



ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 1^{er} décembre 2015

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES⁽¹⁾
SUR LA PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE (n° 3284)
DE MM. Bruno LE ROUX et Dominique POTIER et plusieurs de leurs collègues

relative au cycle de vie des produits et à l'économie des ressources,

ET PRÉSENTÉ

PAR M. Dominique POTIER,

Député

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

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
1. Notre modèle de croissance n'est pas soutenable	5
2. Un nouveau modèle économique à la croisée des enjeux environnementaux, sociaux et économiques : l'économie circulaire	6
3. Face à cette exigence, les pouvoirs publics ont un rôle déterminant pour fixer des lignes directrices et peser sur les modes de production et de consommation..	8
a. L'Union européenne peut apporter une contribution majeure.....	8
b. Les États membres offrent des exemples dont elle peut tirer parti.....	13
4. L'objet de la proposition de résolution : l'appel à un cadre juridique favorisant l'allongement de la durée de vie des produits et la régulation des ressources issues de la seconde vie des produits	14
EXAMEN EN COMMISSION	17
PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE INITIALE	19
AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION	23
PROPOSITION DE RÉOLUTION ADOPTÉE	25

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Pour la troisième fois en 2015, la Commission des Affaires européennes se penche sur la question du déploiement, au sein de l'Union européenne, d'un nouveau modèle économique, celui de l'économie circulaire. En effet, la commission s'est prononcée à deux reprises déjà depuis janvier en faveur de l'examen par l'Union européenne d'un « paquet circulaire » ambitieux, d'abord lors de l'adoption le 28 janvier dernier d'une résolution européenne sur le programme de travail de la Commission européenne pour 2015 (TA 487) puis, le 16 juin, dans ses conclusions sur la consultation relative à l'économie circulaire lancée par la Commission européenne.

Cette répétition fait miroir à l'urgence de notre situation. À l'échelle mondiale, l'extraction de ressources a augmenté de 80 % entre 1980 et 2000. Soit 70 milliards de tonnes de matières extraites de la biosphère pour répondre aux besoins de l'humanité. « *Si rien ne change, la consommation mondiale de matière atteindra 150 milliards de tonnes à l'horizon 2050* », selon M^{me} Doris Nicklaus, chef du bureau de l'évaluation des politiques des risques, de l'eau et des déchets au service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable du Commissariat Général au Développement Durable.

1. Notre modèle de croissance n'est pas soutenable

Hérité de la révolution industrielle, le modèle économique dominant consiste à prélever, fabriquer, consommer et jeter.

Or les ressources sur lesquels ce modèle linéaire repose ne sont pas infinies. François Grosse, président directeur général et co-fondateur de ForCity, constate que si le rythme de la croissance mondiale perdure, la plupart des ressources minérales non énergétiques stratégiques seront épuisées en 45 ans. En effet, de 1900 à 2010, la production de ces substances a cru d'un facteur 30 alors que la population mondiale augmentait d'un facteur 5, il faudrait donc (en incluant la production de fer) produire plus de ressources minérales entre 2010 et 2050 qu'il n'en a été produit entre l'origine de l'humanité et 2010.

De plus, le lien structurel entre notre système industriel et les émissions de gaz à effet de serre (GES) a été amplement démontré, notamment par les rapports

successifs du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC).

Depuis 1750, la concentration atmosphérique de dioxyde de carbone (CO₂) s'est accrue de plus d'un tiers. Cette concentration actuelle n'a jamais été atteinte depuis 650 000 ans, comme l'indique l'analyse de bulles d'air piégées dans les glaces polaires. L'accroissement de la concentration en CO₂ pendant les cent dernières années résulte très majoritairement de la combustion de combustibles fossiles, ainsi que, dans une moindre mesure, des changements d'utilisation des terres, notamment la déforestation.

Cet impact lié au CO₂ se double d'un impact lié au méthane (CH₄), gaz qui a un impact sur l'effet de serre environ 25 fois plus puissant, par le biais des déchets mis en décharge. Or, alors que plus de 80 % des déchets municipaux sont mis en décharge au niveau mondial, il est prévu que la production mondiale de déchets solides municipaux double d'ici 2030.

