
AVIS

Avant-projet d'ordonnance portant modification de l'ordonnance du 14 juin 2012 relative aux déchets

Demandeur	Ministre Alain Maron
Demande reçue le	17 juillet 2023
Demande traitée par	Commission Environnement
Avis adopté par l'Assemblée plénière du	18 octobre 2023

Préambule

L'avant-projet d'ordonnance envisage la modification de l'ordonnance du 14 juin 2012 relative aux déchets afin d'y intégrer les dispositions suivantes :

- L'introduction d'une obligation de don des invendus alimentaires aux magasins de vente de biens alimentaires au détail, dont la surface totale est égale ou supérieure à 1.000 m² ;
- L'introduction d'une habilitation gouvernementale permettant d'interdire la distribution de publicités sauf en cas d'apposition volontaire d'un autocollant « oui pub » sur les boîtes aux lettres ;
- L'introduction d'une habilitation gouvernementale à exempter de permis d'environnement (ou de déclaration environnementale) certaines installations de traitement de déchets qui par leurs opérations de valorisation redonnent aux déchets le statut de « produit ».

Avis

1. Considérations générales

1.1 Don des invendus

Methodologie

Brupartners salue les échanges constructifs et les efforts de concertation avec l'ensemble des acteurs concernés fournis dans le cadre de l'élaboration de cet avant-projet d'ordonnance.

Objectif

Brupartners s'interroge quant à l'intention de la mesure. Suite à la présentation qui lui en a été donnée, il considère que l'objectif poursuivi, plus qu'une mesure visant à réduire les déchets alimentaires, vise davantage à offrir un soutien aux organismes caritatifs. S'il reconnaît et salue le rôle crucial joué par les organismes caritatifs en matière de soutien aux personnes défavorisées, il estime qu'une obligation de don des invendus alimentaires soutenant cet objectif pourrait s'inscrire dans une autre ordonnance plutôt que dans un texte visant la réduction des déchets.

Champ d'application

Brupartners constate que l'obligation de don des invendus alimentaires ne sera imposée qu'aux magasins de vente de biens alimentaires au détail dont la surface totale est égale ou supérieure à 1.000 m². Ce seuil correspond à la rubrique 90 de la liste des installations classées et permet de quantifier et d'identifier précisément les magasins concernés.

Brupartners prend acte que l'implication de grands acteurs traduit la volonté d'une part, d'avancer progressivement en limitant dans un premier temps cette mesure aux acteurs en capacité de répondre aux contraintes logistiques résultant de cette obligation (notamment le respect de la chaîne du froid) et d'autre part, de trouver un équilibre entre la capacité de fourniture des supermarchés et celle des associations à prendre en charge les invendus mis à disposition.

Brupartners souligne positivement que ce champ d'application induit la mise en œuvre de cette obligation de don des invendus alimentaires auprès d'acteurs économiques au sein desquels existe un cadre de concertation sociale clair garant de la sécurité des travailleurs (conseil d'entreprise, comité

pour la prévention et la protection au travail, conseiller en prévention...). Par ailleurs, il estime que l'impact bénéfique de ces processus de concertation en termes de sensibilisation à la problématique du gaspillage alimentaire n'est pas à négliger.

Néanmoins, que ce soit en raison de leur sensibilité à cette problématique ou par pure logique économique (tout invendu représentant une perte nette), **Brupartners** souligne que de nombreux grands supermarchés de plus de 1.000 m² sont déjà bien organisés en termes de gestion des stocks et font déjà don de leurs invendus alimentaires quotidiennement¹. La tendance est d'ailleurs à une diminution (selon les résultats de l'enquête annuelle de Comeos, en 2021 seul 1,2% des produits alimentaires proposés à la vente ont finalement été invendus). De ce fait, le potentiel d'amélioration auprès des grands supermarchés de plus de 1.000 m² pourrait être limité et une obligation de don des invendus alimentaires, bien que mise en œuvre en concertation avec le secteur, n'aura peut-être pas les effets escomptés.

