

Projet de Loi Convention citoyenne pour le climat (CCC)

Consommer

Document transmis aux parlementaires et citoyens

1. Éléments de contexte

Les pratiques de consommation dans nos sociétés contribuent au changement climatique à travers des émissions de gaz à effet de serre en Europe et dans le monde, là où les biens et services sont produits. Le changement des pratiques de consommation, y compris dans les modes de promotion des produits, mais aussi le développement de l'économie circulaire sont des axes clés pour lutter contre le dérèglement climatique. La loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (AGEC) marque une accélération du changement des modèles de production et de consommation afin de limiter les déchets et préserver les ressources naturelles, la biodiversité et le climat.

La stratégie nationale bas carbone (SNBC) souligne l'importance, pour atteindre nos objectifs de réduction d'émission, d'entrer dans une nouvelle culture du « bas-carbone » qui promeut de nouveaux modes de vie et de consommation, orientés vers les produits les moins émetteurs de gaz à effet de serre, notamment via une communication mobilisatrice sur les enjeux du changement climatique, la sensibilisation et l'éducation dès le plus jeune âge et tout au long de la vie et l'accompagnement des citoyens, en mettant à leur disposition des outils d'information pour choisir en toute connaissance de cause les biens et services qu'ils consomment. La France a déjà mis en place ces dispositifs sur quelques catégories de produits, à la fois à l'initiative de l'Europe, mais aussi avec la loi AGEC qui a permis de fixer un cadre pour l'étiquetage environnemental.

La SNBC fixe un certain nombre d'orientations stratégiques transversales, au-delà des orientations par grands secteurs. L'une d'entre elles a précisément comme objectif d'éduquer et sensibiliser les citoyens pour s'approprier les enjeux et les solutions. L'éducation du citoyen et du consommateur se fait en premier lieu via une intégration des enjeux de développement durable, et de la transition écologique aux programmes d'enseignements de l'école primaire, du secondaire et du supérieur, aux formations initiales et continues, aux projets pédagogiques et la production de ressources pédagogiques.

La Convention citoyenne pour le climat propose d'aller plus loin en donnant aux citoyens des outils pour mieux choisir les produits qu'ils consomment, notamment en encourageant à une plus grande prise en compte de l'empreinte carbone des produits, en encadrant la publicité, en luttant contre le gaspillage et en favorisant la sobriété des emballages.

2. Rappel des propositions de la Convention citoyenne pour le climat relevant du PJJ CCC

C1.1 : Développer puis mettre en place un score carbone (CO2-score) sur tous les produits de consommation et services

C1.2 : Rendre obligatoire l'affichage des émissions de gaz à effet de serre dans les commerces et lieux de consommation ainsi que dans les publicités pour les marques (*traitée avec les dispositions relatives au bilan de gaz à effet de serre de Produire et travailler*)

C2.1 : Interdire de manière efficace et opérante la publicité des produits les plus émetteurs de GES, sur tous les supports publicitaires

C2.2 : Réguler la publicité pour limiter fortement les incitations quotidiennes et non-choisies à la consommation

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

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

C5.1 : Modifier le code de l'éducation pour une généralisation de l'éducation à l'environnement et au développement durable (EEDD) dans le modèle scolaire français

3. Proposition de contenu du PJJ CCC

- **Chapitre 1^{er} Informer, former et sensibiliser**

- *Affichage environnemental (C1.1)*

L'information du consommateur sur l'empreinte carbone de son acte d'achat est un élément important pour parvenir à changer les comportements de consommation. Le Gouvernement rejoint ainsi la proposition de la Convention citoyenne pour le climat et reprend la proposition du comité légistique d'ajouter, aux dispositions relatives à l'affichage environnemental de la loi anti-gaspillage pour l'économie circulaire, l'impératif de clarté et d'accessibilité de l'information sur l'impact sur le climat pour les consommateurs. Cette disposition permettra à terme d'assurer une meilleure information des consommateurs sur l'impact sur le climat des produits et services sur l'ensemble de leur cycle de vie et d'orienter leur acte d'achat vers les produits et services les plus vertueux sur un plan environnemental.

