Haute Autorité
pour la transparence
de la vie publique

Le lobbying autour de la loi « AGEC »

Chaque année, les acteurs de la société civile inscrits au répertoire des représentants d'intérêts sont tenus de déclarer leurs activités de lobbying. La Haute Autorité propose des analyses produites à partir de ces données et destinées à montrer l'impact de l'activité de représentation d'intérêts sur la décision publique. L'objectif est de montrer ainsi « qui influence la loi », dans quel sens et avec quels moyens.

La loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, dite « loi AGEC », est l'un des textes de lois phares de l'actuelle législature. Elle a pour ambition de sortir de la logique du tout-jetable en impulsant la transition d'une économie linéaire et productiviste vers une économie dite circulaire, favorisant le réemploi, la réparation et le recyclage des produits au service de l'économie verte.

Cette loi se structure autour d'enjeux stratégiques majeurs, économiques, sociétaux, environnementaux et sanitaires. En effet, la loi AGEC vise la réduction globale des déchets à travers l'amélioration des dispositifs de collecte, la lutte contre le gaspillage grâce au réemploi solidaire, la lutte contre l'obsolescence programmée et contre les dépôts sauvages de déchets.

Cette décision publique a donc cristallisé de nombreux débats qui ont fait émerger les différentes parties prenantes, parmi lesquelles des acteurs industriels, des acteurs de la filière recyclage et de la gestion des déchets et des associations environnementales.

Les déclarations de **84** entités inscrites au répertoire des représentants d'intérêts reflètent une intense activité de lobbying, de la part de sociétés commerciales et de cabinets de lobbying, mais aussi d'organisations professionnelles, de syndicats ou d'associations, évoluant dans les secteurs de l'agroalimentaire, des services à l'environnement, du commerce et de la protection de l'environnement. **245** fiches d'activités témoignent du nombre d'actions menées et révèlent les positions défendues par chacun des acteurs, ainsi que les moyens qu'ils y ont consacrés.

Contexte et enjeux de la loi AGEC

Le calendrier législatif

La loi AGEC est issue de la mise en œuvre combinée des propositions issues de la feuille de route de l'économie circulaire (FREC), lancée le 24 octobre 2017 et ayant conduit à la publication le 23 avril 2018 de « 50 mesures pour une économie 100 % circulaire », et de celles résultant de la transposition, en droit français, des directives européennes du « paquet économie circulaire », respectivement publiées les 23 avril et 14 juin 2018. Il est intéressant de noter qu'à l'occasion du Grand débat national, parmi les 150 000 contributions citoyennes recueillies sur le thème de la transition écologique, 70 000 d'entre elles dénonçaient une défaillance du système de collecte des déchets en France.

Le ministre de la transition écologique et solidaire de l'époque, François de Rugy, et la secrétaire d'État auprès du ministre de la transition écologique et solidaire, Brune Poirson, ont présenté le projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire le 10 juillet 2019 en conseil des ministres. Le Gouvernement a fait le choix d'engager la procédure accélérée d'examen du texte.

Après l'adoption en première lecture par le Sénat du projet de loi, le 27 septembre 2019, le texte a été débattu et adopté en première lecture à l'Assemblée nationale le 19 décembre 2019. A l'issue de la navette parlementaire, faute d'un accord commun entre les deux assemblées, une commission mixte paritaire a été convoquée et a débouché sur un accord intervenu le 8 janvier 2020. La loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire a été adoptée le 30 janvier 2020, avant d'être promulguée le 10 février 2020.

Le contenu de la loi

La loi AGEC comprend dans sa version définitive 130 articles répartis en six titres.

Le titre I énumère les objectifs et les moyens pour parvenir à la réduction globale du volume de déchets produits. Des objectifs de politiques publiques en matière de réduction des déchets plastiques sont fixés afin de tendre vers la neutralité carbone. L'article 7 prévoit la fin de la mise sur le marché d'emballages en plastique à usage unique en 2040, en suivant une stratégie « 3R » (« réduction, réutilisation et recyclage »), l'une des mesures phares de la loi.