Brupartners souligne que le seuil de 1.000 m² exclut par définition les petites surfaces commerciales. Ceci alors que ce type de commerces représente une part importante du tissu socio-économique bruxellois et qu'il y réside certainement encore des possibilités d'amélioration en matière de don. Saluant les nombreuses initiatives informelles déjà mises en place par ces acteurs, **Brupartners** souligne dès lors l'importance de poursuivre les politiques de sensibilisation et de soutien des petits commerçants locaux dans le cadre de la lutte contre le gaspillage alimentaire. En outre, il encourage à des dispositions permettant d'ores et déjà d'impliquer les commerces de moins de 1.000 m².

Enfin, **Brupartners** suggère d'également étudier les potentialités que représentent la lutte contre le gaspillage alimentaire et le don alimentaire dans le secteur de l'événementiel (entreprises de « catering ») et dans les cafétérias des grandes entreprises.

Obstacles à la reprise des invendus

La reprise des invendus alimentaires et une valorisation optimale de ce flux semblent être confrontées à certains obstacles tels que :

- La logistique limitée des organisations caritatives (délais de collecte et de redistribution, matériel de transport adapté...);
- La formation du personnel des organisations caritatives et des banques alimentaires (législation, chaîne du froid, date limite de consommation, durabilité minimale de congélation...);
- L'inadéquation entre la demande et l'offre pour le don à des banques alimentaires ou à des organisations caritatives (peu d'intérêt pour certains produits (par exemple le pain) ou par les quantités limitées);
- La rigidité des procédures de don (heures de collecte, distance par rapport au point de collecte...).

Des initiatives sont déjà prises par les organisations caritatives afin de pallier certaines difficultés. À titre d'exemple, le réseau LOCO (« LOGistique COLlaborative ») propose un service

¹ Selon des chiffres de Comeos, les commerces de détail ont fait don d'un total de 14.073 tonnes de nourriture au cours de l'année 2021, soit plus du double qu'en 2017 (6.725 tonnes). Le commerce alimentaire, par exemple, fait don d'environ 28 millions de repas aux banques alimentaires chaque année.

d'approvisionnement et de logistique aux organisations d'aide alimentaire éprouvant des difficultés à s'approvisionner et à redistribuer les invendus faute de moyens².

Dès lors, **Brupartners** suggère d'une part, de pleinement soutenir les initiatives existantes et d'autre part, d'évaluer les besoins des organismes caritatifs afin d'y répondre et assurer leur capacité à prendre en charge les invendus (que ce soit en termes de volume ou de types de produits). Enfin, **Brupartners** souligne que les organisations caritatives dépendent trop souvent des bonnes volontés (actions citoyennes, investissements de bénévoles...). Or, il est nécessaire que ces acteurs puissent s'appuyer sur la disponibilité d'un soutien plus structurel (financement, logistique...) qui est un rôle qui revient d'abord aux pouvoirs publics, plus qu'aux opérateurs économiques.

Hiérarchisation

Brupartners prend acte de la volonté d'exiger que les invendus alimentaires aient à être donnés en vertu de la hiérarchisation suivante :

1. Aux organismes caritatifs ;
2. Aux entreprises et autres organismes qui ne sont pas des organismes caritatifs et qui proposent des invendus alimentaires à la consommation humaine après les avoir transformés ;
3. Aux entreprises et autres organismes qui ne relèvent pas des deux premières catégories.

Prenant acte que le mécanisme de mise en œuvre de cette disposition aura à être arrêté ultérieurement, **Brupartners** demande à être consulté dans le cadre de l'adoption des arrêtés d'exécution relatifs à cette obligation de don des invendus alimentaires. En outre, il attire d'ores-et-déjà l'attention sur l'importance de déterminer précisément à qui reviendra la charge de la preuve du respect de cette obligation.

Date de péremption

Brupartners s'interroge quant aux problèmes logistiques potentiels (pouvant notamment empêcher la vente normale de certains produits par exemple via les « ventes rapides ») induits par l'obligation de retirer des rayons les invendus 1 jour avant la date de péremption. Il s'interroge également sur la capacité des organisations caritatives à gérer, conserver et distribuer ces dons dans des délais d'hygiène raisonnables.