Votre Rapporteur partage donc pleinement la position de François-Michel Lambert, député des Bouches du Rhône et président-fondateur de l'Institut d'économie circulaire, selon lequel « *nous ne pouvons pas nous dérober à la finitude de la planète et de ses ressources* »⁽¹⁾. Si nous continuons d'utiliser les ressources au rythme actuel, il faudrait plus de deux planètes pour satisfaire nos besoins.

2. Un nouveau modèle économique à la croisée des enjeux environnementaux, sociaux et économiques : l'économie circulaire

Le passage du linéaire au circulaire repose sur deux concepts clés : la régénération et l'optimisation.

Afin de diminuer les ressources utilisées ainsi que les dommages causés à l'environnement, il s'agit de « *sortir d'un modèle générant de la valeur uniquement par la consommation de matières premières pour passer à un usage raisonné fondé sur une optimisation des flux* »⁽²⁾.

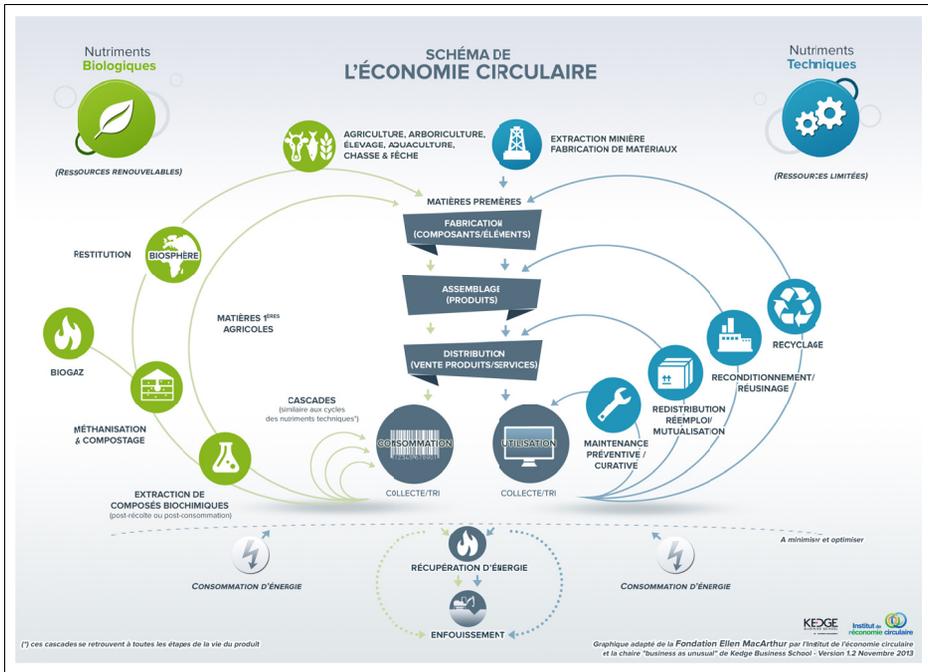
Il convient donc de repenser l'organisation des activités économiques et sociales en en augmentant l'efficacité à chacun des stades de la chaîne de matière, et de refonder notre système industriel de manière à ce que le recyclage soit pratiqué à une échelle suffisamment importante pour permettre à notre industrie de fonctionner en cycle quasi-fermé à l'instar des écosystèmes naturels.

Cela implique d'envisager la totalité du cycle de vie du produit, et de recourir à des modes de production, de consommation et d'échange qui recherchent sa valorisation durable, fondés sur l'écoconception, la réparation, le

(1) Institut des Hautes Études pour la Science et la Technologie, *Le modèle de l'économie circulaire : le retour à un temps cyclique*, 15 janvier 2015

(2) Jocelyn Blériot, directeur général de la communication et des politiques, Fondation Ellen MacArthur

réemploi et le recyclage, ainsi que sur la fonctionnalité (intensification de l'usage des produits).



Source : Institut de l'économie circulaire.

L'économie circulaire est ainsi envisagée, par votre Rapporteur, comme un levier de croissance économique, un outil majeur dans la stratégie de réindustrialisation de notre continent, et un vecteur de compétitivité pour nos entreprises.

Avec quelque 1 000 milliards d'euros de chiffre d'affaires, les entreprises de l'Union européenne détiennent un tiers du marché des technologies vertes, et ces résultats devraient doubler d'ici à 2020.

