



N° 3857

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 juin 2016.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES ⁽¹⁾

sur le plan d'action pour **l'économie circulaire** et les quatre propositions révisant le cadre législatif relatif aux déchets (COM(2015) 593 à 596 final) présentés par la Commission européenne le 2 décembre 2015

ET PRÉSENTÉ

PAR M. ARNAUD LEROY ET MME SOPHIE ROHFRIEHSCH,
Députés

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

(La Commission des affaires européennes est composée de : M^{me} Danielle AUROI, présidente ; M. Christophe CARESCHE, M^{me} Marietta KARAMANLI, MM. Jérôme LAMBERT, Pierre LEQUILLER, vice-présidents ; M. Philip CORDERY, Mme Sandrine DOUCET, MM. Arnaud LEROY, André SCHNEIDER, secrétaires ; MM. Ibrahim ABOUBACAR, Kader ARIF, Philippe BIES, Jean-Luc BLEUNVEN, Alain BOCQUET, Jean-Jacques BRIDEY, M^{mes} Isabelle BRUNEAU, Nathalie CHABANNE, MM. Jacques CRESTA, M^{me} Seybah DAGOMA, MM. Yves DANIEL, Bernard DEFLESSELLES, William DUMAS, M^{me} Marie-Louise FORT, MM. Yves FROMION, Hervé GAYMARD, Jean-Patrick GILLE, M^{me} Chantal GUITTET, MM. Razy HAMMADI, Michel HERBILLON, Laurent KALINOWSKI, Marc LAFFINEUR, Charles de LA VERPILLIÈRE, Christophe LÉONARD, Jean LEONETTI, M^{me} Audrey LINKENHELD, MM. Lionel LUCA, Philippe Armand MARTIN, Jean-Claude MIGNON, Jacques MYARD, Rémi PAUVROS, Michel PIRON, Joaquim PUEYO, Didier QUENTIN, Arnaud RICHARD, M^{me} Sophie ROHFRIETSCH, MM. Jean-Louis ROUMEGAS, Rudy SALLES, Gilles SAVARY)

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE DU RAPPORT	7
INTRODUCTION	13
I. PLACÉ SOUS LE SIGNE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DURABLE, LE PLAN D'ACTION PRIVILÉGIE L'EXPÉRIMENTATION ET LE VOLONTARIAT	17
A. UNE APPROCHE DUALE POUR LISSER DE MANIÈRE VOLONTAIRE LES ENTRAVERES À L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE PRÉSENTES AU SEIN DU MARCHÉ INTÉRIEUR	18
1. Une approche non seulement environnementale mais aussi économique.....	18
2. Un double principe d'action : une approche incitative et différenciée selon les capacités.....	19
3. Cinq secteurs prioritaires pour lesquels des actions ciblées sont déclinées.....	22
B. DES MESURES À L'AMBITION LIMITÉE	26
1. Réintroduire un objectif d'utilisation efficace des ressources au niveau européen.....	26
2. Rehausser le niveau d'ambition des mesures en faveur de la production et la consommation durable.....	28
a. Un élargissement de la notion d'éco-conception à d'autres produits et d'autres critères.....	28
b. Une extension de la garantie légale de conformité, la définition d'un cadre législatif pour lutter contre l'obsolescence programmée des produits, ainsi que l'élaboration de politiques européennes d'augmentation de la durée de vie des produits.....	30
3. Actionner le levier de la commande publique durable.....	32
4. Mieux réguler le marché des matières premières secondaires.....	33
5. Accélérer la mise en place de certains outils de lutte contre le gaspillage alimentaire.....	34

C. DES MODALITÉS DE FINANCEMENT ET DE SUIVI QUI DOIVENT ÊTRE AMÉLIORÉES.....	35
1. Des financements reposant essentiellement sur les programmes existants	35
2. Un suivi de la bonne mise en œuvre trop espacé.....	35
II. LES PROPOSITIONS LÉGISLATIVES : UNE PERSPECTIVE QUI SE VEUT RÉALISTE À MOYEN ET LONG TERME POUR LES ÉTATS MEMBRES ET LES ACTEURS PRIVÉS	37
A. UNE VOLONTÉ AFFIRMÉE DE DYNAMISER LE HAUT DE LA HIÉRARCHIE EN MATIÈRE DE PRÉVENTION ET DE GESTION DES DÉCHETS	37
1. Mieux prévenir la production des déchets	38
a. L’obligation de définition d’un plan national de prévention des déchets et de résultat.....	38
b. Une typologie de mesures obligatoires.....	39
2. Améliorer le réemploi et le recyclage et réduire la mise en décharge	39
a. De nouveaux objectifs à horizon 2025-2030 : une approche revendiquée comme réaliste.....	39
b. Une nouvelle méthode harmonisée qui renforce l’effet attendu des objectifs	43
c. Un mécanisme d’alerte précoce souple et peu prescriptif.....	45
d. Des dispositions ciblées complémentaires.....	45
B. DEUX FOCUS SUR LA VALORISATION MATIÈRE : DÉVELOPPER LES MARCHÉS DE MATIÈRES PREMIÈRES SECONDAIRES ET FAVORISER L’ÉMERGENCE DE FILIÈRES REP.....	46
1. Promouvoir les marchés de matières premières secondaires.....	46
a. Une proposition de clarification de la notion et du statut de fin de déchet afin de faciliter leur réutilisation.....	46
b. ...qui pourrait être utilement complétée par une normalisation accrue des matières premières secondaires	48
2. Mettre en place un socle commun pour encadrer les régimes de responsabilité élargie des producteurs.....	49
a. Une reconnaissance du principe de la responsabilité élargie du producteur.....	49
b. La définition des règles minimales du régime de responsabilité élargie du producteur	49
III. LA PROCHAINE ÉTAPE : DÉVELOPPER DES INSTRUMENTS ÉCONOMIQUES.....	53
A. UTILISER LA FISCALITÉ « COMPORTEMENTALE »	53
1. Un cadre européen pour la taxation de la mise en décharge.....	53
2. Une plus grande modulation de l’éco-contribution	54
3. Un recours accru à la tarification et la taxation incitative	55
B. DES LIGNES DIRECTRICES POUR RÉDUIRE LES SUBVENTIONS DOMMAGEABLES À L’ENVIRONNEMENT	57

TRAVAUX DE LA COMMISSION	59
PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE	61
MOTION FOR A EUROPEAN RESOLUTION	67
ANNEXES	73
ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS	75
ANNEXE N° 2 : RÉOLUTION EUROPÉENNE RELATIVE AU CYCLE DE VIE DES PRODUITS ET À L'ÉCONOMIE DES RESSOURCES	77
ANNEXE N° 3 : CALENDRIER DU PLAN D'ACTION	81

SYNTHÈSE DU RAPPORT

À l'issue d'un parcours mouvementé, le paquet « économie circulaire » présenté le 2 décembre dernier par la Commission européenne suscitait beaucoup d'attentes.

Réorientant le champ de l'approche européenne vers la production et la consommation durable, il représente une première étape dans la transition vers une économie circulaire au niveau européen, quelques mois après celle franchie dans notre pays grâce à l'adoption de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte – dont le titre IV consacre en droit français l'économie circulaire comme objectif de la transition écologique.

L'approche de la Commission européenne est en effet résolument centrée sur les opportunités économiques offertes par la transition du modèle de l'économie linéaire vers celui de l'économie circulaire, et ce dernier est aujourd'hui affirmé comme une priorité stratégique pour la politique européenne de développement durable.

La dimension européenne est fondamentale. D'une part, l'objectif de réduction de la consommation des ressources naturelles a moins de sens à l'échelle d'un seul pays ; d'autre part, les contraintes que sa poursuite peut justifier ne doivent pas avoir pour conséquence une perte de compétitivité des entreprises françaises. Cette « concordance des temps » facilitera donc la mise en place des choix structurants faits par la France.

Construit selon un objectif de transversalité et élargi dans une approche « cycle de vie » alors que le premier paquet proposé reposait sur une vision défensive et limitée, ce paquet économie circulaire comporte deux volets.

- Le premier consiste en un plan d'action fixant le programme de la Commission européenne durant son mandat, soit jusqu'en 2019, privilégiant l'action volontaire à la contrainte réglementaire, et singularisant cinq secteurs prioritaires.

Plutôt que la régulation, le plan d'action fait le choix de l'incitation, l'Union européenne jouant un rôle de facilitateur, s'appuyant sur et favorisant les initiatives des acteurs de terrain.

Expérimentations et incitations sont privilégiées pour mieux agir sur les conditions de production et les comportements d'achats, avec l'annonce de préparation d'orientations sur les bonnes pratiques (gestion des déchets dans les secteurs industriels et minier ; récupération des matières premières critiques ; utilisation en cascade de la biomasse ; marchés publics), de programme d'essais (obsolescence programmée) ou études (extension de la garantie légale de conformité).

Une autre illustration en est le concept de « green deals », en cours de développement dans le cadre du programme Horizon 2020.

Tout en étant structuré autour d'une approche transversale du cycle de vie, le plan d'action proposé par la Commission européenne met également l'accent sur cinq secteurs prioritaires pour lesquels des actions ciblées sont déclinées :

- les matières plastiques, avec une stratégie ad hoc centrée sur les questions de recyclabilité, de biodégradabilité, la présence de substances dangereuses et les déchets en mer, qui comporte pour vos co-rapporteurs deux graves lacunes : elle ne traite pas des produits générateurs de déchets marins et elle ne fixe pas d'objectif chiffré de réduction des déchets marins. Un objectif, indicatif, de réduction de 30 % des déchets marins d'ici à 2020 et de 50 % d'ici à 2025 pourrait donc être ajouté ;

- les matières premières critiques, dont l'augmentation de la récupération des MPC est un enjeu essentiel pour la compétitivité industrielle européenne ;

- la construction et la démolition, avec des actions ciblant l'évaluation de la performance environnementale, la prédémolition et la gestion des déchets ;

- la biomasse, afin de favoriser son utilisation en cascade, mais avec un calendrier annoncé qui laisse circonspect ;

- le gaspillage alimentaire, avec notamment une méthode européenne commune de mesure et la définition d'indicateurs pertinents et une amélioration des pratiques en matière d'indication de la date de consommation. Le calendrier annoncé gagnerait à être accéléré, notamment pour ce qui concerne le don par les distributeurs des invendus alimentaires, compte tenu des expériences mises en œuvre par certains États membres, dont la France.

Pour bienvenues qu'elles soient, ces mesures restent d'ambition limitée, et demandent donc à être complétées :

D'abord par un objectif chiffré, défini au niveau européen, d'utilisation efficace pour les ressources, qui permette de découpler la croissance européenne de l'utilisation des ressources et de la consommation de matières premières. Le paquet de 2014 en faisait état, et un tel objectif donne un signal clair et fort du passage à une autre économie. Il serait de surcroît judicieux d'intégrer un tel indicateur d'utilisation efficace des ressources dans le processus du semestre européen. Les ministres de l'environnement réunis le 28 octobre 2014 à Luxembourg en soulignaient déjà la nécessité. Sur ce point, c'est donc un constat de recul.

Ensuite, en rehaussant le niveau d'ambition des mesures en faveur de la production et la consommation durable, avec :

- un élargissement de la notion d'éco-conception - aujourd'hui limitée à l'efficacité énergétique - à d'autres produits et d'autres critères, avec des exigences minimales relatives à l'efficacité de la ressource et à l'économie circulaire. Cet outil-clé a fait la preuve de son efficacité ;

- l'extension de la garantie légale de conformité, la définition d'un cadre législatif pour lutter contre l'obsolescence programmée des produits, ainsi que l'élaboration de politiques européennes d'augmentation de la durée de vie des produits par le biais de l'empreinte environnementale ;

Enfin, en régulant le marché des matières premières secondaires grâce à une stratégie européenne qui conjugue l'adaptation de l'industrie européenne du recyclage face à la croissance en volume et en complexité des flux grâce à des soutiens à l'investissement et mécanismes souples et innovants de soutien aux prix.

• Le second volet, législatif, est essentiellement consacré à des propositions de révision de la législation sur les déchets. Il doit lui aussi être complété afin de donner un point d'ancrage et des signaux suffisants pour permettre une réorientation de l'économie et être en regard des ambitions affichées de créer les conditions d'un véritable marché, essentiel pour une économie réellement circulaire, des matières premières secondaires.

Outre deux propositions législatives visant à développer des standards de qualité pour deux flux de matières, les fertilisants biologiques et provenant des déchets d'une part, et les eaux usées traitées, d'autre part, pour renforcer la confiance des opérateurs au sein du marché unique, la Commission européenne table essentiellement sur la révision des directives déchets, avec quatre propositions législatives.

◆ L'aspect prévention des déchets, destiné à pallier une lacune identifiée de la directive cadre de 2008, avait été jugé insuffisamment développé dans le premier paquet présenté en 2014 tant par les États que par le Parlement européen.

La Commission affiche ici une volonté de dynamiser le haut de la hiérarchie en matière de prévention et de gestion des déchets.

Les obligations nouvelles posées aux États membres de définition d'un plan national de prévention des déchets, avec une typologie de mesures obligatoires, et de résultat doivent permettre de mieux prévenir la production de déchets. Mais elles ne sont pas assorties d'objectifs ou d'indicateurs contraignants, ce qui amoindrit la portée de cette mesure.

Elle propose ainsi :

- un objectif de préparation au réemploi et recyclage des déchets municipaux révisé à la baisse, 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 renforcé, en étant fixé à 65 % en 2025 et 75 % en 2030,

- un objectif de préparation en vue du réemploi et le recyclage des déchets non dangereux de construction et de démolition dont le champ, fixé à 70 % en 2020, et la méthodologie sont inchangés.

Ces objectifs sont certes globalement moins contraignants que le paquet initial, mais ils s'accompagnent

- d'une action plus ambitieuse qu'en 2014 sur la mise en décharge, dont le régime est modifié, avec la fixation d'un plafond pour la mise en décharge des déchets municipaux d'ici à 2030 qui, s'il est fixé à 10 % au lieu de 5 %, devient contraignant, et une interdiction du recours à cette technique pour les déchets faisant l'objet d'une collecte séparée (aux cinq flux déjà existant viennent d'ailleurs s'ajouter les biodéchets) ;

- de mesures relatives aux définitions et aux méthodologies de calcul des taux de recyclage, avec la présentation d'une méthode de calcul clarifiée et harmonisée des performances des États membres, souhaitée par tous les acteurs. Sous cet aspect technique, se cache un enjeu majeur de cette révision de la directive-cadre, qui a un lien étroit avec la définition des objectifs et la capacité des États à les atteindre plus ou moins vite.

En parallèle, les spécificités des États membres sont prises en compte à travers une approche différenciée selon les capacités. C'est ainsi par exemple que la révision à la baisse de certains objectifs en matière de recyclage et de préparation au réemploi permet de les rendre plus acceptables vis-à-vis des pays les moins avancés.

Une approche réaliste est préférable à l'affichage d'objectifs si ambitieux qu'ils en deviennent inatteignables : changer l'orientation du développement économique – ce qui est le principal but – requiert une vision de long terme et la fixation d'objectifs quantitatifs partagés par l'ensemble des acteurs, sans sacrifier pour autant bien sûr un haut niveau de protection de l'environnement.

Le choix d'une directive fournit ainsi aux États volontaires une base juridique pour être plus ambitieux s'ils le souhaitent, et un mécanisme d'alerte précoce, trois ans en amont de la date butoir, permettra de proposer des mesures correctives de trajectoire aux États membres présentant un risque de ne pas atteindre les objectifs, sous la forme de recommandations. Ici encore, l'incitation a été jugée préférable à la sanction.

◆ la Commission européenne inclut également dans son volet législatif deux focus sur la valorisation matière.

Elle propose d'une part une clarification de la notion et du statut de fin de déchet afin de faciliter leur réutilisation, non dénuée d'ambiguïté, tant pour ce qui

regarde la notion proposée de sous-produit que pour le cadre pour la sortie du statut de déchet qui pourrait aboutir à une approche fragmentée et incohérente entre les États membres, avec vingt-huit sorties du statut de déchet.

Elle met en place d'autre part un socle commun pour encadrer les régimes de responsabilité élargie des producteurs, avec une reconnaissance du principe et la définition de règles minimales du régime de responsabilité élargie du producteur.

Cette harmonisation bienvenue nécessite toutefois quelques ajustements de réécriture afin d'offrir une plus grande flexibilité aux États membres qui ont d'ores et déjà mis en œuvre de telles filières.

● Un troisième volet est manquant, c'est celui du financement de cette réorientation des processus économiques.

La mise en œuvre de l'économie circulaire constitue un changement systémique, elle appelle la mise en place d'outils à la hauteur de cette ambition. Des investissements industriels lourds sont en particulier nécessaires à la prise en compte de ce nouveau modèle. Or l'essentiel du financement repose en fait sur les programmes existants, avec des mesures visant à mieux mobiliser les fonds et les outils financiers européens existants.

Selon les données annoncées par la Commission européenne, 5,5 milliards d'euros seraient disponibles via le Fonds Européen pour les Investissements Stratégiques et les fonds structurels, avec pour ces derniers, 3 à 4 milliards pour le déploiement des meilleures techniques de gestion des déchets, à destination donc essentiellement de la mise à niveau des pays de l'est de l'Europe.

En complément, un appel à projet a été lancé en octobre 2015, « Industrie 2020 et économie circulaire » dans le cadre du programme Horizon2020 (H2020), avec une enveloppe de 650 millions d'euros pour 2016 et 2017.

C'est donc loin d'être suffisant.

Outre une action plus résolue sur la commande publique durable que celle envisagée dans le plan d'action, l'Union européenne pourrait se doter d'éléments d'orientation afin de mettre en œuvre de façon harmonisée l'internalisation, à travers des instruments économiques appropriés, des externalités environnementales qu'implique la transition vers une économie circulaire, au travers a minima de recommandations, voire par la promotion d'accords volontaires, si les esprits ne lui semblaient pas encore assez mûrs pour de nouvelles réglementations.

L'économie circulaire constitue un champ d'action parfaitement approprié pour la fiscalité environnementale, qu'il s'agisse de la taxation de la mise en décharge, pour laquelle un cadre européen est nécessaire pour éviter les distorsions de concurrence, une plus grande modulation de l'éco-contribution avec des systèmes de bonus/malus ou bien un recours à la tarification et à la taxation incitative, via – pour cette dernière – des mécanismes de modulation de la TVA.

Un plan d'action «Vers un espace TVA unique dans l'Union» a été adopté en avril dernier par la Commission européenne, avec pour objectif de moderniser cette taxe pour qu'elle réponde aux problématiques d'une économie mondialisée, numérique et mobile. Mais elle a annoncé réfléchir également sur la politique des taux réduits à appliquer dans le cadre de ce futur nouveau régime. Il faut donc agir maintenant pour intégrer un volet « économie circulaire » dans cette réflexion.

Enfin, la Commission européenne, en 2011, demandait la suppression des « subventions dommageables à l'environnement, en tenant dûment compte des incidences sur les personnes les plus démunies » en fixant un point de départ (dès 2012), une échéance (fin 2020), et un cadre (processus de semestre européen). Les progrès se sont néanmoins avérés plutôt lents, que ce soit au niveau de l'Union européenne ou de ses États membres.

Il faut donc aller plus loin, en pratiquant une politique des petits pas : les États membres refuseront en effet que la Commission européenne les oblige à adopter des dispositions fiscales contre leur gré.

