du rapport d'information.

## **ANNEXES**



## ANNEXE I : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

### *Paris*

- **ADEME**

- M. Marc Cheverry, directeur économie circulaire et déchets
- M. Jean-Charles Caudron, chef du service Produits et Efficacité

- **AMORCE**

- M. Nicolas Garnier, délégué général
- M. Julien Baritoux, chargé des relations publiques

- **CITEO Éco Emballages \***

- M. Carlos De Los Llanos, directeur scientifique
- M. Axel Darut, conseiller affaires européennes
- M. Laurent Grave-Raulin, conseiller affaires publiques

- **Commission des filières REP**

- M. Jacques Vernier, président, auteur du rapport sur le devenir des filières de responsabilité élargie des producteurs

- **ELIPSO les entreprises de l'emballage plastique et souple\***

- Mme Françoise Andres, présidente
- M. Serge Vassal, vice-président
- M. Emmanuel Guichard, délégué général
- Mme Emmanuelle Schloesing, responsable économie circulaire

- **Fédération des Entreprises de la Beauté (FEBEA)\***

- Mme Virginie d'Enfert, directrice des affaires économiques, environnementales et internationales
- Mme Marie Cotte, chargée des affaires publiques

---

*\* Les organismes ainsi signalés sont enregistrés sur le répertoire numérique national des représentants d'intérêts dont la tenue a été confiée à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).*

- **Fédération de la Plasturgie et des Composites\***

- M. Benoit Hennaut, président
- M. Marc Madec, directeur du développement durable
- M. Jean Martin, délégué général

- **Fédération professionnelle des Entreprises du Recyclage (FEDEREC)\***

- M. Christophe Viant, président de FEDEREC plastique
- Mme Marion Halby, chargée de mission pour la filière plastique

- **Ministère de la Transition écologique et solidaire**

- M. Baptiste Perrissin-Fabert, directeur adjoint du cabinet du Ministre d'État, directeur de cabinet de la Secrétaire d'État, Mme Brune Poirson
- M. Benoit Jourjon, conseiller Santé-Environnement et Risque
- M. Vincent Coissard, sous-directeur, sous-direction des déchets et de l'économie circulaire
- Mme Laure Dallem, chargée de mission Prévention déchets marins et filières REP

- **ZeroWaste France**

- Mme Laura Chatel, responsable du plaidoyer

***Bruxelles (Union européenne)***

- **Alliance Rethink Plastic**

- Mme Larissa Copello de Souza, Zero Waste Europe
- Mme Frédérique Mondondin, Seas at Risk

- **Commission européenne, direction générale de l'environnement, unité production, produits et consommation durables**

- Mme Emmanuelle Maire, chef d'unité
- Mme Eszter Batta, en charge de l'économie circulaire et de la Stratégie Plastiques
- M. Paulo Da Silva Lemos, chargé de mission

- **Europen**

- Mme Gwendoline Riou, directrice affaires publiques et communication Europe
- M. Thomas Gauthier-Lafaye, directeur affaires publiques Danone

- **Parlement européen**

- M. Patrice Audibert et Mme Justine Kubera, collaborateurs de Mme Frédérique Ries (ALDE, BE), rapporteure sur la proposition de directive relative à la réduction de l'incidence sur l'environnement de certains produits en plastique

- **PlasticsEurope\***

- M. Éric Quenet, directeur général pour l'Europe de l'Ouest

- Mme Leonor Garcia, directrice des affaires publiques

- **Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne**

- Mme Sakina Mouhamad, conseillère en charge de l'économie circulaire et des déchets, des substances chimiques, de la qualité de l'air, des émissions des véhicules et des carburants

### *Copenhague et Hedehusene (Danemark)*

- **Agence européenne pour l'environnement**

- M. Stéphane Isoard, responsable du service environnement marin et eaux intérieures, M. Mustafa Aydin, expert informations sur l'environnement marin, Mme Xenia Trier, expert produits chimiques, environnement et santé et M. Lars Mortensen, expert consommation, produits et plastiques

- **Ambassade de France au Danemark**

- Son Exc. l'ambassadrice de France Mme Caroline Ferrari, M. Frederik Million, premier conseiller, M. Clément Fy, premier secrétaire, Mme Inès Saragosa, chargée des affaires économiques et financières, et Mme Malene Valeur, stagiaire

- **Dansk Industri**

- Mme Helle Husum, consultante

- **Dansk Retursystem A/S**

- Mme Heidi Larsen, directrice adjointe de l'économie circulaire et Mme Hanne Svenningsen, chef environnement

- **Fonds danois pour l'innovation**

- Tore Duvold, vice-président exécutif et Peter Stark, conseiller en communication