Brupartners prend note de la proposition faite de définir une liste des produits qui ne tomberaient pas sous cette obligation (salades, plats préparés, sushis...) puisqu'ils ont par définition un temps de vente et de conservation particulièrement court (parfois moins de 24h). Il estime également nécessaire de lister en amont les produits n'intéressant pas les organisations caritatives afin d'éviter que des « dons » ne finissent en « déchets » une fois dans les mains de ces organisations. Il insiste pour que cette liste soit considérée comme non-exhaustive et qu'elle puisse évoluer dans le temps.

Ventes rapides et dispositifs de coopération

Brupartners s'interroge quant à l'impact de cette obligation de don des invendus alimentaire sur les systèmes de « vente rapide » organisés par les supermarchés afin d'écouler leurs produits frais ou sur les dispositifs de coopération entre consommateurs et commerçants afin de proposer des invendus à prix réduit (type « Too Good To Go »).

² <https://www.fdss.be/concertation-aide-alimentaire/projets/reseau-loco/>

Brupartners souligne que de nombreux consommateurs ne recourant pas à l'aide alimentaire mais étant néanmoins confrontés à des difficultés financières ou étant dans des situations précaires comptent sur ces systèmes afin de bénéficier de réductions de prix.

Brupartners s'interroge en outre quant à l'impact de la hiérarchisation envisagée (voir supra) sur la pérennité des modèles économiques des dispositifs de coopération entre consommateurs et commerçants. Toutefois, ces acteurs économiques visant principalement la mise en relation de consommateurs avec des petits commerçants (supermarché de proximité, boulangeries...), cette attention devrait surtout intervenir si l'obligation de don devait être envisagée pour des acteurs actuellement exclus du champ d'application (seuil de 1.000 m²).

1.2 « oui pub »

La difficulté de toute mesure ambitionnant l'interdiction de la distribution de presse d'information gratuite et d'imprimés publicitaires non souhaitée dans les boîtes aux lettres semble être la communication et sa transposition sur le terrain.

Brupartners estime dès lors qu'il serait opportun, avant toute autre mesure, de mener une opération de sensibilisation et d'information de grande ampleur dont l'objectif serait que seules les personnes souhaitant recevoir de la publicité en trouvent dans leur boîte aux lettres. En outre, que le dispositif en vigueur soit le « no pub » ou le « oui pub », il y a lieu de veiller à contrôler rigoureusement le respect du système en place.

Les organisations représentatives des employeurs et des classes moyennes insistent sur les éléments suivants à prendre en considération lorsque des mesures impactant la distribution de presse d'information gratuite et d'imprimés publicitaires sont envisagées :

- Ce secteur emploie actuellement 4.255 ETP en Belgique. Il s'agit d'emplois non délocalisables et destinés à des personnes peu qualifiées ;
- Les recettes fiscales (notamment en raison des taxes communales) induites par ce secteur représentent 136 Mio euros ;
- La valeur ajoutée brute de ce secteur est de 250 Mio d'euros ;
- Les travailleurs indépendants (singulièrement les « starter ») ne disposent que de ressources limitées en matière de publicité et ne peuvent encourager des clients potentiels à effectuer leurs achats localement que par le biais des imprimés publicitaires (parfois distribués en porte-à-porte par leurs propres moyens).

En outre, bien que plus difficilement quantifiable, la distribution de presse d'information gratuite et d'imprimés publicitaires est aussi un moyen efficace pour promouvoir la vie associative et les commerces locaux (ce qui pourrait être bénéfique en termes de flux « papier/carton » au regard des volumes des emballages induits par l'e-commerce³).