Le titre II vise à améliorer les dispositifs d'information du consommateur portant sur les caractéristiques environnementales des produits vendus pour favoriser leur réparation et leur réemploi. Le but est notamment de renforcer la lutte contre l'obsolescence programmée des équipements électroniques grâce à l'introduction d'indices de durabilité et de réparabilité (article 16)

Le titre III prévoit de nombreuses mesures donnant la priorité au réemploi solidaire et à la réutilisation dans le cadre de la stratégie de lutte contre le gaspillage, comme par exemple l'interdiction de la destruction des invendus non-alimentaires (article 35). Le législateur ouvre également la voie à la signature de conventions de dons de denrées alimentaires pour lutter contre le gaspillage dans le secteur agroalimentaire.

Le titre IV relatif à la « responsabilité des producteurs » renforce la portée du principe pollueur-payeur pour responsabiliser les fabricants de produits. Une dizaine de nouvelles filières, reposant sur le principe de responsabilité élargie du producteur (REP), sont créées.

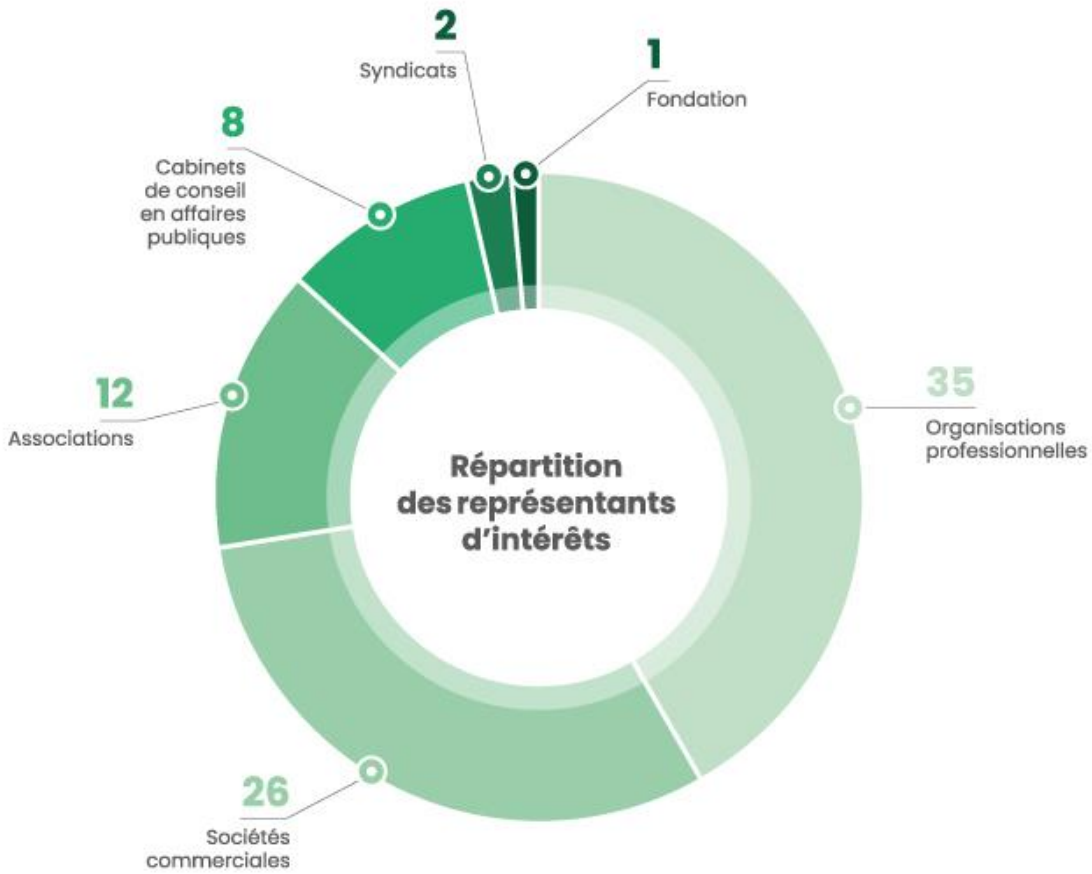
Le titre V renforce les prérogatives des maires en matière de lutte contre les dépôts illégaux de déchets, pour prévenir les dépôts sauvages issus de la filière du bâtiment notamment.