Une définition harmonisée à l'échelle de l'Union de ces subventions n'est pas possible non plus, à la fois pour des raisons de subsidiarité mais aussi de faisabilité. Mais des lignes directrices pourraient aider les États membres à réduire ces subventions, sur le modèle de ce qui a été fait en matière d'aides d'État.

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Pour la quatrième fois en un peu plus d'une année, notre Commission des Affaires européennes aborde la question de l'économie circulaire. C'est dire si elle a suivi attentivement le parcours mouvementé du paquet « économie circulaire » préparé par deux Commissions européennes successives.

La Commission Barroso avait en effet publié le 2 juillet 2014 un paquet « économie circulaire » comprenant, notamment, une communication chapeau sur l'économie circulaire ainsi que la révision de la directive-cadre et de cinq directives sectorielles sur les déchets. Les principales modifications apportées par cette proposition législative portaient sur la définition de nouveaux objectifs chiffrés en matière de recyclage et de lutte contre le gaspillage alimentaire, la limitation de la mise en décharge, ou encore la définition d'exigences minimales applicables au fonctionnement des filières de responsabilité élargie des producteurs.

Au vu des difficultés rencontrées par cette proposition lors des négociations tant au Conseil qu'au Parlement européen, ce premier paquet avait finalement été retiré par la Commission Juncker au début de l'année 2015, mais cette dernière avait pris l'engagement d'infléchir notablement sa proposition et de proposer avant la fin 2015 un paquet plus large, prenant mieux en compte l'ensemble des dimensions de l'économie circulaire (au-delà donc de la seule question des déchets), et plus ambitieux.

Notre Commission des affaires européennes s'était associée aux vives critiques adressées à l'encontre de ce retrait, à deux reprises, avec le point 10 de la résolution européenne de l'Assemblée nationale du 19 mars 2015 sur le programme de travail de la Commission pour 2015, dont elle avait été à l'initiative, et avec les conclusions relatives à la consultation publique de l'Union européenne relative à l'économie circulaire, que notre Commission avait approuvé le 16 juin 2015.

Afin de marquer sa vigilance, notre Commission avait d'ailleurs souhaité adopter, à la veille de la présentation par la Commission européenne de ses propositions, une résolution relative au cycle de vie des produits et à l'économie des ressources présentée par M. Bruno Le Roux et Dominique Potier et plusieurs de leurs collègues, considérée comme adoptée par la commission du

développement durable et de l'aménagement du territoire le 2 janvier et par notre Assemblée le 21 janvier 2016.

Les avantages et le caractère inéluctable de la transition vers une économie circulaire ont largement été évoqués par ces précédents travaux, aussi nous n'y reviendrons pas dans le présent rapport. Tout en rappelant l'absence d'étude d'impact globale pour l'ensemble du paquet économie circulaire, la Commission européenne estime que la prévention des déchets, l'éco-conception, le réemploi et d'autres mesures similaires pourraient faire économiser quelque 600 milliards d'euros nets aux entreprises de l'Union européenne, soit 8 % de leur chiffre d'affaires annuel, tout en réduisant le total annuel des émissions de gaz à effet de serre de 2 à 4 %.

La France a d'ores et déjà entamé cette transition : de nombreux thèmes ont fait l'objet de mesures dans le cadre de l'adoption de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, et le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, actuellement en navette entre les deux chambres de notre Parlement, comporte des dispositions qui complètent ou approfondissent les choix opérés l'année dernière. Ce paquet « économie circulaire » doit permettre un développement à l'échelle de l'Union d'une économie circulaire en plein développement aux niveaux local et national.

Après une consultation publique complémentaire sur l'économie circulaire, suivie d'une deuxième consultation sur le fonctionnement des marchés de déchets, et une consultation auprès des États membres, un plan d'action et de nouvelles propositions législatives en faveur d'une économie circulaire ont été publiés le 2 décembre 2015 et présentés le même jour lors de la session plénière du Parlement européen par les vice-présidents Frans Timmermans et Jyrki Katainen, accompagnés par le Commissaire Karmenu Vella. Ces propositions ont été accueillies avec prudence par les députés européens, jugeant trop modestes les objectifs en matière de recyclage, de réduction du gaspillage alimentaire et de mise en décharge au regard des attentes exprimées dans la résolution adoptée en juillet 2015 par le Parlement européen : « *des limites strictes à l'incinération des déchets recyclables et biodégradables d'ici 2020, la mise en œuvre progressive d'ici 2030 d'une interdiction de mise en décharge, et l'augmentation des objectifs de recyclage et de préparation en vue du réemploi à au moins 70 % des déchets solides municipaux et 80 % des déchets d'emballages d'ici 2030* ».

Dans ses rapports préliminaires sur les propositions législatives sur les déchets (COM(2015) 593 à 596 final), Mme Simona Bonafè, rapporteure de la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire, du Parlement européen, publiés le 25 mai et examinés par cette commission le 15 juin dernier, a estimé elle-aussi que l'ambition des objectifs fixés par la Commission européenne étaient insuffisants pour mettre en place une véritable économie circulaire appuyée et assumée par les États membres.

Vos co-rapporteurs comprennent le sens de la démarche suivie par la Commission européenne, et rappellent que les États membres restent libres de se fixer des objectifs plus ambitieux, comme cela a été le cas en France avec la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

Construit selon un objectif de transversalité et élargi dans une approche « cycle de vie » alors que le premier paquet proposé reposait sur une vision défensive et limitée, ce paquet « économie circulaire » comporte deux volets :

- Un **plan d'action** fixant le programme de la Commission européenne durant son mandat, soit jusqu'en 2019, qui comporte des éléments concrets, mais dont **le champ est limité et qui privilégie l'action volontaire à la contrainte réglementaire**,

- Un **volet législatif essentiellement consacré** à des propositions de révision de la législation sur les déchets, et **qui doit être complété afin de donner un point d'ancrage et des signaux suffisants pour permettre une réorientation de l'économie**.

Si le paquet proposé par la Commission européenne installe définitivement l'économie circulaire dans le paysage économique européen, la réorientation du modèle productif vers une nouvelle économie passe par des normes et des régulations qui ne peuvent être pertinentes et efficaces que si elles s'appliquent au moins à l'échelle européenne, en cohérence avec les politiques sectorielles et, enfin, par la mise en place d'instruments économiques, y compris fiscaux.

I. PLACÉ SOUS LE SIGNE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DURABLE, LE PLAN D'ACTION PRIVILÉGIE L'EXPÉRIMENTATION ET LE VOLONTARIAT

Présenté sous la forme d'une communication intitulée « Boucler la boucle – un plan d'action de l'Union européenne en faveur de l'économie circulaire » accompagnée d'une liste d'initiatives (de nature très variée⁽¹⁾) assortie d'un calendrier courant sur la période 2015-2018, le plan d'action publié par la Commission européenne le 2 décembre dernier se veut ambitieux et conforme aux principes mêmes qui sous-tendent l'économie circulaire, puisqu'il est structuré autour de l'approche du cycle de vie et qu'il ouvre davantage le champ de l'approche européenne vers la production et la consommation durable.

Il représente une première étape dans la transition vers une économie circulaire au niveau européen, quelques mois après celle franchie dans notre pays grâce à l'adoption de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte – dont le titre IV consacre en droit français l'économie circulaire comme objectif de la transition écologique –, et vos co-rapporteurs se félicitent de cette « concordance des tempo », car un relais européen facilitera la mise en place des choix structurants faits par notre pays.

S'il constitue une amélioration notable par rapport au premier paquet proposé en 2014 puis retiré en 2015, essentiellement consacré aux déchets et qui ne donnait aucune indication sur la déclinaison opérationnelle des actions, ce plan d'action demeure toutefois flou sur le calendrier et le contenu des actions prévues, qui ont toutes un rapport direct avec le marché intérieur et justifient donc une approche européenne.

Vos co-rapporteurs plaident donc pour que non seulement les actions proposées soient lancées dans les meilleurs délais mais aussi pour revoir leur niveau d'ambition.

(1) Propositions, législatives ou non, en cours ou à venir ; lignes directrices, travaux en comitologie en cours ou à venir, etc.

A. UNE APPROCHE DUALE POUR LISSER DE MANIÈRE VOLONTAIRE LES ENTRAVES À L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE PRÉSENTES AU SEIN DU MARCHÉ INTÉRIEUR

1. Une approche non seulement environnementale mais aussi économique

a. La prise en compte de la nécessité de concilier impératifs environnementaux et opportunités économiques...

La Commission européenne a pris acte de l'absolue nécessité, **environnementale mais aussi économique**, à laquelle est confrontée l'Union européenne, à la fois faiblement dotée en ressources naturelles, et incapable d'entrer en concurrence avec le reste du monde en termes de politique salariale.

Lors de son échange de vues avec la Commission Environnement du Parlement européen le 16 mars dernier, le vice-président Jyrki Katainen a ainsi affirmé que le modèle linéaire qui prévalait jusqu'ici n'avait pas d'avenir et que l'Union pouvait et devait développer un avantage concurrentiel en produisant avec moins de ressources.

La **transition du modèle de l'économie linéaire vers celui de l'économie circulaire représente à cet égard une priorité stratégique pour la politique européenne de développement durable**, compte tenu des potentiels que ce modèle économique recèle en matière de création de valeur ajoutée et d'emplois au plus près des territoires et de découplage de la croissance économique avec la consommation de ressources naturelles, notamment de matières premières vierges.

Le **plan d'action qui nous est proposé traite de l'ensemble des différentes phases du cycle de vie** d'un produit puisqu'il aborde tant la conception des produits que les processus de production, l'impact de la consommation, la question de la gestion des déchets, mais aussi la nécessité de stimuler le marché pour l'utilisation des matières premières secondaires.

b. ...qui se traduit par un portage conjoint par les directions générales Croissance et Environnement

Confirmant les orientations données dans son programme de travail 2015 publié le 16 décembre 2014, la Commission européenne avait annoncé le 22 janvier 2015 le retrait du paquet législatif relatif aux déchets en l'accompagnant d'un engagement politique du premier vice-président de la Commission, M. Franz Timmermans, à proposer avant la fin 2015 un paquet plus large, prenant mieux en compte l'ensemble des dimensions de l'économie circulaire (au-delà donc de la seule question des déchets), et plus ambitieux.

C'est d'ailleurs ce dernier, accompagné de M. Jyrki Katainen, vice-président chargé de l'emploi, de la croissance, des investissements et de la

compétitivité , qui a présenté au Parlement européen réuni en session plénière le 2 décembre 2015 le paquet qui venait d'être adopté par le collègue des commissaires, M. Karmanu Vella, commissaire chargé de l'environnement, qui les accompagnait ne prenant pas la parole.

L'engagement du premier vice-président de la Commission démontre la volonté politique et la détermination de la Commission européenne à considérer ce plan d'action comme une réponse sans équivoque à son objectif affiché de stimuler la croissance en Europe, et donc à suivre une approche résolument centrée sur les opportunités économiques offertes par la transition. Cela implique et explique, pour la Commission européenne, le choix fait de rechercher un équilibre entre réalisme et faisabilité économique, d'une part, et ambition, d'autre part, en recherchant un impact positif sur tous les maillons de la chaîne de valeur et sur tous les acteurs économiques.

Lors de son échange de vues avec la Commission Environnement du Parlement européen le 16 mars dernier, le vice-président Jyrki Katainen a ainsi précisé que, **dans cette optique, la Commission européenne concevait son rôle comme devant créer un cadre permettant d'inciter aux investissements et au développement de nouveaux modèles économiques et promouvoir l'innovation** afin de renforcer la part des entreprises vertes au sein de l'Union et dans le monde.

Il se traduit également par un **portage conjoint par la DG Croissance et la DG Environnement**, et l'implication, au niveau des États membres, des ministres chargés de la compétitivité, de l'environnement, et de l'agriculture.

2. Un double principe d'action : une approche incitative et différenciée selon les capacités

a. Pour mieux agir sur les conditions de production et les comportements d'achats, les expérimentations sont privilégiées

Le paquet économie circulaire vise à **lisser les entraves à l'économie circulaire présentes au sein du marché intérieur en privilégiant les mesures incitatives dans le plan d'action**. Sont ainsi prévus par exemple :

- des orientations sur les bonnes pratiques en matière :
 - de gestion des déchets dans les secteurs industriels (via les documents de référence sur les meilleures techniques disponibles – BREF) et le secteur minier,
 - de récupération des matières premières critiques,
 - de prédémolition,

- d'utilisation en cascade de la biomasse et de soutien à l'innovation dans la bioéconomie,
 - de passation des marchés, via le recours à l'exemple dans les procédures de passation des marchés de la Commission ou qui mettent en jeu des fonds de l'Union,
- des programmes d'essais (obsolescence programmée) ou l'examen de la faisabilité d'exigences horizontales sur la fourniture d'informations sur les réparations ;
 - le lancement de travaux pour développer, si nécessaire, des normes de qualité pour les matières premières secondaires ou les possibilités d'amélioration en matière d'allégations écologiques trompeuses ;
 - une réflexion sur l'extension de la garantie légale de conformité, mais sans date ni processus précis.

La Commission européenne n'a ainsi pas retenu, à ce stade, l'idée de l'affichage obligatoire de la durée de vie des produits, alors qu'au moins un produit fait aujourd'hui l'objet d'un tel affichage, les lampes à basse consommation, ce qui permet d'infirmer l'idée de l'impossibilité d'une telle mesure. Pourtant cet affichage constituerait un véritable levier, comme le montre l'étude récente réalisée par l'agence SIRCOME, l'Université de Bretagne Sud et l'Université de Bohême du Sud, pour le Comité économique et social européen auprès de près de 3 000 consommateurs en France, en Espagne, en Tchéquie et au Benelux, et simulant l'affichage de la durée de vie de produits de consommation courante sur un site d'achat en ligne. Selon cette dernière, cet étiquetage a entraîné en moyenne une augmentation de 56 % (+13,8 points) de la vente des produits à longue durée de vie (+118 % en France avec une hausse entre + 18 et + 28 points des ventes selon les produits considérés). L'étude a ainsi permis de montrer qu'une information réglementaire permettrait de mieux informer les consommateurs, ces derniers se disant également prêts à payer plus cher pour des produits qui dureraient plus longtemps.

En parallèle, les spécificités des États membres sont prises en compte à travers une approche différenciée selon les capacités. C'est ainsi par exemple que la révision à la baisse de certains objectifs en matière de recyclage et de préparation au réemploi permet de les rendre plus acceptables vis-à-vis des pays les moins avancés.

Pour vos co-rapporteurs, une **approche réaliste est certes préférable à l'affichage d'objectifs si ambitieux qu'ils en deviennent inatteignables, mais ils considèrent qu'il importe aussi de ne pas perdre de vue l'objectif final : un haut niveau de protection de l'environnement.**

b. Un cadre législatif hors déchets aujourd'hui limité au développement de standards de qualité pour deux flux de matières premières secondaires, les fertilisants et les eaux réutilisées.

La Commission européenne affiche l'ambition de créer les conditions d'un véritable marché, essentiel pour une économie réellement circulaire, des matières premières, mais **ses propositions législatives, outre celles sur les déchets (voir *infra*) se limitent aujourd'hui à développer des standards de qualité pour deux flux de matières**, les fertilisants biologiques et provenant des déchets d'une part, et les eaux usées traitées, d'autre part, pour renforcer la confiance des opérateurs au sein du marché unique.

La première application en est la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les règles relatives à la mise à disposition sur le marché des fertilisants porteurs du marquage CE et modifiant les règlements CE n° 1069/2009 et 1107/2009, publiée le 17 mars 2016, dont l'innovation principale consiste en l'extension de son champ d'application aux engrais organiques et à base de déchets, en tant qu'alternative à l'importation de phosphate.

Il y a aujourd'hui deux catégories de fertilisants : les engrais à base de phosphate, qui s'inscrivent dans le modèle de l'économie linéaire, et ceux issus du recyclage de déchets, qui appartiennent au modèle de l'économie circulaire. La Commission européenne estime pouvoir remplacer un tiers des fertilisants classiques. Cette extension est donc bénéfique à la fois sur le plan environnemental (diminution de la quantité de déchets, atténuation de l'impact sur l'environnement et sur la santé humaine lié à l'utilisation d'engrais conventionnel) et sur le plan économique (réduction de la dépendance de l'Union en matières premières, maintien de la chaîne de valeur dans l'Union et par là même impact positif pour l'emploi).

Une initiative de la Commission est en cours de préparation pour définir des exigences minimales applicables à la réutilisation des eaux usées à des fins d'irrigation, sur un principe similaire à celui retenu pour les engrais, ainsi que les conditions de réutilisation des eaux souterraines. Elle est attendue pour le premier semestre 2017.

c. Persuader plutôt que contraindre : le concept de « green deals »

Plutôt que la régulation, le plan d'action fait le choix de **l'incitation à l'expérimentation, dans laquelle l'Union européenne joue un rôle de facilitateur dans la mesure du possible.**

Une parfaite illustration est le **concept de « green deals », en cours de développement dans le cadre du programme H2020** et qui vise à faciliter le déploiement de l'économie circulaire par l'expérimentation sous la forme d'un partenariat multi-acteurs, qui fait passer l'État du rôle de régulateur à celui de facilitateur et de catalyseur.

Il s'inspire très largement du programme mis en place en 2011 aux Pays-Bas pour soutenir des projets pilote en matière de biodiversité, d'énergie, de matières premières ou encore de mobilité, d'eau ou d'alimentation.

Ce programme prend la forme d'un contrat entre l'État, les entreprises privées, les acteurs publics et d'autres organismes, comme des ONG, etc. Tous les acteurs prennent des engagements pour faire évoluer très rapidement un projet et chacun doit agir à son niveau pour apporter des financements, modifier la législation et la réglementation ou favoriser la concertation... L'accord est volontaire et ne contient pas d'obligation de résultats.

En trois ans, 160 « Green Deals » ont ainsi été signés aux Pays-Bas entre 750 acteurs différents dont 60 % d'entreprises, 8 % d'ONG, 14 % d'acteurs publics locaux, 6 % d'instituts de recherche et 2 % d'instituts financiers. Ces contrats ont par exemple permis de développer une solution de traitement des mâchefers d'incinération capable de récupérer les métaux précieux, de déployer l'utilisation des chutes de bois dans l'industrie des emballages en bois ou encore de tester l'utilisation d'agrobiocarburants dans l'aviation.

3. Cinq secteurs prioritaires pour lesquels des actions ciblées sont déclinées

Tout en étant structuré autour d'une approche transversale du cycle de vie, le plan d'action proposé par la Commission européenne met également l'accent sur cinq secteurs prioritaires pour lesquels des actions ciblées sont déclinées.

a. Les matières plastiques

Une **stratégie ad hoc** centrée sur les questions de **recyclabilité**, de **biodégradabilité**, la **présence de substances dangereuses** et les **déchets en mer** est annoncée.

Le 7^{ème} Programme d'Action pour l'Environnement (PAE) appelait à la définition à l'échelle européenne d'un grand objectif de réduction des déchets marins, qui tienne compte des stratégies pour le milieu marin établies par les États membres dans le cadre de la mise en œuvre de la directive cadre stratégique pour le milieu marin.

Cette stratégie donne donc un signal politique fort.