La distribution de presse d'information gratuite et d'imprimés publicitaires permet également d'atteindre un public en situation de fracture numérique. En effet, les canaux numériques tels que les bannières sur les sites web, les réseaux sociaux, les campagnes par e-mail et les applications sont

³ Le matériel publicitaire des commerçants locaux ne représente qu'une petite partie de la quantité totale de vieux papiers et cartons collectés. Ainsi, si une mise en œuvre du « oui pub » impacte négativement l'économie locale, cela serait également négatif pour l'environnement et le climat. En effet, le corolaire sera probablement une hausse des achats en ligne ce qui générera davantage de déchets induits par les emballages en carton nécessaires aux livraisons. Or, l'impact environnemental de ces cartons est supérieur à l'impact des imprimés publicitaires locaux.

souvent cités comme une alternative possible à la distribution de presse d'information gratuite et d'imprimés publicitaires. Or, tous les citoyens n'ont pas un accès égal aux outils numériques. Si le matériel publicitaire non adressé devait disparaître, une partie importante de la population pourrait donc être privée d'informations commerciales (réductions dans des magasins locaux, promotions publicitaires temporaires, démarrage de nouvelles PME locales...). En outre, les grandes entreprises du numérique (Google, X, Facebook...) appartiennent à des sociétés étrangères qui, en raison de leurs modèles économiques, n'entrent pas ou peu en contact avec les Bruxellois en quête d'informations locales. Dès lors, pour de nombreux entrepreneurs locaux, il n'existe pas d'alternatives à la distribution de presse d'information gratuite et d'imprimés publicitaires pour promouvoir leurs activités (NDLR : La distribution de bons de réduction dans des enseignes locales connaît un réel succès et constitue une valeur ajoutée commerciale avérée pour les acteurs économiques d'une part et pour les clients d'autre part).

Au regard de ces éléments, **les organisations représentatives des employeurs et des classes moyennes** insistent pour que l'hypothèse du « oui pub » fasse l'objet d'une analyse précise des impacts socio-économiques de ce dispositif. À titre d'exemple, il souligne que dans un système « oui pub », les imprimés deviennent de la publicité adressée. Dès lors, en vertu du principe d'égalité de traitement, ces derniers ne pourraient plus être soumis aux taxes communales sur la publicité non adressée.

Il est en outre essentiel que le préjudice sur les activités commerciales locales (magasins, supermarchés, magasins de bricolage...), sur les indépendants et sur le secteur graphique local induit par une large interdiction de la distribution d'imprimés publicitaires soit finement et sérieusement évalué. L'hypothèse « oui pub » doit donc pouvoir inclure une exemption pour les commerces et les activités économiques locales.

Estimant que le système « no pub » actuellement en vigueur est efficace et dans la mesure où les impacts économiques, sociaux et environnementaux négatifs pourraient justifier d'écarter définitivement l'hypothèse du « oui pub », **les organisations représentatives des employeurs et des classes moyennes** considèrent que le maintien du seul système « no pub » doit être envisagé (parallèlement à une augmentation du nombre d'autocollants distribués via une meilleure accessibilité, à un renforcement du contrôle du respect de la disposition « no pub », à un suivi et un rapportage plus rigoureux de la disposition « no pub » et à davantage d'efforts du secteur pour le respect de l'environnement (ex. : utilisation de papier certifié « FSC » ou « PEFC », réduction de l'utilisation de plastique...)).

Les organisations représentatives des travailleurs et les organisations représentatives des employeurs du non-marchand prennent acte de la réalité socio-économique du secteur de la distribution de presse d'information gratuite et d'imprimés publicitaires. Elles insistent toutefois sur le fait que certains emplois générés par ce secteur ne peuvent pas être considérés comme des emplois de qualité (horaires, conditions de travail, salaires...).

Les organisations représentatives des travailleurs et les organisations représentatives des employeurs du non-marchand estiment pertinente la demande d'une analyse précise des impacts socio-économiques eu égard aux effets potentiels du dispositif « oui pub ». Ces organisations considèrent néanmoins que si cette analyse devait confirmer l'opportunité socio-économique du dispositif « oui pub », ce dernier serait préférable du fait de sa plus grande simplicité et de sa lisibilité accrue.

Enfin, prenant acte que le mécanisme de mise en œuvre de cette disposition aura, le cas échéant, à être arrêté ultérieurement, notamment afin de définir précisément ce qui doit être considéré comme une publicité, **Brupartners** demande à être consulté dans le cadre de l'adoption des arrêtés d'exécution relatifs à la disposition « oui pub ».

*
* *