Enfin, le titre VI énumère certaines mesures, notamment en matière de valorisation énergétique des déchets, de traitement des biodéchets et de traitement des déchets d'amiante.

Certaines dispositions de la loi, comme l'interdiction de détruire des invendus non-alimentaires, l'utilisation de vaisselle réemployable pour la livraison de repas quotidiens à domicile ou le renforcement de l'information des consommateurs sur les gestes de tri et les caractéristiques environnementales des produits, sont entrées en vigueur le 1er janvier 2022.

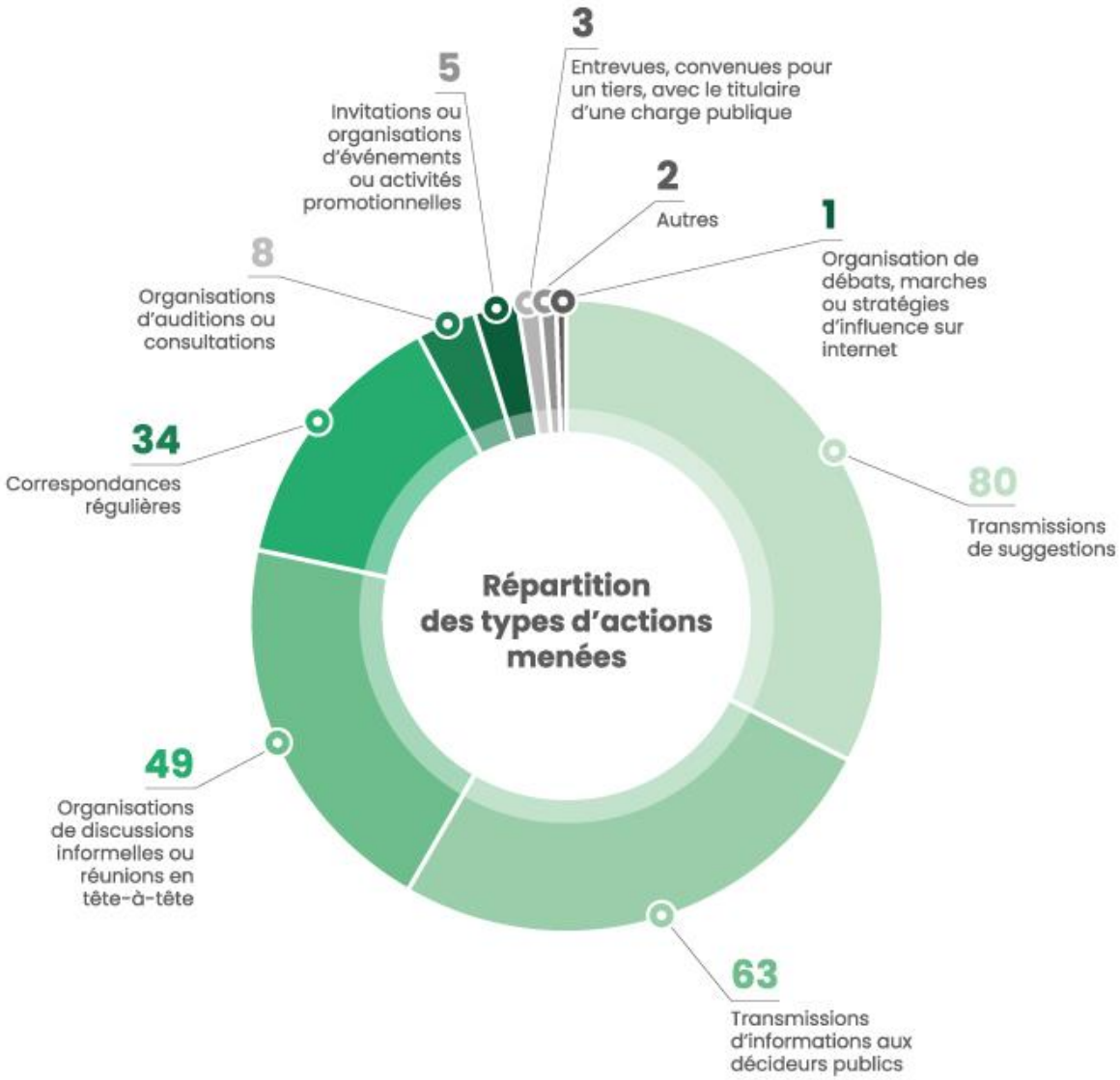
Les représentants d'intérêts actifs lors des débats sur la loi AGEC