Si vos deux co-rapporteurs s'en félicitent, ils considèrent toutefois qu'elle devrait **être complétée, sur le dernier point, par des mesures ambitieuses visant les produits générateurs de déchets marins eux-mêmes. À ce titre, il semble évident à vos co-rapporteurs d'interdire les sacs plastiques, mais cette interdiction pourrait également être étendue** aux micro-billes de plastique des cosmétiques, aux cotons-tiges ou encore aux ustensiles de cuisine en plastique.

À cet égard, la France a décidé d'agir de façon énergique avec la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 précitée, qui porte, d'une part, interdiction immédiate de la production, la distribution, la vente, la mise à disposition et l'utilisation d'emballages ou de sacs fabriqués, en tout ou partie, à partir de plastique oxo-fragmentable et, à compter du 1^{er} janvier 2017, des sacs en matières plastiques à usage unique autres que compostables en compostage domestique et constitués, pour tout ou partie, de matières biosourcées, et, d'autre part, interdiction, à compter du 1^{er} 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.

Le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, en cours de navette, complète ce premier acte en prévoyant, dans son article 51 *terdecies* A 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.

Mais vos co-rapporteurs rappellent qu'il serait possible d'aller plus loin encore en fixant un **objectif chiffré de réduction des déchets marins**.

Le Parlement européen, dans sa résolution du 9 juillet 2015 sur « l'utilisation efficace des ressources : vers une économie circulaire », demandait à la Commission européenne, au point 45, « *de proposer un objectif de réduction des déchets marins de 50 % d'ici 2025 par rapport aux niveaux de 2014* ».

Dans sa communication de 2014 sur l'économie circulaire, la Commission européenne proposait un **objectif, indicatif, de réduction de 30 % des déchets marins d'ici à 2020**.

L'un et l'autre sont compatibles, l'objectif proposé par la Commission européenne pouvant s'entendre comme une étape vers celui suggéré par le Parlement européen, aussi **vos co-rapporteurs suggèrent-ils de les retenir tous les deux**.

b. Les matières premières critiques

À la suite de l'initiative européenne « Matières premières », lancée en 2008, la Commission européenne a défini une liste des matières premières critiques (MPC), publiée en 2011 et actualisée en 2014.

Deux principaux paramètres sont pris en compte pour déterminer si une matière première est critique ou non : son importance économique, définie par le degré d'utilisation de celle-ci dans les méga-secteurs industriels à l'échelle de l'Union européenne, et le risque de pénurie d'approvisionnement, en raison, principalement, de la concentration d'une part importante de la production mondiale dans quelques pays.

Cette concentration est souvent accentuée par une faible capacité de substitution mais aussi par des taux de recyclage très bas.

Pour vos co-rapporteurs, **l'augmentation de la récupération des MPC est donc un enjeu essentiel pour la compétitivité industrielle européenne**. La Commission européenne propose à cet égard :

- de promouvoir la récupération des MPC et d'élaborer un rapport sur les meilleures pratiques et les options envisageables pour la mise en œuvre d'autres actions au niveau de l'Union,
- d'encourager les États membres à prendre des mesures sur ce sujet dans sa proposition révisée relative aux déchets,
- d'examiner les exigences applicables aux produits dans le cadre de la directive sur l'écoconception afin d'améliorer la recyclabilité des appareils électroniques et l'établissement de normes de recyclage à haute efficacité,
- mais aussi d'inclure ce point dans les plans nationaux de gestion des déchets (en proposant, dans le volet législatif, de modifier l'article 28 de la directive-cadre sur les déchets).

Vos co-rapporteurs soulignent que la France a décidé de se doter d'un outil spécifique, avec le plan de programmation des ressources prévu à l'article 69 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 précitée, qui se veut à la fois la réponse à l'alerte lancée par plusieurs rapports récents sur la question de la disponibilité des ressources ⁽¹⁾, ainsi qu'une première traduction de la feuille de route pour « Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources » publiée par la Commission européenne le 20 septembre 2011.

c. La construction et la démolition

Les déchets provenant de la construction et de la démolition sont parmi les plus importants, en quantité, de tous les types de déchets en Europe (500 millions de tonnes chaque année). Or les matières de valeur ne sont pas toujours identifiées ni récupérées. Améliorer la gestion des déchets dans ce secteur aura donc une incidence substantielle sur l'économie circulaire.

La Commission européenne propose d'agir sur :

- l'évaluation de la performance environnementale des bâtiments ;
- le recyclage à haute valeur par une série de mesures sur les ressources précises et des orientations sur la prédémolition ;

(1) Rapport au Président de la République « *Quelle France dans dix ans ? Les chantiers de la décennie* » de juin 2014, sous la direction de Jean Pisani-Ferry, commissaire général à la stratégie, et note d'analyse du Commissariat général à la Stratégie et à la perspective de juillet 2013 sur les « *approvisionnements en métaux critiques : un enjeu pour la compétitivité des industries française et européenne ?* »

- la gestion des déchets de ce secteur avec des protocoles de recyclage visant à améliorer la qualité des matériaux de construction recyclés et à renforcer la confiance dans ceux-ci.

d. La biomasse et les biomatériaux pour la bioéconomie

La Commission européenne souhaite agir pour **favoriser l'utilisation de la biomasse en cascade** – soit la transformation de la biomasse en bio-produit utilisé d'abord comme matériau et au moins une fois supplémentaire comme matériau ou pour produire de l'énergie –, par le biais de la publication de lignes directrices et la diffusion des meilleures pratiques, en se fixant pour échéance 2018-2019.

Le rapport de la mission d'information parlementaire sur la biomasse au service du développement durable, présenté par M. François-Michel Lambert et votre co-rapporteuse en juin 2013 ⁽¹⁾ situait déjà la biomasse dans la logique de la bioéconomie, même si ce terme n'est pas employé. Considérant la biomasse comme un ensemble cohérent plutôt que fractionné, dans le but d'appréhender la question des conflits d'usage, ce rapport effectue un état des lieux de la filière et des options qui s'offrent aux pouvoirs publics, afin de définir une stratégie cohérente et ambitieuse, stratégie nationale qui fait aujourd'hui encore défaut même si lors de l'examen par le Sénat du projet de loi sur la transition énergétique pour la croissance verte, la définition d'une telle stratégie nationale avait été souhaitée, comme le note le rapport n° 3489 de MM. Jean-Yves Le Déaut, député, Roland Courteau et Bruno Sido, sénateurs, au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, déposé le 10 février 2016.

Si vos deux co-rapporteurs approuvent les mesures envisagées pour favoriser l'utilisation en cascade de la biomasse, ils sont plus circonspects sur le calendrier envisagé. En effet, la révision de la stratégie bioéconomie définie par la communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée « *L'innovation au service d'une croissance durable : une bioéconomie pour l'Europe* », du 13 février 2012, doit intervenir cette année.

Il leur apparaît donc essentiel que **l'usage en cascade de la biomasse soit traité en parallèle et non pas en décalé de la révision de cette stratégie**, dont elle est une part intégrante.

De plus, définir la cascade d'usage dès 2016 permettrait, d'une part, de guider les États membres dans la mise en œuvre de la directive 2015/2013 sur les biocarburants, afin d'éviter des disparités d'interprétation, et, d'autre part, de

(1) *Rapport d'information n° 1169 du 19 juin 2013, déposé par la mission d'information sur la biomasse au service du développement durable, au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale, présenté par M. François-Michel Lambert et Mme Sophie Rohfritsch, députés*

préparer la politique de développement durable de la bioénergie qui sera mise en œuvre dans le cadre de la future directive sur les énergies renouvelables.

La proposition de révision du cadre législatif aux déchets porte par ailleurs un objectif relatif au recyclage des emballages en bois et une disposition visant à assurer la collecte séparée des biodéchets (voir *infra*).

e. Les déchets alimentaires

Selon une étude lancée sous les auspices de l'Union européenne (dénommée « *Projet Fusions : Food Use for Social Innovation by Optimising Waste Prevention Strategies* »), et dont les conclusions viennent d'être présentées à Bruxelles, quelque 53 % des 88 millions de tonnes de déchets alimentaires produites en 2012 dans l'Union européenne (soit 173 kilos par personne et 20 % des aliments produits en Europe) sont produites par les ménages, les 47 % restants étant à imputer à la transformation d'abord, puis à la production, à la restauration et, enfin, à la distribution. Les ménages sont à l'origine des deux tiers des déchets alimentaires calculés en valeur (98 milliards d'euros) : la valeur des aliments s'accroît tout au long de la chaîne de distribution, et une partie des aliments qui partent à la poubelle ne sont pas des restes de repas, mais des produits jamais entamés. Le coût total de ces déchets pour l'Union était en 2012 de 143 milliards d'euros, dont plus de 28 milliards dus au gaspillage d'aliments sains.

Si la consommation à elle seule est à l'origine d'une part prépondérante des pertes et gaspillages alimentaires, tous les maillons de la chaîne d'approvisionnement y contribuent, et peuvent donc participer à sa réduction.

Un certain nombre d'actions sont proposées par la Commission européenne pour lutter contre le gaspillage alimentaire, notamment une méthode européenne commune de mesure et la définition d'indicateurs pertinents, une amélioration des pratiques en matière d'indication de la date de consommation pour mieux en faire comprendre le sens auprès des consommateurs et des instruments pour atteindre l'objectif mondial de développement durable visant à diminuer de moitié les déchets alimentaires d'ici 2030 (notamment une plateforme rassemblant les États membres et tous les acteurs de la chaîne alimentaire).

Pour bienvenues qu'elles soient, ces mesures restent d'ambition limitée.

B. DES MESURES À L'AMBITION LIMITÉE

1. Réintroduire un objectif d'utilisation efficace des ressources au niveau européen.

Le paquet proposé en 2014 faisait état d'un objectif chiffré, défini au niveau européen, d'utilisation efficace pour les ressources, qui permette de découpler la croissance européenne de l'utilisation des ressources et de la consommation de matières premières.

Vos co-rapporteurs regrettent donc que la Commission européenne n’ait pas repris cette initiative dans cette nouvelle version, car un tel objectif donne un signal clair et fort du passage à une autre économie.

Dans son rapport 2015 sur l’efficacité dans l’usage des ressources dans l’Union européenne⁽¹⁾ publié le 9 juin dernier, l’Agence européenne de l’environnement constate que la productivité des ressources a largement augmenté depuis 2000, une partie de ces progrès étant néanmoins imputable à la crise économique et financière. Souvent guidées par une logique économique, les stratégies nationales mises en place pour accroître l’efficacité dans l’usage des ressources reposent dans cinq États membres ou régions seulement sur une politique dédiée (Allemagne, Autriche, Finlande, Ecosse et Flandres), une combinaison de politiques sectorielles étant privilégiée dans les autres États membres.

Parmi les neuf États membres⁽²⁾ ayant défini un objectif national formulé en termes de productivité des ressources à l’échelle de l’économie, la France s’est fixée, à l’article 74 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 précitée, l’objectif suivant : *« La France a pour objectif de découpler progressivement sa croissance de sa consommation de matières premières. À cet effet, elle se fixe comme objectif une hausse de 30 %, de 2010 à 2030, du rapport entre son produit intérieur brut et sa consommation intérieure de matières. Dans le même temps, elle vise à une diminution de sa consommation intérieure de matières par habitant. »*

Dans la résolution européenne relative au cycle de vie des produits et à l’économie des ressources⁽³⁾, considérée comme définitive en application de l’article 151-7 du Règlement, par l’Assemblée nationale le 21 janvier 2016, notre commission des affaires européennes, tout comme à sa suite la commission du développement durable et de l’aménagement du territoire, ont ainsi souligné *« l’absolue nécessité d’un découplage entre la croissance et l’utilisation des ressources »* et appelé à la *« fixation d’un objectif, robuste, pour l’ensemble de l’Union européenne en 2030, décliné en objectifs nationaux, à l’instar de celui adopté, en France [...] »*.

Vos co-rapporteurs soulignent que cette résolution pose ainsi un objectif à moyen terme, reposant sur une démarche pragmatique visant à ne pas aller trop vite au regard de la concurrence internationale.

Il serait de surcroît judicieux d’intégrer un tel indicateur d’utilisation efficace des ressources dans le processus du semestre européen. Ce dernier s’articule en effet autour de trois axes de coordination des politiques économiques : la prévention des déséquilibres macroéconomiques excessifs, les politiques budgétaires, mais aussi les réformes structurelles. Loin d’être un simple

(1) « More from less », Agence européenne de l’environnement

(2) Allemagne, Autriche, Estonie, France, Hongrie, Lettonie, Pologne, Portugal, Slovaquie

(3) Considérée comme définitive en application de l’article 151-7 du Règlement, par l’Assemblée nationale le 21 janvier 2016 (TA 661)

« verdissement du semestre européen », l'inclusion d'un tel indicateur permettrait de suivre les réformes structurelles vers une économie plus durable, sobre en carbone et efficace dans l'utilisation des ressources.

Vos co-rapporteurs soulignent que les conclusions intitulées « " Verdir" le Semestre européen et la stratégie Europe 2020 », adoptées par les ministres de l'environnement réunis le 28 octobre 2014 à Luxembourg, mettaient déjà en exergue la nécessité :

« - de mieux prendre en compte l'efficacité dans l'utilisation des ressources dans la stratégie Europe 2020, par l'introduction d'un objectif indicatif non contraignant ;

« - de prendre en compte l'intégration des principes d'économie circulaire et du potentiel d'emplois verts dans le Semestre européen. »

Il est regrettable que la Commission européenne n'ait pas souhaité intégrer explicitement ces conclusions dans son plan d'action pour l'économie circulaire.

2. Rehausser le niveau d'ambition des mesures en faveur de la production et la consommation durable

Un cadre européen législatif plus cohérent en matière de production et de consommation durable est aujourd'hui indispensable. Le 7^e programme européen pour l'environnement prévoyait d'ailleurs un tel engagement pour les politiques produits à horizon 2018.

Pour vos co-rapporteurs, il doit reposer sur :

a. Un élargissement de la notion d'éco-conception à d'autres produits et d'autres critères.

La stratégie d'écoconception existant aujourd'hui est limitée à l'efficacité énergétique, et s'applique aux produits consommateurs d'énergie ou liés à l'énergie.

La publication de la stratégie 2015-2017 pour de nouvelles normes en matière d'écoconception, qui doit fournir un cadre de travail pour élaborer des normes plus efficaces en matière d'écoconception des produits de consommation, est annoncée pour l'automne 2016. Même si elle n'exclut pas à long terme de réétudier la question de l'élargissement du champ, la Commission européenne est aujourd'hui en faveur d'un travail à champ constant.

Cadre législatif européen en matière d'éco-conception

La directive-cadre 2009/125/CE du 21 octobre 2009 établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception applicables aux produits liés à l'énergie (dite « éco-conception » ou « Ecodesign »), modifiée par la directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à

l'efficacité énergétique, établit dans l'Union européenne un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception applicables aux produits consommateurs d'énergie ou liés à l'énergie : des mesures d'ordre générique (exigences environnementales) ou des mesures plus spécifiques (fixation d'une performance minimum d'efficacité énergétique pour les produits mis sur le marché).

Ces exigences peuvent être fixées par règlement (ex. modes veille et arrêt des appareils, éclairage domestique, appareils de froid, etc.) ou par accord volontaire. En pratique, une procédure assez longue est engagée pour chaque classe de produits, de sorte à définir avec les États et les industriels ce qui va devenir le nouveau standard de fait en termes d'efficacité énergétique à l'échelle de l'ensemble des 28 États membres de l'Union Européenne. Ce qui suppose de définir de nouveaux seuils d'exigences pour les appareils mis en service, mais également à retirer définitivement du marché les technologies déclassées, comme on l'a vu pour les ampoules à incandescence, désormais obsolètes.

Elle s'articule avec la directive 2010/30/UE du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 concernant l'indication par voie d'étiquetage et d'informations uniformes relatives aux produits, de la consommation en énergie et en autres ressources des produits liés à l'énergie (dite directive « labelling »). Ces labels, regroupant les principaux indicateurs d'impact et la classe énergétique de l'installation, visent à améliorer l'information du consommateur final et lui permettre de comparer plus facilement les appareils entre eux.

Or cet outil-clé, qui a fait la preuve de son efficacité, doit pour vos co-rapporteurs être étendu à des produits non liés à l'énergie et à d'autres critères d'efficacité environnementale, avec des exigences minimales relatives à l'efficacité de la ressource et à l'économie circulaire, telles que les économies de matière première, l'intégration de matériaux recyclés, la recyclabilité et la réparabilité des produits, ou encore leur durée de vie.

Ainsi, pourraient être concernés par exemple, pour une première étape, les détergents, les meubles, les matelas ou bien les jouets, qui ont d'ores et déjà été identifiés comme pertinents dans les études menées par la Commission européenne en 2012 en application de l'article 21 de la directive « Écoconception », en vertu duquel la Commission était tenue d'évaluer, au plus tard en 2012, l'efficacité de ladite directive et de ses mesures d'exécution et l'opportunité d'en étendre le champ d'application aux produits non liés à l'énergie.

Vos co-rapporteurs partagent pleinement la position de l'ADEME, selon laquelle *« la Commission européenne doit se donner les moyens d'avancer de façon volontariste afin que les normes européennes constituent le moyen d'améliorer la conception et la fabrication des produits, qu'ils soient produits en Europe ou dans le reste du monde »*.

Une telle démarche, source d'innovation, pourrait permettre de développer un avantage concurrentiel pour nos entreprises.

b. Une extension de la garantie légale de conformité, la définition d'un cadre législatif pour lutter contre l'obsolescence programmée des produits, ainsi que l'élaboration de politiques européennes d'augmentation de la durée de vie des produits.

La Commission européenne annonce sa volonté d'assurer une politique produits plus cohérente, et le plan d'action examine à cet effet l'ensemble des instruments existants (éco-conception, éco-label, empreinte environnementale, etc.), en fixant essentiellement un calendrier, 2018, et une méthode, une collaboration avec la DG Énergie.

Or une politique produits plus cohérente, en particulier sur la question de la durée de vie des produits constitue un élément fondamental de la transition vers l'économie circulaire. Il est donc impératif de rehausser le niveau d'ambition du plan d'action sur ce point, avec non seulement la punition de l'obsolescence programmée, mais surtout une action de régulation *ex ante* forte.

Améliorer la transparence et l'information permet aux consommateurs d'effectuer un choix éclairé, et vos co-rapporteurs rappellent que l'extension et l'harmonisation au niveau de l'Union de la garantie légale de conformité, l'adoption de mesures appropriées pour lutter contre l'obsolescence planifiée et l'expérimentation de la mise à disposition, sous une forme appropriée et aisément accessible, d'une information sur la durée de vie escomptée des produits faisaient partie des attentes de notre Assemblée vis-à-vis du paquet économie circulaire exprimées dans la résolution européenne relative au cycle de vie des produits et à l'économie des ressources précitée.

● La **garantie légale de conformité** (délai de présomption de défaut) est aujourd'hui limitée à deux ans après l'achat d'un bien dans la directive 99/44/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 mai 1999 sur certains aspects de la vente et des garanties des biens de consommation. L'allongement de cette durée de garantie aurait un effet tant sur le producteur (incité à produire des biens plus durables) que sur le consommateur (incité à ne pas renouveler l'achat avant la date d'expiration de la garantie) et un impact aussi bien consumériste (en facilitant la réparation, l'échange ou le remboursement d'un produit en panne) qu'environnemental (en renforçant la durabilité des produits et en réduisant la quantité de déchets, etc...).