La loi offre enfin la possibilité à l'Etat de rendre obligatoire cet affichage par voie réglementaire pour une gamme de services ou produits pour laquelle l'expérimentation se serait révélée fructueuse. Le gouvernement sera pleinement mobilisé pour que des premiers biens et services utilisent cet affichage au 1^{er} janvier 2022.

⇒ *Le gouvernement reprend la proposition des citoyens et décide d'accélérer le développement des méthodologies de calcul de l'impact afin que les premiers affichages climat sur des biens et services de consommation courante utilisent cet affichage dès le 1^{er} janvier 2022.*

Par ailleurs, la loi d'orientation des mobilités dans son article 75 fixe déjà un cadre pour l'affichage environnemental sur certains biens comme les voitures en prévoyant qu'une publicité d'un véhicule soit obligatoirement accompagnée d'un message promotionnel pour les mobilités actives ou les transports collectifs.

➤ *Education à l'environnement et développement durable (C5.1)*

La proposition d'inscrire un article relatif à l'éducation à l'environnement et au développement durable dans le code de l'éducation, dès les dispositions générales relatives aux objectifs et missions du service public de l'enseignement, est reprise dans le projet de loi. Cela vise à affirmer le rôle fondamental et continu de l'éducation au développement durable dans la scolarité. Il définit le caractère transversal de cet enseignement particulier pour préparer les élèves à devenir des citoyens responsables, en dispensant tout au long de la formation, les connaissances, compétences et comportements liés à l'environnement et au développement durable.

Par ailleurs, une disposition insérée dans la loi de programmation pour la recherche a permis d'inscrire dans les missions de l'enseignement supérieur « la sensibilisation et la formation aux enjeux de la transition écologique ». En effet, la mesure proposée par la CCC visait principalement l'enseignement scolaire (de l'école primaire au lycée). Néanmoins, la demande forte des étudiants qui s'est manifestée à de nombreuses reprises pendant les derniers mois, ainsi que l'esprit général de la CCC visant la formation à tous les âges de la vie, a amené à enrichir les missions de l'enseignement supérieur telles que définies dans le Code de l'éducation à l'article L.123-3. Cet ajout correspond également à une proposition du groupe de travail réuni par la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation présidé par Jean Jouzel qui a travaillé parallèlement à la Convention citoyenne pour le climat et a rendu ses conclusions en juillet dernier.

⇒ *Le gouvernement reprend les propositions des citoyens sur l'éducation à l'environnement*

➤ *Comité d'éducation à la santé, à la citoyenneté et à l'environnement (C5.1)*

Pour répondre à la proposition de la CCC de créer un comité d'éducation à l'environnement et au développement durable dans chaque établissement d'enseignement, le Gouvernement va élargir les missions du comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté au développement durable.

Dans un souci de simplification du fonctionnement des établissements d'enseignement, qui bénéficie tout à la fois aux administrations, aux élèves et aux parents d'élèves, il n'est en effet pas souhaitable de créer une nouvelle instance. Outre ces nouvelles synergies possibles, ce choix de méthode permet à la fois d'attribuer une autorité juridique particulière à l'éducation au développement durable, tout en évitant d'alourdir par la création d'une nouvelle structure, la gestion du dialogue et des projets collectifs au sein de chaque établissement. Il s'agit aussi d'agir en cohérence avec la communauté des acteurs de l'EDD, constituée des familles des élèves, des associations partenaires et des collectivités territoriales.