Parmi les représentants d'intérêts inscrits au répertoire, **84** ont déclaré des activités de lobbying destinées à influencer la loi AGEC.



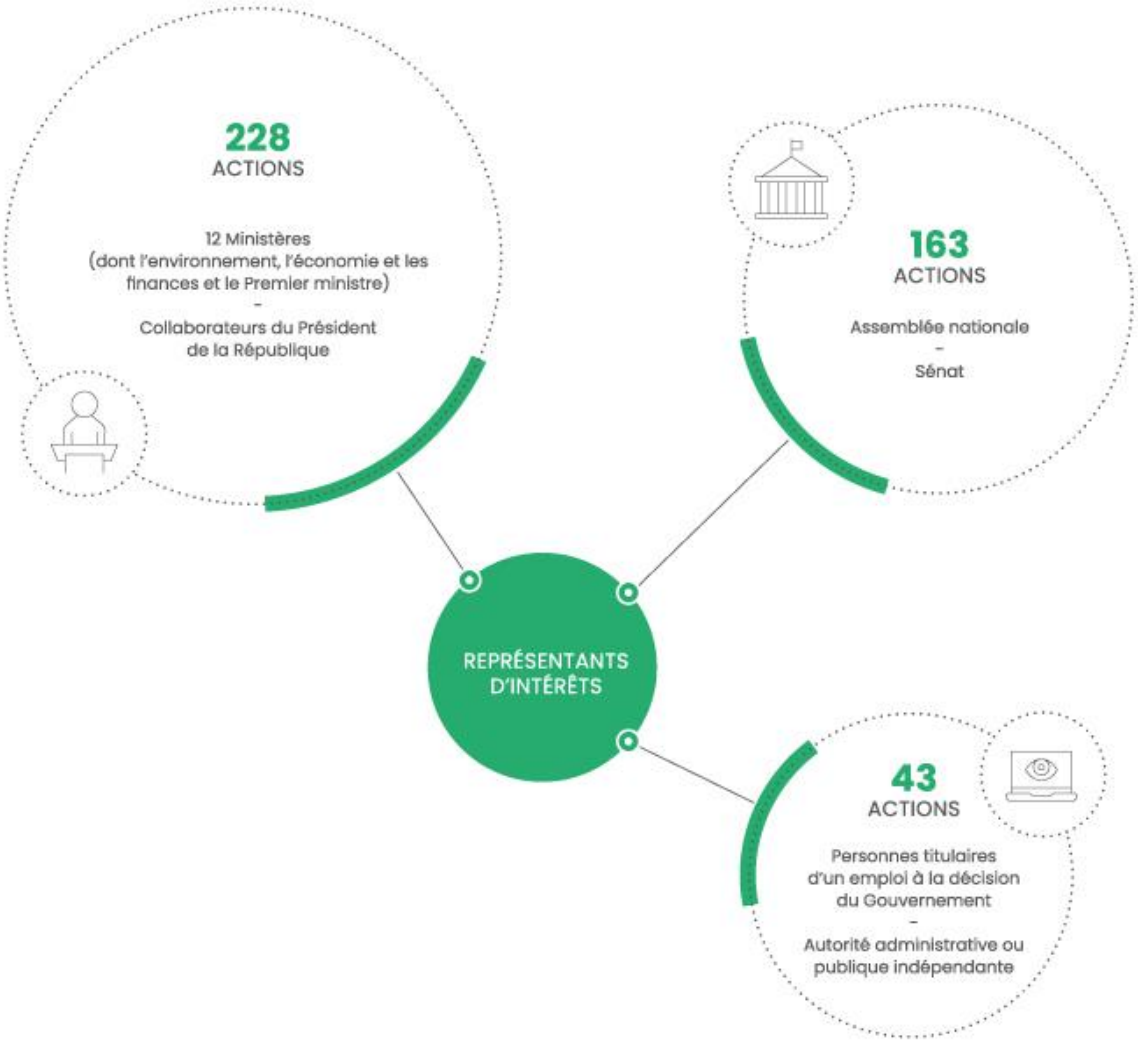
> **Consulter la liste des représentants d'intérêts qui ont déclaré des activités de lobbying destinées à influencer la loi AGEC**