Les projections de l'Union européenne font également état de la création de près de 600 000 emplois, dont 180 000 emplois directs.

Pour utiliser pleinement toutes les potentialités qu'elle recèle, le périmètre de l'économie circulaire ne peut se limiter aux matières voire aux déchets : il doit être étendu aux ressources.

Mais ce changement d'approche représente aussi un défi sociétal car il repose sur l'action de chacun des acteurs de la chaîne de production et de consommation.

3. Face à cette exigence, les pouvoirs publics ont un rôle déterminant pour fixer des lignes directrices et peser sur les modes de production et de consommation

Votre Rapporteur rappelle qu'il revient à la loi de fixer un horizon d'action structurant, duquel procèdent les dispositions réglementaires ou les politiques nationales et locales.

Avec l'adoption de la loi n° 2014-344 du 27 mars 2014 relative à la consommation (qui consacre la notion de prix d'usage et permet l'expérimentation du double affichage de prix pour un même bien, et régleme la disponibilité des pièces détachées à l'endroit du consommateur), puis celle de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, la France a affiché son ambition.

Parce que l'économie circulaire est la prochaine grande tendance de l'économie de marché, comparable dans son importance à la mondialisation des économies, il est primordial que l'Union européenne soit elle aussi à l'avant-garde cette « réinvention » de l'économie.

a. L'Union européenne peut apporter une contribution majeure

Le rapport sur l'état de l'environnement et les perspectives 2015 publié par l'Agence européenne pour l'environnement en mars dernier démontre que les politiques actuelles de l'Union ne sont pas assez ambitieuses pour atteindre l'objectif porté par le 7e programme d'action pour l'environnement, c'est-à-dire « *vivre bien, dans les limites de notre planète* », ni même tout autre objectif environnemental à long terme.

Le passage à une économie plus circulaire en Europe renforcera la compétitivité et contribuera à la croissance et à la création d'emplois, tout en protégeant l'environnement. Il peut également offrir aux consommateurs des produits innovants et plus durables qui leur permettent d'économiser de l'argent et d'améliorer leur qualité de vie.

Un marché unique dans lequel il serait facile de démontrer l'empreinte écologique d'un produit grâce à sa performance environnementale liée à sa durée de vie ou à la présence de matières premières secondaires s'inscrit d'ailleurs dans le droit fil des attentes d'un monde durable portées tant par les Objectifs pour le Développement Durable (ODD) adoptés en septembre dernier lors du sommet des Nations Unies consacré au programme de développement pour l'après-2015 que par les citoyens du monde envers la COP 21.

Un premier paquet « économie circulaire » avait été adopté par la Commission présidée par M. José Barroso, à la mi 2014.

Contenant une communication chapeau, des communications sectorielles relatives au bâtiment durable, à l'emploi vert et aux PME, ainsi qu'une proposition

législative modifiant diverses directives sur les déchets, ce paquet, s'il avait le mérite d'ancrer plus avant l'économie circulaire dans l'Union européenne, avait aussi néanmoins pour limite de se focaliser sur l'aspect gestion des déchets sans explorer les synergies avec les autres politiques impactant la chaîne de valeur. Il était d'ailleurs expressément conçu en réponse à une obligation légale, la révision des objectifs fixés par la directive cadre sur les déchets de 2008, la directive sur les décharges de 1999 et la directive relative aux emballages et déchets d'emballages de 1994.

La Commission Juncker, entrée en fonction le 1^{er} novembre 2014, a revu, dans le cadre de son programme d'action intitulé « *Améliorer la réglementation pour obtenir de meilleurs résultats – Un enjeu prioritaire pour l'UE* », cette approche, ciblée sur une partie seulement du cycle économique, au profit d'une approche globale et cohérente, reflétant pleinement des interactions sur toute la chaîne de valeur des produits et l'inscrivant dans des politiques plus large de l'Union, comme l'Union de l'énergie, l'action pour le climat et l'efficacité des ressources.

Elle a par conséquent décidé de retirer le paquet déposé en 2014, tout en prenant l'engagement de le remplacer pour un nouveau texte, plus ambitieux, avant la fin 2015.