⇒ *Le gouvernement reprend la proposition des citoyens, avec une évolution permettant de ne pas ajouter de la complexité au fonctionnement des établissements d'enseignement, mais avec les mêmes effets que la disposition de la CCC*

Cette instance facilitera la mise en œuvre de la proposition C5.2 (non législative), qui vise à renforcer les modalités d'éducation à l'environnement et au développement durable en en faisant une mission transversale des enseignants, notamment pour instaurer une équipe de coordination et des partenariats. Ce choix concrétise la volonté de renforcer le caractère collectif et collaboratif de toute démarche d'éducation à l'environnement et au développement durable, notamment en encourageant les référents et enseignants engagés dans ces démarches, en accompagnant les initiatives des écodélégués, ainsi qu'en facilitant de nouvelles collaborations entre établissements inscrits dans des projets de labellisation territoriale d'établissements en démarche de développement durable.

- **Chapitre 2 : Encadrer et Réguler la publicité**

- *Interdiction de publicité des produits les plus émetteurs de GES, sur tous supports publicitaires (C2.1)*

Dès à présent le gouvernement a fait le choix d'interdire la publicité sur les énergies fossiles, qui sont la principale source d'émissions de gaz à effet de serre. La proposition d'interdiction de publicité sur les voitures malusés n'est pas retenue car son implication immédiate pourrait notamment porter atteinte au financement des médias qui sont durement touchés par la crise. Le gouvernement souhaite que, dans un premier temps, les acteurs économiques s'engagent de manière claire et précise sur une publicité plus responsables et demande à ce que les entreprises et les médias s'engagent dans un contrat climat pour mettre en avant dans leur publicité les produits qui ont le moins d'impact environnemental. Par ailleurs, le gouvernement continue d'étudier la proposition des citoyens d'interdire la publicité sur les projets dont l'impact sur le climat pourrait être jugé excessif en fonction de leur impact sur le climat.

Par ailleurs, les informations relatives aux émissions des véhicules et l'incitation à l'utilisation de moyens de transports décarbonés seront renforcées, notamment via les décrets d'application de la Loi d'orientation des mobilités.

- ⇒ *Le gouvernement sans attendre, il a choisi d'interdire la publicité pour les énergies fossiles, en raison de leur impact direct sur les émissions de gaz à effet de serre. Il poursuit l'évaluation de la faisabilité juridique d'une interdiction de publicité sur la base du CO2 score.*

- *Promotion de codes de bonne conduite pour la publicité par le Conseil Supérieur de l'audiovisuel (C2.1)*

En plus des dispositions d'interdiction de la publicité sur certains produits très émetteurs, la loi vise à faire évoluer tout le secteur afin de favoriser la publicité sur les biens et services les plus durables. Pour entraîner tous les secteurs dans cette démarche, le Gouvernement va mettre en place un dispositif de co-régulation, sur le modèle de la Charte alimentaire, à travers la mise en œuvre d'un code de bonnes conduites qui transcrit les engagements volontaires ambitieux des filières pris au sein d'un "contrat climat". Ce "contrat" sera conclu entre les médias et les annonceurs d'une part et le CSA, d'autre part. Le gouvernement attend que les principaux secteurs économiques s'engagent rapidement dans ce contrat. D'ores et déjà, les acteurs de l'agroalimentaire se sont engagés à supprimer progressivement les publicités pour les produits trop gras, trop salés, trop sucrés dans les programmes à l'intention des enfants.

- ⇒ *Le gouvernement inscrira dans la loi le principe d'une co-régulation de la loi confiant un rôle nouveau au CSA*

- *Renforcement des pouvoirs des maires pour réglementer la publicité au plus près du terrain (C2.2)*

Pour agir sur la publicité extérieure comme à l'intérieur des vitrines, et la publicité numérique dans l'espace extérieur, comme le souhaite la CCC, le gouvernement décide de renforcer les pouvoirs du maire. Proche du terrain et de ses administrés, le maire est en effet le plus à même de produire et faire respecter des réglementations adaptées à son territoire et à ses réalités.

A cette fin, le gouvernement propose de décentraliser la police de la publicité. Les compétences en matière de police de la publicité (publicités, enseignes et préenseignes) seront systématiquement exercées par le maire au nom de la commune et non plus par le préfet de département (actuellement la décentralisation est uniquement possible sur une base volontaire lorsque la commune ou l'EPCI a élaboré un règlement local de publicité).