Les types d'actions que ces représentants d'intérêts ont menées se répartissent ainsi :



Les responsables publics visés par les actions de représentation d'intérêts

La problématique de la réduction des déchets et de la lutte contre le gaspillage en France revêt un caractère transversal et stratégique qui fait intervenir plusieurs ministères et administrations. Les déclarations des représentants d'intérêts montrent que six catégories de responsables publics ont fait l'objet d'entrées en communication : les membres du Gouvernement ou de cabinet ministériel, les collaborateurs du Président de la République, les membres des assemblées parlementaires, les personnes titulaires d'un emploi à la décision du Gouvernement et les membres d'une autorité administrative indépendante.



Les membres du Gouvernement, de cabinets ministériels et les collaborateurs du Président

Au classement des responsables publics les plus cités viennent en première position les membres du Gouvernement et de cabinets ministériels ainsi les collaborateurs du Président de la République, avec 228 occurrences.

Une dizaine de ministères ont été approchés, ainsi que Matignon. D'après les déclarations des représentants d'intérêts, le ministère de la transition écologique et solidaire apparaît, avec 103 occurrences, comme le plus sollicité. Viennent ensuite le ministère de l'économie et des finances (46 occurrences), Matignon (34 occurrences), puis le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (13 occurrences).

Les collaborateurs du Président de la République sont cités 19 fois.

La Fédération française des tuiles et briques (FFTB), dans l'une de ses fiches d'activités, donne des précisions sur le responsable public rencontré.

Le décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts prévoit que doivent être renseignés le « type de décision publique » visé par l'action de représentation d'intérêts ainsi que la « catégorie des responsables publics rencontrés », sans plus de précisions. Or, ce choix limite la portée du registre et ne répond pas à la volonté de législateur de faire de ce dispositif un outil permettant de retracer l'empreinte normative. Ces catégories, assez larges et imprécises, ne donnent que peu d'informations sur les actions de lobbying effectivement menées. En outre, si les représentants d'intérêts ont la possibilité de fournir des précisions dans la rubrique « observations », l'exercice déclaratif 2020 a de nouveau montré que celle-ci n'est pas assez utilisée (elle n'a été utilisée que dans 20,5 % des cas). Il pourrait être ainsi proposé aux représentants d'intérêts d'indiquer directement la fonction du responsable public avec lequel ils sont entrés en communication (par exemple « ministre de l'agriculture » à la place de « membre du Gouvernement ou membre de cabinet ministériel »), ainsi que la décision publique concernée lorsque celle-ci est identifiée – ce que font d'ailleurs un certain nombre de représentants d'intérêts. Plusieurs dispositifs d'encadrement du lobbying en vigueur à l'étranger exigent déjà ce niveau de précision.

Source : rapport d'activité 2020 de la Haute Autorité.

Le Parlement

L'Assemblée nationale ou le Sénat sont cités 163 fois par les représentants d'intérêts dans leurs fiches d'activités relatives à la loi AGEC.

Les parlementaires, leurs collaborateurs ou les agents des services des assemblées parlementaires sont fréquemment cités par les représentants d'intérêts comme ayant fait l'objet d'une rencontre (rendez-vous physique, rendez-vous à distance, envoi de notes et document).

L'Union nationale des industries de carrières et des matériaux de construction (Unicem) a donné des précisions sur les responsables publics rencontrés dans la case « Observations » de certaines fiches d'activités.