L'article 70 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte prévoit qu'au plus tard au 1^{er} janvier 2017, le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur l'opportunité de l'extension de la durée de garantie légale de conformité de deux à cinq ans, voire à dix ans, pour certaines catégories ciblées de produits. Le respect de ce délai est à cet égard essentiel afin de nourrir la réflexion des co-législateurs européens.

● La France a d'ores et déjà défini l'**obsolescence programmée** comme « l'ensemble des techniques par lesquelles un metteur sur le marché vise à réduire

délibérément la durée de vie d'un produit pour en augmenter le taux de remplacement », et puni d'une « *peine de deux ans d'emprisonnement et de 300 000 € d'amende, montant être porté, de manière proportionnée aux avantages tirés du manquement, à 5 % du chiffre d'affaires moyen annuel, calculé sur les trois derniers chiffres d'affaires annuels connus à la date des faits* » à l'article 99 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 précitée. Mais une interdiction et une sanction au niveau européen renforcerait évidemment le poids et l'efficacité de cette pénalisation de l'usage de ces techniques, car alors ce ne serait pas le seul marché français qui serait concerné mais la totalité du demi-milliard de consommateurs du marché unique, faisant ainsi de la lutte contre l'obsolescence programmée un levier essentiel pour favoriser l'allongement de la durée de vie des produits.

Nous en sommes encore loin, puisqu'est prévue à ce stade une initiative établissant un programme de tests indépendants dont le champ est en cours de définition par les DG Compétitivité et Recherche et Innovation, et dont les résultats ne sont pas attendus avant 2018.

- Relever le niveau d'ambition des actions sur la durée de vie des produits passe également par l'élaboration de **politiques européennes ciblées** sur cette question, qu'il s'agisse de la définition commune de méthodes d'évaluation de la performance environnementale des produits, de l'organisation d'expérimentations d'affichage de la durée de vie des produits ou bien de dispositions relatives à la disponibilité des pièces détachées.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la « Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources », une expérimentation est en cours à l'échelle européenne depuis 2013 (« *empreinte environnementale des produits* » et « *empreinte environnementale des organisations* », centrée sur des produits alimentaires et industriels) pour déterminer des **méthodes d'empreinte environnementale** sur les produits, les services et les organisations pertinentes afin de déboucher soit sur un affichage environnemental soit sur un passeport environnemental utilisé dans les relations inter-entreprises ou dans le cadre des marchés publics. 280 entreprises et ONG volontaires participent à cette opération qui doit permettre de définir comment mesurer l'empreinte environnementale, comment vérifier les informations et communiquer ces dernières aux consommateurs.

La **démarche expérimentale** est bien la plus appropriée, c'est d'ailleurs celle qu'a **retenue la France pour l'expérimentation de l'affichage** d'un double prix portée par l'article 4 de la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation (affichage du « prix de vente » et du « prix d'usage », c'est-à-dire la valeur marchande associée à l'usage – et non pas à la propriété – du service rendu par un bien meuble), ainsi que pour l'expérimentation de l'affichage de la durée de vie des produits, autorisée par l'article 70 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 précitée.

Cette phase expérimentale européenne doit s'achever cette année ; il conviendra d'en tirer très rapidement les conclusions afin de pouvoir développer sur ces bases – dès 2017 si possible – des politiques européennes ciblées efficaces. En effet, à la fois pour des raisons de compréhension par le consommateur et pour la limitation des coûts pour le metteur en marché, il est essentiel que **cet affichage s'appuie sur un cadre harmonisé fixé au niveau européen tant pour la méthodologie d'élaboration et d'évaluation des indicateurs que pour la forme de l'affichage.**

En matière de **pièces détachées**, la France a d'ailleurs dépassé le stade de l'expérimentation puisque la loi n° 2014-344 du 27 mars 2014 précitée réglemente la disponibilité des pièces détachées pour le consommateur, des dispositions particulières étant prévues par l'article 77 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 précitée pour les prestations d'entretien ou de réparation de véhicules automobiles : *« Tout professionnel qui commercialise des prestations d'entretien ou de réparation de véhicules automobiles permet aux consommateurs d'opter pour l'utilisation, pour certaines catégories de pièces de rechange, de pièces issues de l'économie circulaire à la place de pièces neuves. Un décret en Conseil d'État établit la liste des catégories de pièces concernées et précise la définition des pièces issues de l'économie circulaire, au sens du présent article. Il définit également les conditions dans lesquelles le professionnel n'est pas tenu de proposer ces pièces du fait de leur indisponibilité ou d'autres motifs légitimes. Les modalités d'information du consommateur sont arrêtées dans les conditions prévues à l'article L. 113-3. En cas de litige, il appartient au professionnel de prouver qu'il a exécuté ses obligations. »*

3. Actionner le levier de la commande publique durable

La Commission européenne se contente de vouloir promouvoir davantage les marchés publics écologiques, mais le levier de la commande publique – qui représente 200 milliards d'euros soit 19 % du PIB en Europe (et 10 % du PIB en France) – doit être actionné de manière plus énergique pour stimuler puis consolider l'émergence d'une offre écologique renforçant la prise en compte de l'économie circulaire, et permettre la diffusion par capillarité de critères similaires pour les achats privés.

Aujourd'hui, le 7^e programme d'action pour l'environnement propose un **outil volontaire, un objectif non contraignant de 50 % de marchés publics durables**, les États membres pouvant adopter au niveau national des objectifs contraignants. Dans quelques réglementations sectorielles, des critères obligatoires ont toutefois été introduits.

Le **développement de critères** relatifs à l'usage efficace des ressources est essentiel, et à ce titre vos co-rapporteurs suggèrent la prise en compte du coût du cycle de vie.

La Commission européenne pourrait en outre, d'une part, diffuser des **guides à destination des acheteurs publics** présentant les moyens de prendre en compte les critères environnementaux dont l'économie circulaire dans le cadre juridique existant et, d'autre part, soutenir la création ou le renforcement de **réseaux d'acheteurs autour de la commande publique durable**.

Mais il va de soi que rien ne se fera sans un **engagement des États membres à utiliser ces outils**, et vos co-rapporteurs appellent donc le **Conseil européen à un tel engagement dans son orientation générale sur le plan d'action**. Une traduction concrète pourrait ainsi être la fixation d'un objectif obligatoire de marchés publics durables.

4. Mieux réguler le marché des matières premières secondaires

• *Élaborer une stratégie européenne de régulation*

Un cumul de facteurs avait permis, au tournant des années 2010, à un véritable marché des matières premières secondaires (MPS) d'émerger : l'augmentation du prix des énergies, la volatilité du cours des matières premières vierges (MPV), l'accroissement de la qualité des MPS résultant des progrès technologiques du tri et du recyclage.

Or le recyclage des matériaux pâtit fortement, outre du faible coût de mise en décharge, du coût, souvent faible aujourd'hui, des matières premières vierges, à la fois dans l'absolu en raison de la chute des cours, mais aussi au regard de leur impact environnemental (les MPV n'intègrent pas le coût de leurs externalités négatives sur l'environnement) et du coût de mobilisation des matières à recycler. Ainsi, en 2015, la baisse des cours du pétrole a fait chuter le prix du plastique vierge en dessous de celui des matières plastiques récupérées et un excédent de l'offre sur le marché des métaux couplé à la diminution de la demande en Chine a fait baisser les prix de ces métaux, rendant les métaux secondaires non compétitifs.

Outre l'adaptation de l'industrie européenne du recyclage face à la croissance en volume et en complexité des flux grâce à des soutiens à l'investissement, la **détermination d'une stratégie européenne de régulation du marché des matières premières secondaires est essentielle**. Ce dernier est en effet aujourd'hui confronté à la volatilité des prix des matières premières vierges, au désavantage des matières premières secondaires. Ce gisement de matières secondaires existe aujourd'hui grâce au soutien des consommateurs et des contribuables européens, il ne doit pas tomber en déshérence et les activités de récupération et de recyclage ne doivent pas être tributaires de la volatilité des cours au point de risquer de disparaître, pour certaines définitivement, en période de cours bas.

C'est un point sur lequel **la résolution européenne relative au cycle de vie des produits et à l'économie des ressources précitée insistait tout**

particulièrement, et vos co-rapporteurs ne peuvent donc que renouveler fermement cette demande de suppression des barrières actuelles, économiques ou techniques.

Le plan d'action prend en compte les barrières techniques, notamment l'accès à l'information en matière de composition des produits, notamment – et cela rejoint ici une autre préoccupation exprimée infra – en substances préoccupantes, ou bien la question du manque de confiance dans la qualité des matières.

Mais il ne prend pas en compte la question de l'écart de prix. Des **mécanismes souples et innovants de soutien**, du type aide à la tonne, pour les utilisateurs de matières premières de recyclage doivent être mis en place afin de, tout en respectant un encadrement adapté des aides à l'environnement, permettre d'aller au-delà du cadre contraint dit des « *minimis* » (200 000 euros sur trois ans par entreprise).

• ***Mieux prendre en compte l'interaction entre les législations relatives aux substances chimiques, aux produits et aux déchets.***

Si vos co-rapporteurs partagent pleinement la position de la Commission européenne quant à la nécessité d'augmenter le recyclage des déchets, il convient toutefois aussi de prendre en compte la question des substances préoccupantes, et d'assurer un équilibre entre ces deux préoccupations.

À ce titre, il convient, d'une part, de déterminer comment réduire la présence des substances chimiques préoccupantes – voire d'autres substances réglementées comme les substances soumises à restriction ou les polluants organiques persistant – dans les produits et comment améliorer leur efficacité et, d'autre part, clarifier la notion de « sous-produit » dans la proposition de modification de la directive cadre sur les déchets de 1999 (COM (2015) 594/E 10783).

5. Accélérer la mise en place de certains outils de lutte contre le gaspillage alimentaire

Deux des actions proposées par la Commission européenne semblent prioritaires aux yeux de vos co-rapporteurs :

• Une discussion associant les États membres sur le **don par les distributeurs des invendus alimentaires**.

À la suite d'un travail confié à notre collègue Guillaume Garrot, la France a choisi d'obliger les distributeurs à mettre en place des conventions avec des associations. Cet exemple pourrait utilement être repris par d'autres États membres, et l'outil pertinent pour ce faire serait alors celui de la rédaction de lignes directrices.

• Une réflexion européenne sur les **dates limites d'utilisation indiquées sur les aliments**. La Commission européenne envisage un travail exploratoire, prévu pour 2017. Or des travaux sont considérablement avancés, en France par exemple, avec l'article 103 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 précitée, mais aussi en Allemagne. Il serait donc judicieux que la Commission européenne accélère le calendrier de ses travaux.

Vos co-rapporteurs appellent donc la Commission européenne à faire dès la fin de cette année des propositions sur ces deux thèmes.

C. DES MODALITÉS DE FINANCEMENT ET DE SUIVI QUI DOIVENT ÊTRE AMÉLIORÉES

1. Des financements reposant essentiellement sur les programmes existants

L'essentiel du financement repose en fait sur les programmes existants, avec des mesures visant à mieux mobiliser les fonds et les outils financiers européens existants.

Selon les données annoncées par la Commission européenne, 5,5 milliards d'euros seraient disponibles via les fonds structurels (pour 3 à 4 milliards, pour le déploiement des meilleures techniques de gestion des déchets, à destination donc essentiellement de la mise à niveau des pays de l'est de l'Europe) et le Fonds Européen pour les Investissements Stratégiques, pour le complément. Ce dernier est l'élément central du plan d'investissement pour l'Europe, qui vise à stimuler la croissance économique à long terme et la compétitivité, il faut donc que ce critère de réorientation de notre économie soit mieux pris en compte qu'il ne semble l'être aujourd'hui.

En complément, un appel à projet a été lancé en octobre 2015, « Industrie 2020 et économie circulaire » dans le cadre du programme Horizon2020 (H2020), avec une enveloppe de 650 millions d'euros pour 2016 et 2017. Or le programme H2020 a servi de « variable d'ajustement » budgétaire aux différentes crises survenues depuis l'adoption du cadre budgétaire en cours.

2. Un suivi de la bonne mise en œuvre trop espacé

Un suivi de la bonne mise en œuvre du plan d'action implique que la Commission européenne rende compte régulièrement de l'état d'avancement des différentes actions. Or **un premier bilan est proposé au bout de cinq années seulement**, ce qui semble un horizon trop lointain à vos co-rapporteurs, en cohérence avec leur volonté de voir le calendrier de certaines actions accéléré.

Un premier état d'avancement des différentes actions pourrait ainsi être présenté à la fin de 2018, décrivant la phase dans laquelle se trouvent ces dernières et les éventuelles actions complémentaires apparues nécessaires, la

période de cinq années étant conservée pour l'évaluation de l'impact, qui nécessite en effet que ces actions aient pu être mises en œuvre sur une période suffisamment longue.

Vos co-rapporteurs suggèrent également que **le programme de travail annuel de la Commission européenne mentionne chaque année les initiatives** que cette dernière se propose de prendre en matière d'économie circulaire.

Enfin, afin d'assurer une **gouvernance adéquate au niveau politique, ils invitent le Conseil Environnement à inscrire périodiquement à l'ordre du jour de ses travaux** un débat afin de suivre la mise en œuvre effective du plan.

II. LES PROPOSITIONS LÉGISLATIVES : UNE PERSPECTIVE QUI SE VEUT RÉALISTE À MOYEN ET LONG TERME POUR LES ÉTATS MEMBRES ET LES ACTEURS PRIVÉS

Le second volet du paquet économie circulaire est composé principalement de quatre propositions législatives sur les déchets (COM(2015) 593 à 596 final) révisant :

- la directive cadre 2008/98/CE relative aux déchets,
- la directive 1999/31/CE concernant la mise en décharge des déchets,
- la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages,
- et trois directives relatives à des déchets spécifiques (directive 2000/53/CE relative aux véhicules hors d'usage, directive 2006/66/CE relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs, et la directive 2012/19/UE relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques).

Un **effort concerté au niveau européen** est positif pour l'industrie car il permet d'éviter des phénomènes de distorsion du marché unique, mais le **choix d'une directive fournit aussi aux États volontaires une base juridique pour être plus ambitieux s'ils le souhaitent**.

A. UNE VOLONTÉ AFFIRMÉE DE DYNAMISER LE HAUT DE LA HIÉRARCHIE EN MATIÈRE DE PRÉVENTION ET DE GESTION DES DÉCHETS

La directive cadre 2008/98/CE relative aux déchets défendait « *un modèle de société soutenable basée sur la prévention et le recyclage des déchets* » et préconisait « *de convenir de choix politiques sur nos modes de production et de consommation* ».

Si une hiérarchie des modes de traitement des déchets, souvent abordée dans les textes européens traitant de la politique des déchets mais jamais explicitement précisée jusqu'alors, est clairement posée en 2008 dans cette directive, les mesures en matières de prévention étaient moins affirmées, la plupart des échéances étant repoussées à l'après 2011.

Le volet prévention des déchets, destiné à pallier une lacune identifiée de la directive cadre de 2008, avait été jugé insuffisamment développé dans le premier paquet présenté en 2014, tant par les États que par le Parlement européen.

La Commission européenne a donc pris en compte les débats autour de ce point, et renforcé ses propositions sur cet aspect, en modifiant en particulier les articles 9 et 29 de la directive cadre de 2008.

1. Mieux prévenir la production des déchets

a. L'obligation de définition d'un plan national de prévention des déchets et de résultat

Les rédactions proposées respectivement pour les articles 9§1 et 29§1 posent clairement une obligation aux États membres, puisque les « *États membres prennent des mesures pour éviter la production de déchets* » et qu'ils doivent établir des « *programmes de prévention des déchets* », avec un accent particulier mis sur le gaspillage alimentaire (article 29§3).

La proposition de modification de la directive cadre ne porte pas d'objectif de prévention à l'échelle de l'Union, et laisse à chaque État membre le soin de fixer l'objectif national qu'il juge approprié, ainsi que les modalités d'évaluation et de suivi, notamment les indicateurs les plus pertinents (article 9§2).

Une flexibilité est donc ainsi garantie aux États membres.

La Commission européenne met toutefois en avant un indicateur : la quantité de déchets municipaux par habitant qui est éliminée ou valorisée énergétiquement (article 9§2), et prévoit également, pour le cas spécifique du gaspillage alimentaire, de définir une méthode commune et des exigences minimales de qualité (article 9§3 et§4).

Elle se laisse, enfin, la possibilité, à l'article 9§4, de définir elle-même des indicateurs permettant de mesurer les progrès globaux accomplis dans la mise en œuvre des mesures de prévention des déchets, par voie d'acte d'exécution.

Est également prévu un rapport de suivi annuel par l'Agence européenne de l'environnement, qui consacre une pratique déjà existante.

Vos co-rapporteurs s'interrogent sur l'efficacité de tels indicateurs en l'absence de caractère contraignant, et suggèrent donc de renforcer cet aspect prévention en demandant aux États membres de définir des objectifs contraignants au niveau national.

Ils soulignent néanmoins l'importance de prendre en compte les situations particulières et les priorités exprimées par les États membres et donc de ne pas mettre en avant un indicateur particulier. Deux indicateurs (quantité de déchets municipaux produits par habitant et par an, quantité de déchets municipaux résiduels par habitant et par an) pourraient ainsi être tout autant privilégiés.

b. Une typologie de mesures obligatoires

L'article 9§1 établit une liste de types de mesures devant faire partie de ce plan national :

- la promotion de produits économes en ressources, durables, réparables, recyclables ;
- la lutte contre la perte de ressources dans le cas des matières premières critiques. Une liste, qui doit être révisée en 2017, de ces matières critiques a été établie par la Commission européenne, avec des « *fact sheets* » par matière première décrivant le type de secteurs et de produits concernés ;
- la promotion du réemploi, avec une liste de flux ou de secteurs prioritaires (équipements électriques et électroniques, textiles et mobilier) ;
- la réduction de la production de déchets dans quatre secteurs prioritaires (production industrielle, extraction des minéraux, construction et démolition, déchets alimentaires).

Cette typologie obligatoire est complétée par une liste indicative de mesures et instruments disponibles.

Si vos co-rapporteurs se félicitent de cette **demande adressée aux États membres de prendre des mesures de prévention pour éviter la production de déchets**, ils suggèrent de compléter cette liste de mesures types par :

- la diminution du contenu en substances dangereuses dans les produits et la promotion de l'échange d'informations sur ce contenu le long de la chaîne de valeur ;
- et l'ajout, dans la liste des secteurs prioritaires en matière de prévention, de la question des déchets marins, notamment ceux à base de plastique, et des dépôts sauvages de déchets.

2. Améliorer le réemploi et le recyclage et réduire la mise en décharge

a. De nouveaux objectifs à horizon 2025-2030 : une approche revendiquée comme réaliste

La Commission européenne était très attendue sur la question de la perspective mise en place en matière de préparation en vue du réemploi, de recyclage et de mise en décharge des déchets municipaux.

La question des objectifs, leur niveau et leur caractère contraignant, n'est en effet pas neutre.

D'une part, selon l'étude d'impact, seuls 36 % des déchets sont recyclés au niveau européen, et de notables différences existent entre pays européens en matière de gestion des déchets.

D'autre part, elle a un fort impact économique. Elle conditionne l'accès au gisement et pose la question du coût de cet accès. Elle permet de stabiliser les investissements en offrant un horizon stable aux investissements des acteurs économiques et des collectivités.