Au niveau local, cette mesure permettra aux maires de disposer d'un levier fort en termes de qualité de l'espace public via notamment la compétence de contrôle des dispositifs illégaux et d'octroi des autorisations préalables.

Le maire pourra transférer ses compétences en matière de police de la publicité au président de l'EPCI afin de mutualiser l'activité de police sur le territoire intercommunal.

⇒ *Pour répondre aux propositions des citoyens concernant les supports publicitaires (panneaux, écrans...) le gouvernement souhaite que le Maire, qui dispose déjà de pouvoirs pour réglementer la publicité sur le territoire de sa commune, voit ses compétences renforcées.*

➤ *Soumettre les dispositifs en vitrine aux mêmes règles que les affichages publicitaires extérieurs (C2.2)*

Dans l'objectif de limiter la pression publicitaire dans l'espace public, et alors que ces dispositifs ne sont pas réglementés aujourd'hui, le Gouvernement va soumettre les publicités dans les vitrines des magasins aux dispositions de la réglementation nationale sur la publicité extérieure. Cela permettra d'interdire certains dispositifs, de les soumettre à des procédures strictes de déclaration préalable.

Face au développement important d'enseignes et de publicités, notamment sous forme d'écrans lumineux disposés à l'arrière des vitrines de commerces, plusieurs collectivités réclament de pouvoir réglementer ces dispositifs. La loi donnera ainsi ce pouvoir au maire, au plus près du terrain.

➤ *Interdiction des avions publicitaires (C2.2)*

⇒ *Le Gouvernement met en œuvre la proposition de la CCC visant à interdire les avions publicitaires.*

➤ *Expérimentation du "Oui pub" dans les collectivités locales volontaires (C 2.2)*

Le gouvernement propose d'expérimenter dans les collectivités locales volontaires, pour une durée de 3 ans, l'interdiction de la distribution à domicile d'imprimés publicitaires lorsque l'autorisation de les recevoir n'est pas expressément affichée sur la boîte aux lettres.

⇒ *Le gouvernement a décidé d'utiliser des expérimentations pour bien évaluer les avantages et les inconvénients de cette proposition de la CCC. La disposition prévue dans la loi va plus loin que le dispositif "stop pub", pour lequel la loi anti-gaspillage a déjà prévu des sanctions en cas de non-respect de l'indication Stop pub. Cette disposition permet d'expérimenter le dispositif en vue d'une généralisation, comme le propose la CCC.*

➤ *Encadrement de la distribution d'échantillons (C2.2)*

Conformément à la proposition de la CCC, le gouvernement va interdire la distribution d'échantillons de produits sans consentement expresse du consommateur. En effet, il apparaît que cette pratique peut être considérée comme une pratique commerciale agressive au sens du droit européen.

Par ailleurs, cette disposition permettra de lutter contre la surproduction et la surconsommation mais aussi de faciliter la gestion des petits déchets. Le commerce pourra proposer, lorsque les conditions sanitaires et techniques de conservation du produit le permettront, de remettre l'échantillon dans un contenant apporté par le consommateur.

⇒ *Le gouvernement a choisi d'inscrire dans la loi la proposition de la Convention Citoyenne*

- **Chapitre 3 : Accélérer le développement de la vente en vrac et de la consigne du verre**

➤ *Obligation de vrac (C3.1)*

La lutte contre les emballages plastiques est un élément central pour accélérer la transformation de l'outil de production, de distribution et de consommation agroalimentaire. Le Gouvernement souhaite permettre aux entreprises de s'adapter et limiter la hausse des prix qu'une imposition rapide du vrac imposerait. Il est donc proposé que d'ici 2030 un minimum de 20% des surfaces de ventes soient consacrées à la vente en vrac. Cette mesure fondamentale pour changer les habitudes de consommation concernera principalement les grandes et moyennes surfaces, c'est-à-dire les commerces de plus de 400m² de vente. Le Gouvernement fixera par décret un horizon de temps d'application de la mesure, ainsi que les produits pour lesquels des objectifs plus ambitieux de vente en vrac devront être suivis.