Les personnes titulaires d'un emploi à la décision du Gouvernement et les membres d'une autorité administrative indépendante (AAI)

42 fiches d'activités en lien avec la loi AGEC mentionnent, parmi les responsables publics visés par l'action de représentation d'intérêts, une personne titulaire d'un emploi à la décision du Gouvernement.

Une seule et unique autorité administrative ou publique indépendante est citée dans les déclarations des représentants d'intérêts. Il s'agit de l'Autorité de la concurrence, mentionnée par la Fédération nationale des activités de la dépollution et de l'environnement (Fnade) dans l'une de ses fiches d'activités relatives à la loi AGEC.

Les stratégies de représentation d'intérêts mises en œuvre

Parmi les stratégies de lobbying déployées par les 84 représentants d'intérêts inscrits au répertoire qui déclarent des activités dans le cadre de la loi AGEC, il est apparu intéressant d'étudier spécifiquement celles relatives aux mesures de lutte contre la pollution plastique, l'obsolescence programmée, le gaspillage alimentaire et les dépôts sauvages de déchets.

Lutte contre la pollution plastique : vers la sortie du plastique à usage unique d'ici 2040

Il s'agit d'une des mesures emblématiques de la loi AGEC sur le volet de la réduction de la production de déchets. Deux types de positions ont été défendues : des acteurs associatifs de la protection de l'environnement et de l'économie sociale et solidaire ont milité pour la fin du plastique à usage unique, tandis que des acteurs de l'industrie du plastique ont plaidé pour un report ou un allégement des règles relatives à son interdiction progressive.

L'entreprise spécialisée dans l'économie sociale et solidaire Castalie s'est ainsi mobilisée, par l'intermédiaire du cabinet de conseil Boury Tallon, pour « mettre fin à l'utilisation de bouteilles plastiques à usage unique ». L'ONG de protection de l'environnement WWF a, quant à elle, appelé les responsables publics à « prendre des mesures contraignantes pour lutter contre la pollution plastique à la source (réduction des plastiques à usage unique, réemploi et recyclabilité) ». Enfin, l'association Surfrider Foundation Europe, spécialisée dans la protection des océans, a mené des actions d'influence visant à « intégrer dans le projet de loi anti-gaspillage et économie circulaire des mesures de réduction des plastiques à usage unique et de prévention des microplastiques ».

Plusieurs fédérations d'entreprises de l'industrie du plastique se sont opposées à cette mesure.

On peut citer l'organisation professionnelle Plastalliance, qui a déclaré avoir fait, auprès des responsables publics, des « demandes de non-application d'une interdiction des plastiques à usage unique en 2040 ». L'Association française de fabricants de films et sacs plastique a, par l'intermédiaire du cabinet de conseil Domaines Publics, plaidé auprès des pouvoirs publics pour « éviter le durcissement de la réglementation relative aux sacs plastiques à usage unique et clarifier le régime de sanction en cas de fraude ». Pour reporter l'entrée en vigueur de cette mesure jugée contraignante, l'organisation PlasticEurope AISBL est entrée en contact avec des décideurs publics afin de leur « demander que la fin de la mise sur le marché des emballages plastique à usage unique d'ici 2040 fasse l'objet d'une étude d'impact environnementale et économique ». Enfin, l'association Alliance Carton Nature, qui réunit les fabricants de brique alimentaires en carton, s'est mobilisée pour faire « exclure les briques alimentaires de l'interdiction des emballages plastique à usage unique dans le cadre du projet de loi économie circulaire » comme en atteste la fiche d'activité déclarée par le cabinet de lobbying Com'Publics pour le compte de l'association.

Renforcement de la lutte contre l'obsolescence programmée pour allonger la durée de vie des produits

La loi AGEC vise, à travers l'amélioration des dispositifs d'information du consommateur sur les caractéristiques environnementales des produits électroniques, à allonger la durée de vie de ces derniers. Elle renforce la lutte contre l'obsolescence programmée de ces équipements grâce à la mise en place d'indices de durabilité et de réparabilité.

L'Union fédérale des consommateurs Que Choisir, dite « UFC-Que Choisir », s'est mobilisée auprès des pouvoirs publics pour faire « inscrire dans la loi économie circulaire une définition plus stricte du délit d'obsolescence programmée ».