La Commission européenne a choisi d'établir une perspective à horizon 2025-2030 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, à un niveau revendiqué comme « réaliste », selon les propos du vice-président Timmermans le 2 décembre ⁽¹⁾, mais aussi à même d'ouvrir des opportunités aux entreprises.

La Commission propose ainsi de modifier l'article 11 de la directive cadre sur les déchets de 2008, avec :

• **Un objectif de préparation au réemploi et recyclage des déchets municipaux révisé à la baisse, fixé à 60 % en 2025 et 65 % en 2030, mais avec une clause de révision à la hausse en 2025.**

L'objectif existant est de 50 % en 2020, et le paquet de 2014 proposait un objectif de 70 % pour 2025 et 80 % pour 2030.

Les sept États membres ⁽²⁾ considérés comme les moins performants en matière de recyclage des déchets municipaux (soit ceux qui, en 2013, recyclaient moins de 20 % de leurs déchets, la Commission européenne les énumérant directement dans le corps de la directive, les critères retenus étant explicités au considérant 16) bénéficient d'un délai additionnel de cinq années, sous réserve de la soumission d'un plan de mise en œuvre et encadré par des objectifs « intermédiaires » (50 % et 60 % en poids respectivement en 2025 et 2030).

• **Un objectif de préparation au réemploi et recyclage des déchets d'emballage renforcé, en étant fixé à 65 % en 2025 et 75 % en 2030.**

Ces objectifs sont de plus déclinés par type d'emballage : 55 % en 2025 pour les emballages plastiques, 60 % en 2025 et 75 % en 2030 pour le bois (selon la Commission européenne, les États membres les plus performants atteignant déjà 80 % de recyclage) ; 75 % et 85 % les métaux ferreux, le verre, les papiers et cartons ainsi que, ce qui est une nouveauté, pour l'aluminium. La plus-value d'un

(1) Bruxelles présente un paquet sur l'économie circulaire aux objectifs allégés, James Crisp, Euratic.com, 3 décembre 2015.

(2) L'Estonie, la Grèce, la Croatie, la Lettonie, Malte, la Roumanie et la Slovaquie.

objectif dédié pour l'aluminium est claire compte tenu de la valeur forte de ce matériau.

• **Un objectif de préparation en vue du réemploi et le recyclage des déchets non dangereux de construction et de démolition dont le champ, fixé à 70 % en 2020, et la méthodologie sont inchangés.**

Ce point mériterait sans doute d'être revu pour vos co-rapporteurs, car certaines opérations de remblayage ne sont que de l'élimination déguisée. La nouvelle rédaction de l'article 37 § 3 distingue bien, pour les déclarations, entre les déchets préparés en vue du réemploi, du recyclage ou toute autre valorisation matière, l'objectif devrait donc la prendre en compte également.

Le vice-président Jyrki Katainen, lors de son échange de vues avec la Commission Environnement du Parlement européen le 16 mars dernier, a assumé le choix du pragmatisme fait par la Commission européenne, et indiqué que, plutôt que de relever le niveau d'ambition en matière d'économie circulaire, il convenait de s'attacher à la mise en œuvre effective des objectifs fixés, puis de relever les ambitions dans un second temps.

Ces objectifs sont certes globalement moins contraignants que le paquet initial, mais ils s'accompagnent d'une action plus ambitieuse qu'en 2014 sur la mise en décharge, dont le régime est modifié, avec :

- **la fixation d'un plafond pour la mise en décharge des déchets municipaux** d'ici à 2030 qui, s'il est fixé à 10 % au lieu de 5 %, devient **contraignant** (directive 1999/31/CE concernant la mise en décharge des déchets). Une prise en compte de la diversification des situations des États membres est également prévue, selon les mêmes modalités (l'Estonie, la Grèce, la Croatie, la Lettonie, Malte, la Roumanie et la Slovaquie bénéficieront d'un délai supplémentaire de cinq années pour atteindre cet objectif, avec dans ce cas un objectif intermédiaire fixé à 20 % en 2030) ;
- **une interdiction du recours à cette technique pour les déchets faisant l'objet d'une collecte séparée.** Cinq flux de papier, métal, plastique, verre et bois (pour les déchets de construction et démolition) font l'objet depuis janvier 2015 d'une obligation de collecte séparée pour une grande partie des entreprises productrices et détentrices de tels déchets, auxquels viennent dorénavant s'ajouter les bio déchets : l'article 22 pose une **obligation de mise en place de collecte séparée des bio déchets immédiate**, et non plus en 2025, comme dans le paquet de 2014 ; elle est toutefois conditionnée au caractère réalisable sur les plans technique, économique et environnemental. **Vos co-rapporteurs notent le caractère restrictif à la fois des conditions technico-économiques et de la notion même de collecte séparée, plus**

restrictive que le tri à la source, qui englobe d'autres solutions (compostage domestique ou en îlot en pied d'immeuble) qui sont tout autant pertinentes du point de vue environnemental selon les situations. Ils suggèrent donc de revoir cette rédaction dans un sens qui assure une neutralité technologique tout en garantissant qu'ils ont bien tous pour objectif des opérations de recyclage.

Les États membres sont libres de choisir les mesures à mettre en place pour atteindre ces objectifs (principe de subsidiarité), tout comme il leur est loisible de fixer des objectifs complémentaires, comme par exemple concernant le recyclage des déchets textiles ou bien une interdiction de mise en décharge des déchets biodégradables, déjà mise en place dans certains États membres.

Vos co-rapporteurs soulignent l'importance de conjuguer ambition et réalisme afin de pouvoir obtenir des progrès réels, d'autant que l'introduction du réemploi dans la structure des objectifs aura un effet incitatif pour ce mode de traitement – le premier dans la hiérarchie prévue – et que le changement de méthodologie accentue l'effet attendu par la fixation d'objectifs. Il induit en effet mécaniquement une hausse de l'ambition (voir *infra*).

Ils doutent toutefois de l'articulation entre l'objectif de réemploi et de recyclage des déchets municipaux et l'objectif de réduction de la mise en décharge au regard de l'incitation à l'incinération – placée plus haut dans la hiérarchie **des modes de gestion – qui peut en résulter.** Ils attirent l'attention sur le **risque éventuel que cette articulation se traduise par le développement de nouvelles capacités d'incinération** – qui, outre les enjeux en termes de santé publique qui sont liés à cette méthode de valorisation, deviendraient à terme des surcapacités.

Ils remarquent qu'en moyenne l'Union européenne produit une tonne de déchets municipaux pour trois tonnes de déchets commerciaux et industriels. Si des objectifs sont bien définis pour certains déchets spécifiques, comme les emballages ou les véhicules en fin de vie, qui peuvent être considérés comme des déchets industriels, il n'en demeure pas moins que nombre de déchets industriels restent encore en dehors du champ d'intervention, et donc que la réduction aux seuls déchets municipaux de l'objectif de réduction des quantités de déchets stockés devrait être élargie à l'ensemble des déchets stockés.

Ils regrettent enfin qu'aucun objectif chiffré de réduction du gaspillage alimentaire n'ait été défini, remplacé par l'obligation de mettre en place des mesures nationales avec un suivi des effets via une méthode harmonisée de calcul.

Un tel objectif fait pourtant partie des objectifs du développement durable pour 2030 que l'Union et ses États membres se sont engagés à mettre en œuvre. Le vice-président Jyrki Katainen, lors de son échange de vues avec la Commission Environnement du Parlement européen le 16 mars dernier, a affirmé que si la

Commission était bien préoccupée par ce sujet, les données disponibles étaient insuffisantes pour définir une politique précise, d'une part, et qu'un des facteurs expliquant le gaspillage alimentaire était la surproduction, d'autre part.

b. Une nouvelle méthode harmonisée qui renforce l'effet attendu des objectifs

La proposition de modification de la directive cadre comprend des mesures relatives aux définitions et aux méthodologies de calcul des taux de recyclage, avec la présentation d'une méthode de calcul clarifiée et harmonisée des performances des États membres, souhaitée par tous les acteurs.

Sous cet aspect technique, se cache un enjeu majeur de cette révision de la directive-cadre, en lien étroit avec la définition des objectifs de recyclage.

La **définition des « déchets municipaux »** revêt ainsi une importance particulière car elle permet de définir le périmètre auquel les objectifs de recyclage et de mise en décharge sont applicables.

Nouvelle définition des déchets municipaux proposée

Les déchets mélangés et les déchets collectés séparément qui proviennent des ménages, y compris :

- le papier et le carton, le verre, les métaux, les matières plastiques, les biodéchets, le bois, les textiles, les déchets d'équipements électriques et électroniques, les déchets de piles et d'accumulateurs;
- les déchets encombrants, y compris le gros électroménager, les matelas, les meubles;
- les déchets de jardin, y compris les feuilles, les tontes de gazon;

(b) les déchets mélangés et les déchets collectés séparément provenant d'autres sources, comparables aux déchets ménagers par leur nature, leur composition et leur volume.

(c) les déchets de fin de marchés et les déchets des services de nettoyage des rues, y compris les balayures de rues, le contenu des poubelles, les déchets provenant de l'entretien des parcs et jardins.

Les déchets municipaux n'incluent pas les déchets provenant des réseaux d'égouts et des stations d'épuration, y compris les boues d'épuration et les déchets de construction et de démolition.

La nouvelle définition proposée inclut des déchets d'activité économique.

Vos co-rapporteurs s'interrogent donc sur le risque de chevauchement avec d'autres flux de déchets économiques qui font l'objet d'un financement distinct et d'une gestion dans le cadre d'une REP. À tout le moins, il leur semble nécessaire d'apporter sur ce point une précision avec un critère complémentaire de quantité, éventuellement en laissant aux États membres la possibilité d'étendre le périmètre aux déchets des entreprises dans une limite prédéfinie.

La **nouvelle méthode harmonisée des taux de recyclage** entrera en vigueur après 2020, et le respect des objectifs existants sera jugé au regard des méthodes existantes. Or pour certains États membres, cela aura pour conséquence de dégrader leurs performances de recyclage (cas du Portugal notamment, mais aussi de l'Allemagne).

À partir des éléments de méthodologie existants (décision 2011/753/UE sur les méthodes de calcul pour les déchets municipaux et décision 2005/270/CE sur les méthodes de calcul pour les déchets d'emballage), la Commission européenne propose ainsi :

- **deux méthodes de mesure pour le taux de recyclage**, avec un point de mesure des déchets fixé soit en entrée d'un processus final de recyclage – qui est défini par un nouvel article 17 bis soit en sortie d'une installation de tri, si ces déchets sont envoyés vers un processus final de recyclage et avec un **seuil maximum de pertes entre les deux points fixé à 10 %** pour simplifier la méthode (contre 2 % dans la proposition de 2014);
- **une nouvelle méthode de comptabilisation de la préparation des déchets en vue du réemploi**, avec la prise en compte des déchets uniquement s'ils ont été valorisés ou collectés par un organisme agréé ou reconnu et qu'ils ont été soumis à toutes les opérations nécessaires pour permettre leur réemploi sans autre tri ni traitement, avec la possibilité de comptabiliser également des produits préparés en vue du réemploi, ce qui donc étend le champ aux dispositifs de consignes. Cette augmentation du type d'opérations pouvant être comptabilisées va néanmoins de pair avec une exigence renforcée de fiabilité des contrôles, un acte délégué devant préciser les exigences opérationnelles et de qualité minimales de collecte des données et de fiabilité attendues de ces opérateurs agréés ou reconnus ;
- **de nouvelles exigences concernant la comptabilisation des déchets exportés en vue du recyclage dans les pays tiers**, puisque les conditions de traitement des déchets doivent être équivalentes à celles qui prévalent au sein de l'Union européenne, tout en laissant une marge de manœuvre aux États membres puisqu'aucun acte délégué n'est prévu, **les règles de calcul demeurant, elles, inchangées.**

Indispensables, l'harmonisation des définitions et des méthodes de calcul devraient cependant être complétées par l'harmonisation des flux de déchets pris en compte (de la production à leur valorisation ou élimination), par catégories de matière et selon leur origine, car des définitions et méthodes de calcul ont, elles-aussi, un impact important sur l'expression des taux, comme cela a été souligné par divers rapports.

c. Un mécanisme d'alerte précoce souple et peu prescriptif

La Commission européenne propose, par l'ajout d'un nouvel article 11 *ter* dans la directive cadre de 2008, un mécanisme d'alerte précoce, souple et peu prescriptif.

L'intention est d'alerter, trois ans en amont de la date butoir, les États membres présentant un risque de ne pas atteindre les objectifs définis par l'article 11, et de leur proposer des mesures correctives de leur trajectoire sous la forme de recommandations non contraignantes. Ce rapport d'alerte précoce vient en complément des statistiques annuelles publiées par Eurostat.

La Commission européenne s'est inspirée pour faire cette proposition d'une pratique déjà mise en œuvre dans le cadre des exercices de « promotion de la conformité » pour les objectifs de recyclage des déchets municipaux ou pour la mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau. Tout en bénéficiant du retour d'expériences d'autres États membres – mais sans que cela ne prenne la forme d'une revue par les pairs –, les États membres restent libres de décider des mesures à mettre en œuvre, et l'accès aux financements n'est pas lié à ces recommandations.

d. Des dispositions ciblées complémentaires

Deux modifications, à l'article 11 de la directive cadre, ont pour but de faciliter l'atteinte des objectifs de recyclage et de préparation en vue du réemploi.

Il s'agit, d'une part, d'une amélioration de l'accès des réseaux d'acteurs du réemploi et de réparation aux sources de déchets, notamment aux points de collecte, sur le modèle de ce qui existe aujourd'hui en matière de déchets électriques et électroniques (article 6 de la directive 2012/19/UE relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques), et, d'autre part, de la promotion du tri à la source des déchets de construction et de démolition, afin de tenir compte du fait que l'objectif de 70 % porte sur le recyclage et le remblayage, et que les performances en matière de recyclage sont faibles aujourd'hui. Développer le tri à la source serait à cet égard un facteur facilitateur pour cette technique de gestion des déchets.

Vos co-rapporteurs soutiennent la philosophie qui sous-tend ces deux propositions, et suggèrent même de l'étendre au réemploi de pièces détachées pour la réparation, pour certaines catégories de produits.

À cet égard, ils regrettent que, dans la proposition de modification de la directive sur les véhicules hors d'usage (2000/53/EC) :

- la définition du recyclage ne soit pas harmonisée avec celle de la directive cadre déchet (2008/98) ;

- les pièces détachées conservent un statut de déchets, alors que la sortie de ce statut paraît essentielle pour maintenir un taux de réutilisation élevé ;
- les constructeurs automobiles ne soient pas soumis à une obligation de partage de données sur leurs utilisations de matériaux recyclés ;
- des mesures de professionnalisation et de développement de la filière de traitement des véhicules hors d'usage ne soient pas prévues, complétées par des actions pour lutter contre la concurrence déloyale exercée par les opérateurs illégaux.

B. DEUX FOCUS SUR LA VALORISATION MATIÈRE : DÉVELOPPER LES MARCHÉS DE MATIÈRES PREMIÈRES SECONDAIRES ET FAVORISER L'ÉMERGENCE DE FILIÈRES REP

1. Promouvoir les marchés de matières premières secondaires

a. Une proposition de clarification de la notion et du statut de fin de déchet afin de faciliter leur réutilisation...

Dans l'objectif de faciliter la réutilisation des déchets, en appliquant le concept de « symbiose industrielle locale », la Commission européenne souhaite mieux harmoniser les pratiques des États membres en matière de sortie du statut de déchet, afin de lever des entraves au bon fonctionnement du marché intérieur concernant les matières premières secondaires. La procédure prévue par la directive cadre de 2008 demeure en effet d'application rare et éclatée entre le niveau des États et le niveau européen.

La Commission européenne propose donc de modifier, de manière très prudente, le cadre juridique applicable aux sous-produits (article 5 de la directive cadre de 2008) et au statut de fin de la qualité de déchet (article 6 de la même directive), afin de mettre cette directive au réel service de l'économie circulaire.

Ses principales propositions sont :

- un **léger assouplissement des conditions de sortie du statut de déchet, avec l'introduction d'une nouvelle notion, celle de sous-produit**, défini comme dans une nouvelle rédaction de l'article 5§1 comme « *une substance ou un objet issu d'un processus de production dont le but premier n'est pas de produire ladite substance ou ledit objet [...] si les conditions suivantes sont réunies* » : le déchet pouvant faire l'objet d'une sortie devra avoir fait l'objet d'une opération de valorisation, ce qui doit permettre de considérer les innovations et usages futurs de la substance, mais les autres critères sont maintenus, en particulier celui relatif à l'existence d'une demande ou d'un marché ;

- **l'établissement, par la Commission européenne des critères de sortie du statut de déchet** (cette plus grande liberté d'initiative étant présenté comme un facteur de rapidité pour les définir, et aussi comme facteur de prévention du risque qu'ils diffèrent d'un État à un autre), **tout en conservant la possibilité de définition de critères spécifiques au niveau national** (qui devraient alors être notifiés aux États et à la Commission via la procédure prévue par la directive 2015/1535) ;
- **la possibilité de conserver les produits issus d'une procédure de sortie du statut pour le calcul des objectifs de réemploi, de valorisation et de recyclage.**

Ces nouvelles dispositions sur les critères de sortie du statut de déchet prennent en compte la question de la suppression des substances chimiques dangereuses via les valeurs limites pour les polluants et la prise en compte d'effet environnemental préjudiciable, mais l'impact des modifications proposées n'a pas été étudié spécifiquement dans l'étude d'impact.

Vos co-rapporteurs s'interrogent sur le **risque d'ambiguïté** lié à **l'introduction de cette nouvelle catégorie de « sous-produit »**, qui laisse penser qu'il existe un statut intermédiaire, entre le statut de déchet et le statut de produit, dont l'impact n'est pas clairement défini sur l'articulation entre réglementations déchets et réglementations produit, en particulier le règlement (CE) n° 1907/2006 (règlement REACH).

Ils notent de surcroît que la **nature de l'opération de valorisation** n'est pas précisée, ce qui permet donc d'inclure la valorisation énergétique ou le remblayage, qui se traduisent par une perte de flux de matière dans le cycle de vie, et donc sont les opérations les moins compatibles avec l'ambition affichée de développer le marché des matières premières secondaires. **Une précision (exclusion de ces opérations du champ de l'article 6) pourrait donc être pertinente.**

Ils s'inquiètent en outre du fait que les modifications proposées par la Commission européenne à l'article 6 :

- **semblent inciter les États membres à privilégier les sorties du statut de déchet nationales**, au risque donc d'aboutir à une approche fragmentée et incohérente entre les États membres, avec vingt-huit sorties du statut de déchet national différentes pour un même flux de déchet, ce qui engendrera d'importantes distorsions sur le marché unique européen. **Des critères harmonisés à l'échelle de l'Union ont donc leur préférence**, d'autant que les flux énumérés à l'article 6 ont en grande partie été traités (avec des critères pour le métal, le verre et les agrégats, seuls le papier et les plastiques restant à traiter). L'harmonisation des pratiques des États

membres pourrait s'appuyer sur un faisceau de mesures adaptées aux spécificités des différents flux de déchets (une approche nationale resterait ainsi pertinente dans certains cas précis, comme le verre ou les granulats issus de démolition, déchets ne voyageant pas au-delà des frontières d'un État membre), avec un mécanisme de reconnaissance mutuelle ;

- **autorise une auto-déclaration par le détenteur du déchet**, qui pose la question du respect de ces contrôles, tout particulièrement en cas de transfert transfrontalier. Une **intervention obligatoire des États membres avant le changement de statut du déchet apparaît au contraire indispensable à vos co-rapporteurs.**

À ce stade, il semble donc pour vos co-rapporteurs que les propositions de la Commission européenne ont pour mérite d'ouvrir un débat utile sur la question des matières premières secondaires et du cycle de transformation d'un produit, mais méritent d'être approfondies.

b. ...qui pourrait être utilement complétée par une normalisation accrue des matières premières secondaires

Le secteur des matières premières secondaires repose sur la confiance entre utilisateurs et fournisseurs sur la qualité des matières. La qualité technique constante par rapport aux besoins industriels constitue un élément indispensable au développement du recyclage par la demande.