⇒ *Le Gouvernement inscrit dans la loi un objectif de vente en vrac comme proposé par les citoyens. Le comité légistique « attirait cependant l'attention sur le caractère probablement irréaliste des dates fixées, notamment pour tenir compte des délais d'adoption de la loi nécessaire et de l'adaptation de l'offre. » Après échange avec les acteurs, le Gouvernement fixe donc un seuil minimum à 20% en 2030, un seuil à la fois ambitieux et atteignable par rapport au niveau actuel (part de marché des produits en vrac de 0,75%, hors produits frais).*

➤ *Consigne verre (C3.2)*

Conformément à la proposition de la CCC de compléter l'article de loi anti-gaspillage pour une économie circulaire relatif à la consigne par une disposition relative au verre, le Gouvernement reprend la rédaction du comité légistique qui indique que l'obligation de mise en place d'une consigne pour le verre pourra être généralisée en 2025. Une précision technique est simplement apportée sur le fait que la mesure vise les emballages en verre uniquement et non d'autres types de produits en verre, comme par exemple les fenêtres, qui ne sont pas visées par la proposition de la CCC.

⇒ *Le Gouvernement reprend la proposition de la Convention Citoyenne*

ANNEXE : mesures relevant d'autres vecteurs

- *Autres dispositions sur les supports de publicité (C2.2) de nature réglementaire, non du domaine de la loi :*

Interdiction de l'installation de nouveaux panneaux publicitaires et réduction de leur taille

Le Gouvernement souhaite réduire la surface de l'affichage publicitaire maximale autorisée à 10,5 m² au lieu de 12m² actuellement (bordures comprises). Cette disposition étant de nature réglementaire et non législative, elle ne sera pas incluse dans le projet de loi mais mise en œuvre par décret.

Obligation d'extinction des publicités lumineuses

Le Gouvernement va également rendre obligatoire l'extinction de toutes les publicités lumineuses entre 1h et 6h, sauf lorsqu'il s'agit de mobilier urbain affecté aux services de transport durant les heures de fonctionnement desdits transports et à condition qu'il s'agisse d'images fixes. Le maire pourra aller plus loin en imposant des règles d'extinction plus strictes que celles la réglementation nationale, via le règlement local de publicité, par exemple en interdisant ce type de dispositifs ou en exigeant des règles d'extinction spécifiques, adaptées aux horaires de fermeture et d'ouverture des magasins. Cette disposition est d'ordre réglementaire et ne relève donc pas du domaine de la loi.

- *France relance*

Le plan de relance permet de mettre en œuvre, totalement ou partiellement, d'autres mesures proposées par le groupe Consommer de la CCC, notamment en ce qui concerne les déchets :

- 274 millions d'euros sont ainsi consacrés à la gestion des déchets, afin de moderniser les centres de tri, de recyclage et la valorisation des déchets.
- 226 millions d'euros du Plan de relance consacré à l'investissement dans le réemploi et le recyclage, pour accompagner la réduction de l'utilisation du plastique (notamment à usage unique), de favoriser l'incorporation de plastique recyclé, et d'accélérer le développement du réemploi.

- *Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)*

La CCC avait également formulé des propositions en ce qui concerne la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) : le gouvernement a déposé un amendement au projet de loi de finances pour 2021, visant à prolonger le dispositif d'expérimentation de la part incitative de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOMi) qui incite les ménages à réduire leurs ordures. En effet, la TEOMi permet aux collectivités de mettre en place une tarification incitant à la réduction des déchets, comme le souhaitent les citoyens de la convention, mais son utilisation par les collectivités territoriales demeure aujourd'hui limitée. La prolongation de l'expérimentation, mise en place récemment, permettra à davantage de collectivités de se saisir de cet outil. Parallèlement, une large concertation sera engagée afin de déterminer les pistes de modernisation des modes de financement des déchets dans une optique de responsabilisation des usagers.