L'association Halte à l'obsolescence programmée (HOP), qui lutte contre l'« obsolescence logicielle », a déclaré une fiche d'activité dont l'action a consisté à « influencer les lois et les décideurs publics pour aller vers des produits plus durables et réparables pour tous ».

L'organisation de défense de l'industrie du numérique, Tech'In France (qui a fusionné avec le Syntec Numérique pour devenir Numeum), a souhaité en revanche atténuer la portée de cette mesure qu'elle juge contraignante pour les acteurs du secteur technologique. En effet, son action a consisté à « alerter sur l'extension de l'obsolescence programmée aux logiciels et veiller à la prise en compte des réalités technologique des acteurs ».

Lutte contre le gaspillage alimentaire : favoriser le réemploi, la réutilisation et les dons

Dans l'optique de lutter contre le gaspillage alimentaire et d'éviter que les invendus ne soient jetés à la poubelle, la loi AGEC fixe des objectifs en matière de réduction du gaspillage alimentaire à l'égard des acteurs de l'industrie agroalimentaire.

En matière de dons de denrées alimentaires, l'Union des entreprises de proximité (U2P) s'est mobilisée pour « éviter d'étendre l'obligation de don des invendus alimentaires, au commerçant qui vend des denrées sur le marché », afin de réserver celle-ci aux opérateurs produisant plus de 3 000 repas par jour et de ne pas pénaliser les petits commerces non-sédentaires.

Une autre organisation professionnelle, la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME), s'est mobilisée contre la disposition prévoyant l'obligation pour les commerçants non-sédentaires de « proposer à une ou plusieurs associations la cession à titre gratuit des denrées ne pouvant donner lieu à transformation ou valorisation avant qu'elles ne soient impropres à la consommation ».

Enfin, l'association Saveurs Commerce, qui recouvre la Fédération nationale des commerces alimentaires spécialisés de proximité, a déclaré une fiche d'activité visant à « exclure les commerces non-sédentaires et de moins de 400 m^2 de l'obligation de donner les invendus alimentaires et de signer une convention ». L'association a plaidé auprès des pouvoirs publics pour que ces dons ne soient pas obligatoires mais seulement basés sur le principe du volontariat.

Lutte contre les dépôts sauvages de déchets

Pour lutter plus efficacement contre le dépôt illicite de déchets issus de la filière du bâtiment et de la construction, la loi AGEC renforce les pouvoirs de police administrative des maires en matière de constatation et de poursuite de ces infractions au code de l'environnement.

L'association Amorce, qui représente les intérêts des collectivités en matière de gestion de l'énergie, des déchets et de l'eau, a plaidé pour la mise en place d'une « filière de collecte et de recyclage des déchets du bâtiment pour réduire les dépôts sauvages et mieux valoriser ces déchets ».

Le Medef a quant à lui déclaré avoir agi afin de « réaffirmer le rôle des autorités locales pour lutter contre les dépôts sauvages », considérant que cette responsabilité incombait aux pouvoirs publics.

La FDSEA du Calvados s'est mobilisée, au cours de la crise sanitaire, auprès du « préfet pour définir des ouvertures de déchetteries malgré le confinement, pour éviter les dépôts sauvages » de déchets issus du bâtiment.

Enfin, il est intéressant de relever que l'entreprise Derichebourg Environnement, maison-mère, et plusieurs de ses filiales spécialisées – Revival, Eska, Purfer, AFM Recyclage – ont toutes déclaré la même fiche d'activité relative au stockage des déchets ultimes (il s'agit de déchets qui ne sont plus valorisables, ni par recyclage, ni par valorisation énergétique, et qui sont enfouis dans des centres de stockage des déchets ultimes).

Pour améliorer la lisibilité du répertoire des représentants d'intérêts, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique propose que, pour les groupes de sociétés, définis par référence à la notion de contrôle fixée par le code de commerce, l'activité de représentation d'intérêts soit appréciée au niveau du groupe et que l'obligation de déclaration soit agrégée.

Source : rapport sur l'encadrement de la représentation d'intérêts (pp. 16-17).