La Commission européenne admet que les entreprises qui souhaitent recycler des matières premières sont aujourd'hui confrontées à « *des incertitudes quant à la qualité* » des produits.

Le secteur des plastiques en est un bon exemple, où de nombreux acheteurs potentiels sont découragés par le taux d'impuretés potentiel du plastique recyclé. Selon M. Stéphane Arditi, du Bureau européen de l'environnement, les contrôles de qualité existants dans ce secteur ne sont que peu crédibles car uniquement visuels.

Mais tous les types de matières premières secondaires, du papier au métal ou aux engrais issus de déchets organiques, sont affectés par des problèmes liés à la qualité.

Or, avec une demande interne trop basse, un quart des matières recyclées européennes sont exportées. Pour le plastique trié au Royaume-Uni, par exemple, ce chiffre s'élève même à 50 %.

La définition de critères de sortie du statut de déchet devrait donc s'accompagner de normes de qualité strictes, afin d'assurer que les matériaux recyclés sont les plus proches possible des matières premières extraites.

Des référentiels professionnels existent d'ores et déjà, des travaux de normalisation également. **Vos co-rapporteurs souhaitent donc un approfondissement de ces derniers, qui pourrait être confié au Comité européen de normalisation.**

2. Mettre en place un socle commun pour encadrer les régimes de responsabilité élargie des producteurs

En proposant de modifier l'article 8 de la directive cadre 2008/98/CE relatif à la « responsabilité élargie du producteur » et de le compléter par un nouvel article 8 *bis*, la Commission européenne vise à encourager les États membres à créer de tels régimes et à harmoniser leurs contenus au niveau européen, afin que les producteurs ne soient plus confrontés à autant d'exigences que d'États membres.

a. Une reconnaissance du principe de la responsabilité élargie du producteur

La modification proposée du §1 de l'article 8 appelle les États membres à imposer des obligations aux producteurs qui vont bien au-delà des quelques mesures jusqu'ici citées en exemple par la directive cadre 2008/98/CE (accepter les produits renvoyés et les déchets découlant de l'utilisation de ces produits, ainsi que la gestion et la responsabilité financière de telles activités ; obligation de fournir des informations accessibles au public sur la capacité du produit à faire l'objet d'un réemploi ou d'un recyclage).

Les États membres sont en effet désormais encouragés à recourir à la mise en place de régime de responsabilité élargie du producteur (REP), avec des obligations tant opérationnelles que financières, pour atteindre les objectifs de la politique européenne de prévention, et de traitement des déchets.

b. La définition des règles minimales du régime de responsabilité élargie du producteur

Outre des conditions de conception, d'élaboration, de production et de commercialisation des produits conformes à la hiérarchie des déchets et tenant compte du cycle de vie des produits, et l'organisation d'un échange d'informations entre les États membres et les parties prenantes des REP, posées à l'article 8, des exigences générales sont définies par un nouvel article 8 *bis*.

Ces exigences concernent à la fois :

- les **producteurs**, puisque les REP devront définir des objectifs mesurables de gestion des déchets compatibles avec les objectifs quantitatifs pertinents fixés par les différentes directives sur les déchets, et établir un système de communication des informations sur les produits mis sur le marché puis sur les déchets issus de ces derniers ;

- les **détenteurs de déchets**, puisque sans aller jusqu'à la création d'obligation ou à la création d'un régime de responsabilité du détenteur adossé au régime de responsabilité élargie du producteur, la Commission européenne propose d'informer les détenteurs de l'existence de systèmes de collecte des déchets et de la prévention du dépôt sauvage de détrit, mais surtout d'inciter des détenteurs à participer aux systèmes de collecte sélective mis en place, notamment par des mesures d'incitations économiques ou réglementaires (article 8 *bis* §2) ;
- les **organisations de mise en œuvre des obligations de responsabilité élargie du producteur**, dont les conditions d'intervention sont précisées pour ce qui concerne : le périmètre géographique et matériel (la question est d'importance afin d'éviter que la gestion des déchets ne se limite aux zones et aux flux rentables), les moyens opérationnels et financiers, les modalités d'autocontrôle et d'audit, la transparence (publicité du régime de propriété et d'actionariat, contributions financières versées par les producteurs, procédure de sélection des organismes de gestion des déchets (article 8 *bis* §3) ;
- les **contributions financières**, la Commission européenne proposant d'en préciser les **modalités de calcul**, qui doivent couvrir la totalité des coûts de gestion des déchets (tri, collecte et traitement) des produits concernés, être modulées en fonction du coût réel de gestion de fin de vie (recyclable), et être établies sur la base du coût optimisé des services fournis dans les cas où des organismes publics sont chargés de la gestion opérationnelle des déchets (article 8 *bis* §4) ;
- les **modalités de suivi et de contrôle** des obligations des producteurs, avec notamment des audits indépendants des producteurs obligés et de l'éco-organisme (article 8 *bis* §5), ainsi que celles du **dialogue entre les parties prenantes** (article 8 *bis* §5 et §6).

Vos co-rapporteurs accueillent très favorablement cette harmonisation des dispositions relatives aux REP, 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.

La définition proposée de l'instrument REP permettra d'y faire référence dans tous les États membres, tant pour les systèmes mis en place dans le cadre d'une obligation instaurée par des directives européennes (véhicules hors d'usage, déchets électriques et électroniques, piles) que pour ceux mis en place en application d'une législation nationale, et de répartir les responsabilités de chacun

des acteurs impliqués dans les filières. Elle doit s'accompagner – et c'est bien prévu – de l'instauration d'instances de dialogue entre les parties prenantes qui permettent de partager une vision de la construction de la filière, et sont donc un élément structurant et indispensable au succès et à la soutenabilité de cette dernière.

Ils notent toutefois que :

- la France a choisi un modèle de REP mixte, avec la présence de systèmes strictement financiers s'appuyant sur les opérateurs et les collectivités (par exemple la filière des papiers graphiques) ;
- le principe de fixation de l'éco-contribution en fonction du coût réel de prise en charge de la fin de vie des produits suscite l'inquiétude des filières de recyclage, qui craignent de voir leur modèle économique déstabilisé si les recettes tirées du réemploi des produits ou des ventes de matières premières secondaires, variables par définition car dépendantes du marché, étaient ainsi intégrées aux modalités de calcul, sans qu'il soit précisé d'ailleurs au bénéfice de quelle partie prenante. Ce coût net implique également des facteurs sur lesquels ils n'ont pas de prise (modalités des opérations de traitement).

Ils suggèrent donc, sur ces deux points, de travailler à une réécriture offrant une plus grande flexibilité aux États membres.

III. LA PROCHAINE ÉTAPE : DÉVELOPPER DES INSTRUMENTS ÉCONOMIQUES

La mise en œuvre de l'économie circulaire constitue un changement systémique, elle appelle la mise en place d'outils à la hauteur de cette ambition. Or les aspects économiques sont l'un des outils considérés comme les plus efficaces. L'expérience des États membres a démontré que l'effet combiné des instruments économiques permet non seulement de limiter la quantité des déchets lors de l'utilisation des produits mais aussi d'agir à la source via l'éco-conception des produits.

Mais le vice-président Jyrki Katainen, lors de son échange de vues avec la Commission Environnement du Parlement européen le 16 mars dernier, a réaffirmé sa préférence pour la mise en place d'un cadre européen favorable à l'économie circulaire, à travers par exemple la sensibilisation des consommateurs à la consommation de produits recyclés via des outils tels que l'étiquetage énergétique ou l'écoconception, plutôt que de recourir aux outils économiques, en particulier fiscaux.

La Commission européenne invite, néanmoins, dans sa communication, les États membres à mettre en place des dispositifs nationaux, en particulier des dispositifs financiers appropriés visant à inciter au respect de la hiérarchie des modes de traitement des déchets, tout en leur laissant le libre choix (taxes sur la mise en décharge, taxe sur l'incinération, facturation en fonction du volume jeté, etc..).

Dans la même optique que celle poursuivie pour les filières REP – celle d'un socle commun minimum – l'Union européenne pourrait se doter d'éléments d'orientation afin de mettre en œuvre de façon harmonisée l'internalisation, à travers des instruments économiques appropriés, des externalités environnementales qu'implique la transition vers une économie circulaire.

Vos co-rapporteurs regrettent donc que la Commission européenne n'ait pas choisi d'intervenir également dans ce champ à l'occasion de la présentation de son paquet économie circulaire, au travers, *a minima*, de recommandations, voire par la promotion d'accords volontaires, si les esprits ne lui semblaient pas encore assez mûrs pour de nouvelles réglementations.

A. UTILISER LA FISCALITÉ « COMPORTEMENTALE »

1. Un cadre européen pour la taxation de la mise en décharge

Outre l'impact dû aux évolutions des prix des matières premières, le recyclage rencontre structurellement un problème de concurrence lié au coût de la

mise en décharge, notoirement faible dans certains pays européens, les derniers entrés dans l'Union et ceux touchés par la crise.

Taxer la mise en décharge constituerait donc un moyen efficace à la fois pour rééquilibrer les coûts mais aussi pour atteindre l'objectif affiché de réduire à 10 % en 2030 les quantités de déchets municipaux mis en décharge.

En effet, plus cette taxation est forte et moins nombreux sont les déchets enfouis.

Le niveau de taxation de mise en décharge varie de façon notable : entre 3 euros la tonne en Bulgarie et 155,50 euros en Suède, en passant par 17,50 euros en Lituanie et 100 euros aux Pays-Bas. En France, la taxation est située entre 11 et 20 euros la tonne.

Le coût de mise en décharge à partir de 30-40 euros a eu un impact sur la réduction des déchets et le recyclage dans certains pays, comme la France, la Suède, le Luxembourg et l'Allemagne. Lorsque les frais liés à l'enfouissement atteignent 100 euros la tonne, le taux de recyclage peut même avoisiner les 50 %.

Au Danemark, le pourcentage de déchets municipaux mis en décharge a diminué pour passer de 18 % en 1995 à 3 % en 2009 après une augmentation de taxes sur les décharges en combinaison avec des restrictions à l'enfouissement.

La Belgique (1 % de déchets en décharge), l'Allemagne (0 %), les Pays-Bas (0%), l'Autriche (1 %), la Suède (1 %) ou le Danemark (3 %) qui ont taxé l'enfouissement et l'incinération ont exclu ou presque la mise en décharge ⁽¹⁾.

Les taxes sur les décharges restent donc pour le moment les plus efficaces et l'option la plus intéressante pour encourager le recyclage.

Un cadre européen pourrait permettre d'éviter un dumping environnemental dans certains pays, avec un seuil minimal de taxe fixé au niveau européen, le niveau de taxation restant fixé par les États membres. Des écarts économiques persistent entre les pays, il faut en effet aux yeux de vos co-rapporteurs laisser une souplesse aux États en matière de fiscalité des déchets, en retenant également un principe de différenciation selon l'avancée du pays en matière de gestion des déchets.

2. Une plus grande modulation de l'éco-contribution

La responsabilité élargie des producteurs ouvre un outil économique, les éco-contributions payées par les metteurs en marché national pour s'acquitter de leurs obligations et ainsi financer le recyclage, d'application plus facile que l'instauration d'une taxe.

(1) *Étude pour la Commission européenne "Use of economic instruments and waste management performances", Final Report, Bio intelligence Service, 10 April 2012*

Une des propositions de modification de la directive-cadre 2008/98/CE porte sur une modulation de cette éco-contribution, sur la base des coûts réels de la fin de vie des appareils, en intégrant la réutilisabilité et la recyclabilité. Mais il est possible d'aller plus loin.

L'exemple de la France est intéressant à cet égard. Une nouvelle phase d'éco-modulation est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2015. Après les déchets électriques et électroniques (depuis le 1^{er} juillet 2010) et les emballages (depuis le 1^{er} janvier 2012), plus de quinze produits sont maintenant concernés. Un focus particulier a été mis sur l'allongement de la durée de vie des appareils et la boucle fermée pour les plastiques (réintroduction de plastiques recyclés dans le cycle de production). Deux méthodes ont été retenues (malus ou bonus), selon les produits concernés et les critères de modulation appliqués.

L'application d'un malus en cas de non-respect du critère de modulation a pour objectif de généraliser les bonnes pratiques dites « accessibles » (ainsi, par exemple, la non mise à disposition d'une documentation technique auprès des réparateurs génère l'application d'un malus). La seconde approche est incitative et doit conduire les fabricants à mettre en place des bonnes pratiques plus ambitieuses, ce qui déclenche un bonus en cas de respect du critère de modulation (l'absence de pièces plastiques contenant des retardateurs de flamme bromés entraîne l'application d'un bonus).

Pour vos co-rapporteurs, une modulation de l'éco-modulation doit donc, pour être pleinement efficace, être plus large que la simple couverture des coûts, et :

- prendre en compte des éléments de conception plus large, s'appuyant graduellement sur les critères des référentiels de l'écolabel européen ou sur les éléments intégrés dans l'affichage environnemental,
- être incitative pour les fabricants. Il s'agit ici non pas de donner un signal prix aux consommateurs (les niveaux d'éco-contribution sont et resteront généralement modestes au regard du prix des produits) mais de jouer sur la marge des producteurs pour une meilleure incitation à l'éco-conception,
- mais aussi d'être harmonisée au niveau européen, dans un souci également de fluidité des marchés.

3. Un recours accru à la tarification et la taxation incitative

● La **tarification incitative** applique le **principe du pollueur-payeur** au financement de la collecte et du traitement des déchets ménagers et assimilés.

Avec pour objectif d'inciter les habitants à mieux trier leurs déchets, elle comprend une part fixe, basée sur le coût irréductible du service public

d'élimination des déchets, et une part variable. Celle-ci dépend du système de comptage des déchets retenu par la collectivité (volume du bac, pesée du bac, bac à la levée, sac prépayé). Le coût de collecte facturé aux usagers est donc proportionnel à la quantité de déchets présentés, et chaque usager reçoit une facture individualisée.

Compte tenu de l'importance des investissements, des coûts de gestion requis pour sa mise en place (coût du matériel permettant l'identification de l'utilisateur et la mesure de la quantité de déchets produits, etc.), et de la diminution prévisible des recettes perçues par la collectivité du fait d'une production de déchets moindre – donc de la nécessité d'un calibrage précis de la part incitative, afin qu'aucune difficulté financière n'en résulte pour la collectivité, **un signal européen fort permettrait d'encourager le recours à une solution qui a fait la preuve de son efficacité** ⁽¹⁾ **et constitue un outil efficace de sensibilisation** des ménages ou des petits producteurs collectés simultanément, à leur production de déchet et à améliorer leurs gestes de tri.

• **Des mécanismes de modulation de la TVA** permettraient d'**orienter les comportements**.

Un **plan d'action «Vers un espace TVA unique dans l'Union» a été adopté le 7 avril dernier** par la Commission européenne, avec pour objectif de moderniser cette taxe pour qu'elle réponde aux problématiques actuelles.

Ce plan d'action vise à renouveler et simplifier cette taxe afin de l'adapter à une économie mondialisée, numérique et mobile, et la Commission européenne attend du Parlement européen et du Conseil qu'ils définissent des orientations politiques claires sur les options proposées dans le plan d'action puis de confirmer leur appui en faveur des réformes prévues.

Mais **la Commission européenne a annoncé réfléchir également sur la politique des taux réduits à appliquer dans le cadre de ce futur nouveau régime de TVA**. Il faut donc agir maintenant pour intégrer un volet « économie circulaire » dans cette réflexion.

En effet, la Commission européenne met l'accent dans son plan d'action sur l'économie circulaire sur l'éco-label et l'affichage environnemental, qui doivent permettre aux consommateurs d'orienter leurs achats vers les produits qui ont le moins d'impact sur l'environnement et sont donc plus à même de permettre la transition vers l'économie circulaire. Or ces produits sont assujettis à la même TVA que les produits non éco-labellisés. **Un régime de TVA réduite ajouterait à l'information du consommateur un signal prix susceptible d'entraîner le marché et donc les producteurs**.

Les possibilités d'exonération de la TVA ne s'appliquent aujourd'hui qu'à certaines structures, notamment celles de l'économie sociale et solidaire (une

(1) *Tarifcation incitative conseils et retours d'expérience, guide pratique Amorce/Ademe, 2014.*

modulation du taux n'est autorisée que si la cible est des populations vulnérables). Or les produits ou pièces de réemploi pour la réparation représentent un axe fort de développement pour l'économie circulaire, et le secteur concurrentiel constitue l'essentiel des acteurs de ce secteur.

Une **modulation du taux de TVA**, en fonction du taux de recyclage par exemple, permettrait de donner un signal en faveur de la réutilisation de pièces de réemploi ou de matières premières secondaires.

Elle permettrait aussi de stimuler la mise en place de dispositifs de REP lorsque se pose la question d'une réorganisation des circuits de collecte, c'est le cas par exemple des bio-déchets.

B. DES LIGNES DIRECTRICES POUR RÉDUIRE LES SUBVENTIONS DOMMAGEABLES À L'ENVIRONNEMENT

Les subventions pouvant avoir un impact négatif sur l'environnement – ou subventions dommageables à l'environnement – sont courantes dans des secteurs tels que les carburants fossiles, le transport et l'eau, et sont estimées à 1 000 milliards USD dans le monde entier.

Si elles semblent bénéficier à l'industrie ou aux consommateurs, ces subventions entraînent en réalité un gaspillage des ressources naturelles, nuisent à la biodiversité, favorisent le maintien de pratiques inefficaces et découragent l'innovation.

La Commission européenne, dans sa communication du 20 septembre 2011 sur la « Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources », demandait la suppression des « *subventions dommageables à l'environnement, en tenant dûment compte des incidences sur les personnes les plus démunies* » en fixant un point de départ (dès 2012), une échéance (fin 2020), et un cadre (processus de semestre européen).

Les progrès se sont néanmoins avérés plutôt lents, que ce soit au niveau de l'Union européenne ou de ses États membres. L'approche réglementaire, pour élaborer des incitations publiques, a en effet été privilégiée par ces deux types d'acteurs jusqu'à présent. Et les politiques fiscales restent, de manière dominante, perçues comme un outil pourvoyeur de ressources financières plutôt que comme un moyen d'action basé sur des éco-incitations.

Il faut donc aller plus loin, en pratiquant une politique des petits pas : les États membres refuseront en effet que la Commission européenne les oblige à adopter des dispositions fiscales contre leur gré.

Une définition harmonisée à l'échelle de l'Union de ces subventions n'est pas possible non plus, à la fois pour des raisons de subsidiarité mais aussi de faisabilité.