- **Fors A/S**

- Mme Lærke Ærenlund, chef de projets innovation

- **Ministère de l'environnement et de l'alimentation**

- Mme Camilla Bjerre Søndergaard, chef de service et M. Andreas Hastrup Clemmensen, chef du pôle business et technologies vertes

- **ONG Plastic Change**

- M. Henrik Beha Pedersens, fondateur

***La Haye et Vroomshoop (Pays-Bas)***

● **Ambassade de France aux Pays-Bas**

– Son Exc. l’ambassadeur de France M. Philippe Lalliot, Madame Florence Levy, première conseillère, M. Mathieu Kahn, chef du service économique, M. Georges Goyon, conseiller politique intérieure, Mme Samira Irsane, conseillère développement durable

● **Ministère de l’infrastructure et la gestion de l’eau**

– M. Peter Diez, directeur des affaires européennes et internationales, M. Arnaud Passenier et Mme Sanne Westra, chargés de mission

● **Tweede Kammer**

– M. Sven Koopman, député, président du groupe de contact France, M. Martijn van Helvert, député, Mesdames Jessica Van Eijs et Corrie van Brenk, députées membres de la commission de l’infrastructure et la gestion de l’eau

● **Veolia\***

– M. Patrick Labat, responsable zone Europe du Nord, Mme Hildagaarde McCarville, présidente directrice générale de Veolia Hollande, M. Dick Kramer Facher, responsable des opérations, M. Klein Nagelvoort, chargé de l’innovation

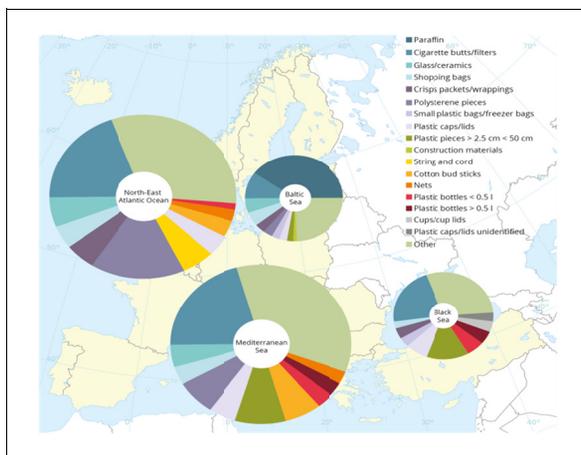
## ANNEXE II : PLASTIQUES ET NUMÉRIQUE

En vertu de la directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (directive-cadre « stratégie pour le milieu marin »), les États membres sont tenus d'évaluer la qualité du milieu marin, de définir le bon état écologique, de fixer des objectifs environnementaux appropriés, d'élaborer des programmes de surveillance adéquats et de mettre en œuvre des mesures pour atteindre l'objectif principal de la directive, à savoir assurer un « bon état écologique » de tous les milieux marins de l'Union d'ici à 2020.

L'Agence Européenne de l'Environnement (AEE) a mis au point une application mobile, du nom de *Marine LitterWatch*, qui permet à ses utilisateurs d'enregistrer les déchets marins trouvés sur les plages. Cette application participative permet de faire partager par des membres du public la recherche scientifique (« recherche citoyenne ») et utilise la technologie de la téléphonie mobile pour améliorer la collecte de données sur les déchets marins. Une telle collecte permet en effet de mieux comprendre la composition et l'origine de ces déchets, ce qui peut aider l'Union européenne et ses États membres à s'attaquer à ce problème le plus efficacement possible. Outre le développement et l'hébergement de l'application, l'AEE est responsable de la certification de la qualité des données.

Entre 2014 et 2017, des groupes de volontaires ont ainsi recueilli des données sur les déchets lors de 1 627 événements de nettoyage de plages des quatre mers régionales européennes - la mer Baltique, la mer Noire, la mer Méditerranée et l'océan Atlantique Nord-Est. Près de 700 000 déchets ont été enregistrés dans la base de données *Marine LitterWatch*. Parmi eux, plus de quatre déchets sur cinq étaient composés des différents types de plastique. Les articles les plus couramment observés sur les plages, et de loin, étaient les mégots et les filtres de cigarettes (18 % de tous les déchets), suivis de différentes formes de plastique, notamment des bouchons de bouteille, des bâtonnets de coton, des sacs en plastique et des emballages alimentaires.

### LES DIX PRINCIPAUX DÉCHETS MARINS RAPPORTÉS PAR LE PUBLIC



Source : *Quand les plages deviennent des dépotoirs*, Agence Européenne de l'Environnement, 7 juin 2018.