Mais des lignes directrices pourraient aider les États membres à réduire ces subventions, sur le modèle de ce qui a été fait en matière d'aides d'État.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission s'est réunie le 21 juin 2016, sous la présidence de M^{me} Danielle Auroi, Présidente, pour examiner le présent rapport d'information.

L'exposé des co-rapporteurs a été suivi d'un débat.

La Présidente Danielle Auroi. Je propose également plusieurs amendements. L'amendement n°1 vise à ajouter un considérant relatif au rôle fondamental qu'auront à jouer les États membres pour assurer cette transition vers l'économie circulaire.

M. Arnaud Leroy, co-rapporteur. Au vu de la loi sur la transition énergétique que nous avons adoptée en France, nous ne pouvons qu'être d'accord avec vous.

La Présidente Danielle Auroi. L'amendement n°2 insiste sur l'économie de la fonctionnalité, qui consiste à vendre l'usage plutôt que le bien. Cette notion, directement liée à l'économie circulaire, est déjà intégrée dans le titre IV de la loi relative à la transition énergétique pour une croissance verte.

L'amendement n°3 appelle les États membres à mettre en place d'ores et déjà des incitations de nature financière mais également fiscale en faveur, en priorité, d'une consommation sobre des matières premières, de l'éco-conception des produits et de la prévention des déchets. Cela fait écho à l'amendement n°1, en rappelant encore une fois que le rôle des États membres est décisif.

L'amendement n°4 précise la disposition sur la lutte contre l'obsolescence programmée et est en harmonie avec ce qui est prévu par la loi Hamon.

M. Arnaud Leroy, co-rapporteur. Nous acceptons ces amendements. Simplement, en ce qui concerne l'amendement n°3, je pense qu'il faut s'interroger sur la compatibilité de cette proposition avec le droit de l'Union. Je pense notamment à la question de la modulation des taux de TVA.

Les amendements sont adoptés.

Levant la réserve parlementaire sur les propositions de révision de la directive cadre 2008/98/CE relative aux déchets (COM(2015) 595 final), de la directive 1999/31/CE concernant la mise en décharge des déchets (COM(2015) 594 final), de la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages (COM(2015) 596 final), et des trois directives relatives à des déchets spécifiques (directive 2000/53/CE relative aux véhicules hors d'usage, directive 2006/66/CE relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs, et la directive 2012/19/UE relative aux déchets d'équipements

électriques et électroniques) (COM(2015) 593 final), la Commission a adopté à l'unanimité la proposition de résolution ainsi amendée.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

Article unique

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu l'article 151-5 du Règlement de l'Assemblée nationale,

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en particulier ses articles 191, 192 et 193,

Vu la 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'éco-conception applicables aux produits liés à l'énergie,

Vu la directive 2010/30/UE du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 concernant l'indication, par voie d'étiquetage et d'informations uniformes relatives aux produits, de la consommation en énergie et en autres ressources des produits liés à l'énergie,

Vu la décision n° 1386/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013 relative à un programme d'action général de l'Union pour l'environnement à l'horizon 2020 « Bien vivre, dans les limites de notre planète », également dénommé septième programme d'action pour l'environnement,

Vu les conclusions du Conseil « Pour une gestion durable des matières et des modes de production et de consommation durables : une contribution essentielle à l'utilisation efficace des ressources en Europe » du 20 décembre 2010,

Vu les conclusions du Conseil sur la « Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources » du 19 décembre 2011,

Vu les conclusions du Conseil « "Verdir" le Semestre européen et la stratégie Europe 2020 - examen à mi-parcours » du 28 octobre 2014,

Vu les conclusions du Conseil « Boucler la boucle – un plan d'action de l'Union européenne en faveur de l'économie circulaire » du 20 juin 2016,

Vu la communication de la Commission européenne intitulée « Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources – initiative phare relevant de la stratégie Europe 2020 » (COM(2011) 21),

Vu la communication de la Commission européenne intitulée « Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources » (COM(2011) 571),

Vu la communication de la Commission européenne intitulée « Mise en place du marché unique des produits verts – faciliter l'amélioration de l'information relative à la performance environnementale des produits et des organisations » (COM(2013) 196),

Vu la communication de la Commission intitulée « Vers une économie circulaire : programme "zéro déchets" pour l'Europe » (COM(2014) 398),

Vu la feuille de route "Circular Economy Strategy" d'avril 2015 des directions générales Environnement et Marché intérieur, industrie, entrepreneuriat et PME de la Commission européenne,

Vu la proposition de paquet « économie circulaire » adoptée par la Commission européenne le 2 juillet 2014, et retirée en février 2015, qui prévoyait notamment la révision des directives 2008/98/CE sur les déchets, 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages, 1999/31/CE relative à la mise en décharge des déchets (1999/31/CE), 2003/53/CE relative aux véhicules en fin de vie, 2006/66/CE relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux piles et accumulateurs usagés, et 2012/19/UE relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques,

Vu la communication de la Commission intitulée « Boucler la boucle - Un plan d'action de l'Union européenne en faveur de l'économie circulaire » du 2 décembre 2015 (COM(2015) 614),

Vu les propositions de modification de la directive-cadre 2008/98/CE relative aux déchets (COM(2015) 595 final), de la directive 1999/31/CE concernant la mise en décharge des déchets (COM(2015) 594 final), de la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages (COM(2015) 596 final), et des trois directives relatives à des déchets spécifiques (directive 2000/53/CE relative aux véhicules hors d'usage, directive 2006/66/CE relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs, et la directive 2012/19/UE relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques) (COM(2015) 593 final),

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les règles relatives à la mise à disposition sur le marché des fertilisants porteurs du marquage CE et modifiant les règlements CE n° 1069/2009 et 1107/2009 (COM(2016) 157 final),

Vu les projets de rapport sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2008/98/CE relative aux déchets, sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 1999/31/CE du Conseil concernant la mise en décharge des déchets, sur

la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages (COM(2015) 596 final), et sur les trois directives relatives à des déchets spécifiques (directive 2000/53/CE relative aux véhicules hors d'usage, directive 2006/66/CE relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs, et la directive 2012/19/UE relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques) de Mme Simona Bonafè au nom de la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire du Parlement européen, en date des 23 et 24 mai 2016,

Vu le projet d'avis sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2008/98/CE relative aux déchets de M. Miroslav Poche, au nom de la commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie du Parlement européen, en date du 17 mai 2016,

Vu le projet d'avis sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 1999/31/CE du Conseil concernant la mise en décharge des déchets de M. Pavel Telička, au nom de la commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie du Parlement européen, en date du 13 mai 2016,

Vu le rapport de l'Agence européenne de l'Environnement sur l'efficacité dans l'usage des ressources dans l'Union européenne publié le 9 juin 2016,

Vu la résolution européenne de l'Assemblée nationale du 19 mars 2015 sur le programme de travail de la Commission pour 2015, notamment son point 10,

Vu les conclusions relatives à la consultation publique de l'Union européenne relative à l'économie circulaire, approuvées par la commission des Affaires européennes le 16 juin 2015,

Vu la résolution européenne relative au cycle de vie des produits et à l'économie des ressources, considérée comme définitive en application de l'article 151-7 du Règlement par l'Assemblée nationale le 21 janvier 2016,

Considérant l'absolue nécessité, environnementale mais aussi économique, à laquelle est confrontée l'Union européenne, à la fois faiblement dotée en ressources naturelles et se refusant à utiliser l'arme du dumping social et environnemental dans la compétition économique mondiale,

Considérant que la transition du modèle de l'économie linéaire vers celui de l'économie circulaire représente une priorité stratégique pour la politique européenne de développement durable,

Considérant le rôle fondamental que les États membres ont à jouer en vue d'assurer la transition vers une économie circulaire,

1. Se félicite du respect par la Commission européenne de son engagement à redéposer, après le retrait au début de l'année 2015 de sa première proposition faite en 2014, un paquet circulaire plus ambitieux que cette dernière, dans le délai annoncé et en le fondant sur l'approche du cycle de vie ;

2. Comprend l'approche « économiste » de la transition vers une économie circulaire et par conséquent le souhait de la Commission européenne de privilégier une approche réaliste dans la définition des mesures et des objectifs proposés ainsi que dans le choix d'une approche différenciée selon les capacités des États membres, mais rappelle que cette transition doit aussi être une réponse à la nécessité d'atteindre un haut degré de protection de l'environnement dans l'ensemble de l'Union européenne ;

3. Partage sa préoccupation d'appropriation de cette stratégie par les acteurs privés comme par les consommateurs, et souligne leur rôle essentiel dans la réussite de celle-ci ;

4. Sur le plan d'action :

- Regrette l'absence d'un objectif chiffré, défini au niveau européen, d'utilisation efficace pour les ressources, qui permette de découpler la croissance européenne de l'utilisation des ressources et de la consommation de matières premières, pourtant proposé dans le paquet présenté en 2014, et invite donc le Gouvernement à porter cette proposition au sein du Conseil de l'Union européenne,

- Est d'avis que les secteurs des matières plastiques, des matières premières critiques, de la construction et démolition, de la biomasse et du gaspillage alimentaire doivent en effet faire l'objet d'une action prioritaire mais juge nécessaire de :

- Compléter la stratégie ad hoc sur les matières plastiques par une action sur les produits générateurs de déchets marins, notamment les sacs, les micro-billes, les bâtonnets de coton-tige et les ustensiles de cuisine en plastique, et par la fixation d'un objectif chiffré de réduction des déchets marins de 30 % en 2020 et 50 % en 2025 par rapport au niveau de 2014,

- Revoir le calendrier envisagé pour favoriser l'usage en cascade de la biomasse, en l'alignant sur la révision de la stratégie pour la bioéconomie,

- Compléter les outils proposés pour lutter contre le gaspillage alimentaire par la définition d'un objectif chiffré de réduction de ce dernier, et d'accélérer leur mise en place, notamment le don par les distributeurs des invendus alimentaires et la remise à plat des indications de date limite d'utilisation ;

- Considère qu'il est indispensable de mettre en place un cadre européen plus cohérent en matière de conception des produits et à cet effet

appelle, de nouveau, à agir d'ici 2018, comme le propose l'engagement du 7ème programme d'action pour l'environnement :

- en élargissant la notion d'éco-conception à d'autres produits et à d'autres critères,

- en permettant une augmentation de la durée de vie des produits par le biais d'une extension de la garantie légale de conformité, de la définition d'un cadre législatif qui encourage la mise au point, la production et la commercialisation de produits dépourvus d'obsolescence programmée et facilement réparables à un coût accessible au regard du prix des produits neufs, ainsi que de l'élaboration de politiques européennes ciblées (évaluation de la performance environnementale des produits, affichage de la durée de vie des produits, allongement de la disponibilité des pièces détachées),

- en soutenant les pratiques de l'économie de la fonctionnalité qui, en privilégiant l'usage plutôt que la possession, permettent d'optimiser la durée d'utilisation des matériels et, ainsi, de présenter un gain de productivité globale, tout en préservant les ressources dans une logique de consommation sobre et responsable,

- Souligne l'absence d'une stratégie européenne de régulation du marché des matières secondaires et réitère donc avec force sa demande d'un mécanisme permettant à la fois de soutenir les filières de recyclage contre la volatilité des prix des matières premières et de favoriser une réutilisation de ces matières recyclées au sein de l'Union européenne, ainsi que son invitation au Gouvernement à défendre cette proposition au sein du Conseil de l'Union européenne,

- Appelle en conséquence le Conseil à rehausser le niveau d'ambition du plan d'action et à apporter son plein soutien à la mise en œuvre rapide de celui-ci, tant au plan national qu'au plan local ;

5. Sur le volet législatif :

- Se félicite de l'inclusion d'une obligation nouvelle de définition d'un plan national de prévention des déchets et de résultat, mais considère qu'elle devrait être complétée par l'obligation de définir un objectif contraignant au niveau national,

- S'interroge sur l'articulation entre l'objectif de réemploi et de recyclage des déchets municipaux et l'objectif de réduction de la mise en décharge au regard de l'incitation à l'incinération - placée plus haut dans la hiérarchie des modes de gestion - qui peut en résulter,

- Se déclare très attentive aux définitions et aux méthodologies de calcul des taux de recyclage proposées, compte tenu de leur lien étroit avec la définition des objectifs de recyclage,

- Comprend le souhait de clarifier la notion et le statut de fin de déchet afin de faciliter leur réutilisation mais souligne le risque d'ambiguïté lié à l'introduction de cette nouvelle catégorie de « sous-produit », note que la nature de l'opération de valorisation n'est pas précisée, et considère que les propositions de la Commission européenne doivent s'inscrire dans un cadre européen harmonisé,

- Accueille très favorablement l'harmonisation des dispositions relatives à la responsabilité élargie des producteurs, tant pour ce qui concerne la clarification de des champs et objectifs que pour ce qui relève de la définition de principes communs et d'exigences minimales de mise en œuvre ;

6. Sur les modalités de suivi :

- Juge approprié en l'état le dispositif d'alerte précoce prévu à l'article 11 ter de la directive-cadre sur les déchets,

- S'interroge sur le suivi de la bonne mise en œuvre du plan d'action proposé, soit au bout de cinq années, et suggère que le programme de travail de la Commission européenne mentionne chaque année les initiatives que cette dernière se propose de prendre dans ce domaine et qu'un premier état d'avancement des différentes actions soit dressé à la fin de 2018,

- Souligne l'importance d'une gouvernance adéquate au niveau politique et appelle en conséquence le Conseil dans sa formation Environnement à inscrire périodiquement à l'ordre du jour de ses travaux un débat afin de suivre la mise en œuvre effective du plan ;

7. Sur le financement de la transition vers une économie circulaire :

- Prend note des mécanismes de financements de la transition vers une économie circulaire proposés, reposant très majoritairement sur les fonds européens existants,

- Suggère de les compléter par, selon les cas, un cadre européen ou la définition de lignes directrices, relatif à la commande publique durable et à la fiscalité comportementale, à travers notamment la taxation de la mise en décharge, une plus grande modulation de l'éco-contribution, un recours accru à la tarification et à la taxation incitative ainsi que la réduction des subventions dommageables à l'environnement,

- Appelle les États membres à mettre en place d'ores et déjà des incitations de nature financière mais également fiscale en faveur, en priorité, d'une consommation sobre des matières premières, de l'éco-conception des produits et de la prévention des déchets.

MOTION FOR A EUROPEAN RESOLUTION

Traduction de courtoisie

The National Assembly,

In the light of Article 88-4 of the Constitution,

In the light of Article 151-5 of the Rules of Procedure of the National Assembly,

In the light of the Treaty on the Functioning of the European Union, especially its Articles 191, 192 and 193,

In the light of directive 2009/125/EC of the European Parliament and of the Council of 21 October 2009 establishing a framework for the setting of eco-design requirements for energy related products,

In the light of directive 2010/30/EU of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 on the indication, by labelling and standard product information, of the consumption of energy and other resources by energy-related products,

In the light of decision no. 1386/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 on a General Union Environment Action Programme to 2020 'Living well within the limits of our planet', also called the 7th Environment Action Programme,

In the light of the Council conclusions on Sustainable materials management and sustainable production and consumption : key contribution to a resource-efficient Europe, of 20 December 2010,

In the light of the Council conclusions on the Roadmap to a resource-efficient Europe, of 19 December 2011,

In the light of the Council conclusions on Greening the European semester and the Europe 2020 Strategy - Mid-term review, of 28 October 2014,

In the light of the Council conclusions on Closing the loop – an EU action plan for the Circular Economy, of 20 June 2016

In the light of the communication from the Commission - A resource-efficient Europe – Flagship initiative under the Europe 2020 Strategy (COM(2011) 21),

In the light of the communication from the Commission – Roadmap to a resource-efficient Europe (COM(2011) 571),

In the light of the communication from the Commission – Building the Single Market for Green Products - Facilitating better information on the environmental performance of products and organisations (COM(2013) 196),

In the light of the communication from the Commission – Towards a circular economy : a zero-waste programme for Europe (COM(2014)398),

In the light of the 'Circular Economy Strategy' roadmap of April 2015 of the Commission Directorates-General for Environment and Internal market, Industry, Entrepreneurship and SMEs,

In the light of the Circular Economy package proposal adopted by the European Commission on 2 July 2014, and withdrawn in February 2015, which provided in particular for the revision of the directives 2008/98/EC on waste, 94/62/EC on packaging and packaging waste, 1999/31/EC on the landfill of waste, 2003/53/EC on end-of-life vehicles, 2006/66/EC on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators, and 2012/19/EU on waste electrical and electronic equipment,

In the light of the communication from the Commission - Closing the loop – an EU action plan for the Circular Economy, of 2 December 2015 (COM(2015)614),

In the light of the proposals to amend : the waste framework directive 2008/98/EC (COM(2015) 595 final), directive 199/31/EC on the landfill of waste (COM(2015) 594 final), directive 94/62/EC on packaging and packaging waste (COM(2015) 596 final), and the three directives on specific wastes (directive 2000/53/EC on end-of-life vehicles, directive 2006/66/EC on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators, and directive 2012/19/EU on waste electrical and electronic equipment) (COM(2015) 593 final),

In the light of the Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council laying down rules on the making available on the market of CE marked fertilising products and amending Regulations (EC) No. 1069/2009 and (EC) No. 1107/2009 (COM(2016) 157 final),

In the light of the draft reports on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending directive 2008/98/EC on waste, on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending directive 199/31/EC of the Council on the landfill of waste, on directive 94/62/EC on packaging and packaging waste (COM(2015) 596 final), and on the three directives on specific wastes (directive 2000/53/EC on end-of-life vehicles, directive 2006/66/EC on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators, and directive 2012/19/EU on waste electrical and electronic equipment) by Ms Simona Bonafè on behalf of the European Parliament's

Committee on the environment, public health and food safety, dated 23 and 24 May 2016,

In the light of the draft opinion on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending directive 2008/98/EC on waste by Mr Miroslav Poche, on behalf of the European Parliament's Committee on industry, research and energy, dated 17 May 2016,

In the light of the draft opinion on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending directive 1999/31/EC of the Council on the landfill of waste by Mr Pavel Telička, on behalf of the European Parliament's Committee on industry, research and energy, dated 13 May 2016,

In the light of the report by the European Environment Agency on material resource efficiency in the European Union, published on 9 June 2016,

In the light of the National Assembly's European resolution of 19 March 2015 on the Commission's work programme for 2015, especially its point 10,

In the light of the conclusions on the European Union's public consultation on the circular economy, approved by the European Affairs Committee on 16 June 2015,

In the light of the European resolution on the life-cycle of products and resource conservation, considered as final pursuant to Article 151-7 of the Rules of Procedure of the National Assembly on 21 January 2016,

Considering both the environmental and also economic absolute need faced by the European Union that has a low level of natural resources and refuses to use the social and environmental dumping arm in global economic competition,

Considering that the transition from the linear economic model to the circular economic model represents a strategic priority for European sustainable development policy,

Considering the fundamental role which the Member States have to play to ensure the transition to a circular economy,

1. Welcomes the European Commission's compliance with its commitment to re-table, after the withdrawal at the beginning of 2015 of its first proposal made in 2014, a circular package more ambitious than the latter, in the time period announced and by basing it on the life-cycle approach;

2. Understands the 'economist's' approach of transition to a circular economy and therefore the European Commission's desire to favour a realistic approach in defining the proposed measures and goals as well as in choosing an approach differentiated in terms of the capacities of the Member States, but recalls that this transition must also be a response to the need to reach a high degree of environmental protection across the European Union;

3. Shares its concern that this strategy be taken up by private players and consumers alike, and underscores their essential role in the strategy's success;

4. As regards the action plan :

- Regrets the lack of a quantified goal, defined at European level, efficiently utilisable for resources, which would help decouple European growth from the use of resources and the consumption of raw materials, which was nevertheless proposed in the package presented in 2014, and therefore invites the Government to champion this proposal in the Council of the European Union,

- Is of the opinion that the plastic materials, critical raw materials, construction and demolition, biomass and food waste sectors should indeed be given priority but deems it necessary to :

- Complete the ad hoc strategy on plastic materials by taking action as regards products generating marine waste, such as bags, microbeads, cotton buds and plastic kitchen utensils, and by setting a quantified goal for the reduction of marine waste of 30 % in 2020 and 50 % in 2025 with respect to the 2014 level,

- Review the envisaged schedule to promote the cascade use of biomass, by aligning it with the revision of the bioeconomy strategy,

- Complete the proposed tools to combat food waste by defining a quantified reduction goal for the latter, and accelerate their roll-out, especially by distributors giving away unsold food, and by completely rethinking use-by-date marks;

- Considers it is essential to set in place a more coherent European framework as regards the design of products and, in this respect, calls again for action to be taken by 2018, as proposed by the 7th environment action programme commitment :

- by broadening the eco-design notion to other products and other criteria,

- by allowing a lengthening of product lifetime by : extending the legal guarantee of conformity, defining a legislative framework encouraging the development, production and sale of products that do not feature planned obsolescence and are easily repairable at an accessible cost in comparison with the price of new products, as well as by elaborating targeted European policies (assessment of the environmental performance of products, product lifetime labelling, longer availability of spare parts),

- by supporting the practices of an economy of service functionality which, by favouring use rather than ownership, optimise the usable life of equipment and thus present an increase in aggregate productivity, while preserving resources, respecting the notion of economical and responsible consumption,

- Underscores the lack of a European strategy regulating the market for secondary materials and therefore strongly reiterates its call for a mechanism that both supports recycling schemes against commodity price volatility and promotes re-use of these recycled materials in the European Union, and also reiterates its invitation to the Government to defend this proposal in the Council of the European Union,

- Calls therefore on the Council to raise the level of ambition of the action plan and give its full support to swift implementation of the latter, both nationally and locally;

5. As regards legislative aspects :

- Welcomes the inclusion of a new obligation to define a national waste prevention plan obtaining results, but considers that it should be completed by the obligation to define a binding obligation nationally,

- Queries the interconnection between the goal to re-use and recycle municipal waste and the goal to reduce landfilling in view of the incineration incentive which can result from this and which is placed higher up in the waste management routes,

- States it is most mindful of the definitions and calculation methodologies of the proposed rates of recycling, given their close link with the definition of the recycling goals,

- Understands the desire to clarify the end-of-waste notion and status so as to facilitate waste re-use but emphasises the risk of ambiguity related to the introduction of this new category of 'sub-product'; notes that the nature of the recovery operation is not stated, and considers that the European Commission's proposals must fit into a harmonised European framework,

- Welcomes most favourably the harmonisation of the provisions on extended producer responsibility, both as regards the clarification of the fields and goals and also the definition of common principles and minimum implementation requirements;

6. As regards follow-up procedures :

- Deems appropriate, as such, the early warning report to be inserted in Article 11b of the waste framework directive,

- Queries the follow-up of correct implementation of the proposed action plan, at the end of five years, and suggests that the European Commission's work programme mention each year the initiatives which the latter proposes to take in this field and that a first progress report of the various actions be drawn up at the end of 2018,

- Emphasises the importance of suitable governance at the political level and therefore calls on the Council in its Environment configuration to periodically include in its agenda a debate so as to follow up the effective implementation of the plan;

7. As regards the funding of transition to a circular economy :

- Takes notes of the proposed funding mechanisms of transition to a circular economy, of which a very large majority are based on existing European funds,

- Suggests completing them by, depending on the cases, a European framework or the definition of guidelines, relating to sustainable public procurement and behavioural taxation, through in particular the taxation of landfilling, greater modulation of the eco-tax, increased use of charging and of incentive taxation as well as the reduction of subsidies prejudicial to the environment,

- Calls on the Member States to already set in place incentives of a financial but also fiscal nature to promote, as a priority, economical commodity consumption, eco-design of products and waste prevention.

ANNEXES

ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS

Entretien

Mme Simona Bonafè, rapporteure pour la Commission Environnement du Parlement européen

Auditions

- Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
 - M. Matthieu Orphelin, directeur Économie circulaire et déchets
 - M. Alain Geldron, expert national matières premières
- Bureau européen de l'environnement
 - M. Stéphane Arditi, responsable des politiques, produits et déchets
- Eco-Emballages*
 - M. Ismaël Neyme, directeur des relations institutionnelles
 - Mme Alexandra Lange, chargée de mission relations institutionnelles, responsable des affaires européennes
- Institut de l'Économie circulaire
 - M. François-Michel Lambert, député des Bouches-du-Rhône, président
 - M. Adrian Deboutière, chargé de mission économie circulaire
- Les Amis de la Terre
 - Mme Camille Lecomte, chargée de la campagne Modes de production et de consommation
- Zero Waste France
 - Mme Flore Berlingen, directrice
 - M. Thibault Turchet, juriste

Communication écrite transmise

Fédération des entreprises du recyclage (FEDEREC)*

* Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de l'Assemblée nationale, s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.

ANNEXE N° 2 : RÉSOLUTION EUROPÉENNE RELATIVE AU CYCLE DE VIE DES PRODUITS ET À L'ÉCONOMIE DES RESSOURCES

adoptée par la commission des affaires européennes et considéré comme adoptée par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, en application de l'article 151-7 du Règlement de l'Assemblée nationale, le 21 janvier 2016 (TA 661).

Article unique

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu l'article 151-5 du Règlement de l'Assemblée nationale,

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en particulier ses articles 191, 192 et 193,

Vu la 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,

Vu la directive 2010/30/UE du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 concernant l'indication, par voie d'étiquetage et d'informations uniformes relatives aux produits, de la consommation en énergie et en autres ressources des produits liés à l'énergie,

Vu la décision n° 1386/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013 relative à un programme d'action général de l'Union pour l'environnement à l'horizon 2020 « Bien vivre, dans les limites de notre planète », également dénommé septième programme d'action pour l'environnement,

Vu la communication de la Commission européenne intitulée « Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources – initiative phare relevant de la stratégie Europe 2020 » (COM[2011] 21 final),

Vu la communication de la Commission européenne intitulée « Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources » (COM[2011] 571 final),

Vu la communication de la Commission européenne intitulée « Mise en place du marché unique des produits verts – faciliter l'amélioration de l'information relative à la performance environnementale des produits et des organisations » (COM[2013] 196 final),

Vu la communication de la Commission européenne intitulée « Vers une économie circulaire : programme “zéro déchet” pour l'Europe » (COM[2014] 398 final),

Vu la feuille de route Circular Economy Strategy d'avril 2015 des directions générales Environnement et Marché intérieur, industrie, entrepreneuriat et PME de la Commission européenne,

Vu la proposition de paquet « économie circulaire », adoptée par la Commission européenne le 2 juillet 2014 et retirée en février 2015, qui prévoyait notamment la révision des directives 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives, 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 1994 relative aux emballages et aux déchets d'emballages, 1999/31/CE du Conseil du 26 avril 1999 concernant la mise en décharge des déchets, 2003/53/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2003 portant vingt-sixième modification à la directive 76/769/CEE du Conseil concernant la limitation de la mise sur le marché et de l'emploi de certaines substances et préparations dangereuses (nonylphénol, éthoxylate de nonylphénol et ciment), 2006/66/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 septembre 2006 relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs et abrogeant la directive 91/157/CEE et 2012/19/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques,

Vu la résolution européenne n° 487 adoptée par l'Assemblée nationale le 19 mars 2015 sur le programme de travail de la Commission européenne pour 2015, notamment son point 10,

Vu les conclusions relatives à la consultation publique de l'Union européenne relative à l'économie circulaire, approuvées par la commission des affaires européennes le 16 juin 2015,

Considérant les menaces que l'utilisation excessive des ressources naturelles fait peser sur les matières premières et les écosystèmes ;

Considérant que la prévention des déchets, la réutilisation et le recyclage ainsi que l'amélioration des exigences en matière d'écoconception permettraient aux entreprises, aux autorités publiques et aux consommateurs de l'Union européenne de réaliser des économies nettes de six cents milliards d'euros, tout en réduisant les émissions annuelles totales de gaz à effet de serre de 2 % à 4 % ;

Considérant que la quantité de ressources utilisée par un produit au cours de sa durée de vie, de même que sa durabilité, sa réparabilité, sa réutilisabilité et sa recyclabilité sont largement déterminées durant sa phase de conception ;

Considérant la nécessité de protéger l'industrie européenne des fluctuations des marchés des matières premières et le consommateur européen des phénomènes d'obsolescence programmée ;

1. Souligne l'absolue nécessité d'un découplage entre la croissance et l'utilisation des ressources et appelle à la fixation d'un objectif, robuste, pour l'ensemble de l'Union européenne en 2030, décliné en objectifs nationaux, à l'instar de celui adopté, en France, à l'article 74 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

2. Attend de la Commission européenne qu'elle présente le 2 décembre 2015 un paquet « économie circulaire » ambitieux, et souhaite qu'il soit fondé sur l'approche du cycle de vie complet du produit ;

3. Demande que cette initiative législative comporte un mécanisme permettant à la fois de soutenir les filières de recyclage contre la volatilité des prix des matières premières et de favoriser une réutilisation de ces matières recyclées au sein de l'Union européenne et invite, à défaut, le Gouvernement à défendre cette proposition au sein du Conseil de l'Union européenne ;

4. Demande que cette initiative législative inclue spécifiquement une révision de la législation sur l'écoconception, élargissant son champ d'application et couvrant les groupes de produits pertinents ;

5. Invite la Commission européenne à présenter un ensemble de mesures visant à garantir que les produits sont à la fois durables et faciles à moderniser, à réparer, à réutiliser, à recycler ou à démonter en vue d'obtenir de nouvelles ressources ;

6. Appelle la Commission européenne à inclure dans ses propositions une extension de la durée des garanties minimales, afin de prolonger la durée de vie escomptée des produits, en retenant une durée harmonisée au niveau de l'Union ;

7. Souligne avec force l'importance, dans ce cadre, d'adopter des mesures appropriées pour lutter contre l'obsolescence programmée ;

8. Souhaite que la Commission européenne prenne en compte l'exigence forte d'une information, sous une forme appropriée et aisément accessible aux consommateurs, aux entreprises et aux autorités publiques, sur la durée de vie escomptée des produits et suggère une action par voie d'expérimentation avant généralisation.

ANNEXE N° 3 : CALENDRIER DU PLAN D'ACTION

Les mesures présentées dans le plan d'action devront toutes être mises en place conformément aux principes d'une meilleure réglementation, y compris, le cas échéant, après avoir été soumises à une analyse d'impact.

Actions	Calendrier
Production	
Accent mis sur les aspects relatifs à l'économie circulaire dans les futures exigences applicables aux produits au titre de la directive «écoconception»	à partir de 2016
Plan de travail 2015-2017 pour l'écoconception et demande aux organisations européennes de normalisation d'élaborer des normes sur l'utilisation efficace des matériaux pour définir de futures exigences en matière d'écoconception concernant la durabilité, la réparabilité et la recyclabilité des produits	décembre 2015
Proposition de règlement d'exécution sur les téléviseurs et les écrans	fin 2015 ou début 2016
Examiner des options et des mesures visant à instaurer un cadre stratégique plus cohérent pour les différents volets des travaux sur la politique de l'Union relative aux produits et leur contribution à l'économie circulaire	2018
Inclure des orientations relatives à l'économie circulaire dans les documents de référence sur les meilleures techniques disponibles (BREF) pour plusieurs secteurs industriels	à partir de 2016
Orientations et promotion des meilleures pratiques dans les plans de gestion des déchets miniers	2018
Création d'un réseau paneuropéen ouvert d'infrastructures technologiques pour les PME afin d'intégrer les technologies de fabrication avancées dans leurs procédés de production	2016
Examiner les moyens d'améliorer l'efficacité et l'utilisation du système européen de management environnemental et d'audit (EMAS) et du programme pilote sur la vérification des technologies environnementales (VTE)	2017
Améliorer la base de connaissances et le soutien aux PME pour le remplacement des substances dangereuses extrêmement préoccupantes	2018
Consommation	
Une meilleure application des garanties existantes sur les biens matériels, accompagnée d'une réflexion sur les améliorations (future proposition de la Commission pour la vente en ligne de biens et bilan de qualité de la législation relative à la protection des consommateurs)	2015-2017
Mesures sur les allégations écologiques trompeuses, notamment mise à jour des orientations sur les pratiques commerciales déloyales	2016
Analyse de la possibilité de proposer des exigences horizontales en matière de fourniture d'informations concernant les réparations dans le cadre de l'écoconception	2018
REFIT du label écologique, qui débouchera sur des mesures visant à améliorer son efficacité	2016
Évaluation de la possibilité d'un programme d'essais indépendants sur l'obsolescence programmée	2018
Sous réserve d'une évaluation des projets pilotes en cours, étudier les utilisations possibles de l'empreinte environnementale de produit pour mesurer et indiquer des informations environnementales	à partir de 2016

Mesures relatives aux marchés publics écologiques: meilleure intégration des exigences de l'économie circulaire, soutien à un recours plus important à ces marchés publics notamment par le biais de programmes de formation, utilisation accrue de ces marchés dans les procédures de passation de marchés de la Commission et dans les fonds de l'UE	à partir de 2016
Gestion des déchets	
Proposition de révision de la législation sur les déchets	décembre 2015
Amélioration de la coopération avec les États membres pour une meilleure mise en œuvre de la législation de l'UE sur les déchets et lutte contre le transfert illicite de véhicules hors d'usage	à partir de 2015
Renforcer le contrôle de l'application du règlement révisé sur le transfert des déchets	à partir de 2016
Promotion de la certification volontaire, menée par le secteur, des installations de traitement pour les déchets essentiels/flux de déchets à recycler	à partir de 2018
Initiative relative à la valorisation des déchets en énergie dans le cadre de l'Union de l'énergie	2016
Identification et diffusion des bonnes pratiques en matière de systèmes de collecte des déchets	à partir de 2016
Marché des matières premières secondaires	
Élaboration de normes de qualité applicables aux matières premières secondaires (notamment pour les matières plastiques)	à partir de 2016
Proposition de révision du règlement sur les engrais	début 2016
Proposition de législation établissant des exigences minimales applicables à la réutilisation de l'eau à des fins d'irrigation et d'alimentation des nappes d'eau souterraines	2017
Promotion de la réutilisation sûre et rentable de l'eau, notamment orientations relatives à l'intégration de la réutilisation de l'eau dans la planification et la gestion de l'eau, inclusion des meilleures pratiques dans les BREF pertinents et soutien à l'innovation (par le biais du partenariat européen d'innovation et d'Horizon 2020) et à l'investissement	2016-2017
Analyse et options stratégiques pour traiter la question de l'interaction entre les législations relatives aux substances chimiques, aux produits et aux déchets, notamment pour déterminer comment réduire la présence des substances chimiques préoccupantes dans les produits et améliorer leur traçabilité.	2017
Mesures visant à faciliter les transferts de déchets dans l'UE, notamment l'échange électronique de données (et éventuellement d'autres mesures)	à partir de 2016
Poursuite du développement du système d'information européen sur les matières premières	à partir de 2016
Mesures sectorielles	
Matières plastiques	
Stratégie sur les matières plastiques dans l'économie circulaire	2017
Mesures spécifiques visant à réduire les déchets marins afin de réaliser les objectifs de développement durable à l'horizon 2030	à partir de 2015
Déchets alimentaires	
Élaboration d'une méthodologie et d'indicateurs communs destinés à mesurer le gaspillage alimentaire	2016

Plateforme des acteurs concernés pour examiner comment atteindre les objectifs de développement durable (ODD) sur le gaspillage alimentaire, partager les meilleures pratiques et évaluer les progrès réalisés	2016
Clarifier la législation pertinente de l'UE relative aux déchets, aux denrées alimentaires et aux aliments pour animaux afin de faciliter les dons alimentaires et l'utilisation d'anciennes denrées alimentaires pour l'alimentation des animaux	2016
Étudier des solutions pour une utilisation plus efficace et une meilleure compréhension de l'indication de la date sur les denrées alimentaires	2017

Matières premières critiques	
Rapport sur les matières premières critiques et l'économie circulaire	2017
Améliorer l'échange d'informations sur les produits électroniques entre les fabricants et les recycleurs	à partir de 2016
Normes européennes pour le recyclage des déchets électroniques, des déchets de piles et autres produits complexes en fin de vie qui permet une utilisation efficace des matières	à partir de 2016
Partage des meilleures pratiques en vue de la valorisation des matières premières critiques issues des déchets miniers et des décharges	2017

Construction et démolition	
Lignes directrices en matière d'analyse avant démolition pour le secteur de la construction	2017
Protocole de recyclage volontaire à l'échelle du secteur pour les déchets de construction et de démolition	2016
Indicateurs fondamentaux pour l'évaluation de la performance environnementale des bâtiments tout au long du cycle de vie et mesures en faveur de leur utilisation	à partir de 2017

Biomasse et biomatériaux	
Lignes directrices et diffusion des meilleures pratiques sur l'utilisation en cascade de la biomasse et soutien à l'innovation dans ce domaine dans le cadre d'Horizon 2020.	2018-2019
Garantir la cohérence et les synergies avec l'économie circulaire lors de l'examen de la durabilité des bioénergies dans le cadre de l'Union de l'énergie	2016
Évaluation de la contribution de la stratégie bioéconomique de 2012 à l'économie circulaire et révision éventuelle	2016

Innovation et investissement	
Initiative «Industry 2020 and the circular economy» dans le cadre d'Horizon 2020	octobre 2015
Projet pilote pour l'établissement d'«accords d'innovation» visant à surmonter les éventuels obstacles réglementaires auxquels les innovateurs sont susceptibles d'être confrontés	2016
Actions de sensibilisation ciblées visant à encourager les demandes de financement au titre de l'EFSD et soutien au développement de projets et de plateformes d'investissement pertinents pour l'économie circulaire	à partir de 2016
Activités ciblées de sensibilisation et de communication visant à aider les États membres et les régions à mobiliser les Fonds de la politique de cohésion pour l'économie circulaire	à partir de 2016

Soutien aux États membres et aux régions afin de renforcer l'innovation au service de l'économie circulaire grâce à la spécialisation intelligente	à partir de 2016
Évaluation de la possibilité de lancer une plateforme avec la BEI et les banques nationales pour soutenir le financement de l'économie circulaire.	2016
Coopération avec les parties prenantes en vue de la mise en œuvre du plan d'action par le biais des forums existants dans des secteurs clés	à partir de 2016
Soutien à un large éventail de parties prenantes au moyen de mesures telles que des partenariats public-privé, des plateformes de coopération, un soutien aux approches volontaires des entreprises et des échanges de meilleures pratiques	à partir de 2015
Suivi	
Élaboration d'un cadre de suivi pour l'économie circulaire	2017

Source : Commission européenne. Lien internet :
http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8a8ef5e8-99a0-11e5-b3b7-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_2&format=PDF