Cette décision a été vivement contestée, notamment par la Commission des Affaires européennes, d'abord par une lettre de la Présidente Danielle Auroi adressée le 15 décembre 2014 à M. Frans Timmermans, premier vice-président de la Commission européenne chargé des relations interinstitutionnelles, puis par l'adoption de la résolution européenne sur le programme de travail de la Commission européenne pour 2015 précitée, en raison des craintes qu'elle faisait naître sur le rôle moteur de l'Union européenne en matière de protection de l'environnement à quelques mois de la réunion à Paris de la COP 21 chargée d'imaginer un futur et une planète caractérisés par un partage soutenable et juste des ressources, et de l'absence de garanties concrètes sur la future proposition.

La Commission Juncker s'est donné les moyens de préparer une nouvelle proposition législative ambitieuse.

Une équipe de projet *ad hoc* a ainsi été constituée au sein de la Commission européenne. Dirigée par M. Frans Timmermans, ainsi que par M. Jyrki Katainen, vice-président pour l'emploi, la croissance, l'investissement et la compétitivité, M. Karmenu Vella, commissaire chargé de l'environnement, des affaires maritimes et de la pêche, et M^{me} Elżbieta Bieńkowska, commissaire chargée du marché intérieur, de l'industrie, de l'entrepreneuriat et des PME, elle symbolise et concrétise cette nouvelle approche globale et inclusive comme fil directeur de la conception du futur paquet.

Une feuille de route, expliquant les motivations et la démarche, et dessinant les contours du projet d'acte législatif à venir, a été publiée en

avril 2015, et a servi d'appui à la Conférence des parties prenantes organisée le 25 juin 2015 (à laquelle ont assisté près de 700 parties intéressées) et à la consultation publique complémentaire menée du 28 mai au 20 août 2015, qui a donné lieu à plus de 1 500 contributions.

Deux consultations publiques relatives, d'une part, à la révision des objectifs de l'Union européenne en matière de déchets et, d'autre part, à la durabilité du système alimentaire avaient en effet été conduites en 2013, pour servir de base à l'élaboration du paquet « économie circulaire » présenté en 2014. Celle de 2015 a donc porté sur d'autres aspects de la transition vers une économie circulaire en élargissant la portée de l'enquête à d'autres pans du cycle économique (par exemple, les phases de production et de consommation) et aux conditions générales de mise en œuvre (par exemple, l'innovation et l'investissement), ainsi qu'aux distorsions sur le marché des déchets.

La Commission des Affaires européennes a alors « pris acte de la volonté ainsi affichée par la Commission européenne de doter l'Union européenne d'un arsenal stratégique et législatif en faveur de l'économie circulaire, en commençant par une révision de la directive sur les déchets » dans ses conclusions, adoptées le 16 juin 2015, sur la consultation relative à l'économie circulaire lancée par la Commission européenne.

La Commission européenne doit annoncer le 2 décembre 2015 ce nouveau « paquet ». Votre Rapporteur le souhaite à la fois ambitieux et réaliste. À ses yeux, il importe donc qu'il affirme :

i. *La nécessité du découplage entre croissance économique et utilisation des ressources*

L'Union européenne doit se donner un objectif robuste, de découplage entre la croissance et l'utilisation des ressources, décliné en objectifs nationaux dans une logique de progressivité.

Notre pays l'a d'ores et déjà fait, à l'article 74 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte : « *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.* »

S'il importe de donner un signal clair et fort du passage à une autre économie, il convient également de tenir compte des situations très variées dans lesquelles se trouvent les États membres, et donc de les amener à tous progresser, mais en tenant compte de l'inertie inhérente à ce domaine. Ces objectifs nationaux doivent donc être réalistes, tout comme, plus généralement, ceux à retenir en matière de déchets.

Le paquet de juillet 2014 visait à recycler 70 % des déchets ménagers et 80 % des déchets d'emballage. Or les taux de recyclage varient grandement selon les États membres, de 10 % à 64 %.

Votre Rapporteur adhère pleinement au concept d'écologie positive, et refuse l'écologie « punitive ». Les taux de recyclage ne doivent donc pas être fixés à un niveau inatteignable si l'on veut mobiliser toutes les énergies, car le risque, à défaut, c'est l'« aquoibonisme ».

ii. La priorité donnée à l'éco-conception et à la lutte contre l'obsolescence programmée des produits

Le paquet doit dessiner une stratégie d'écoconception bien plus large que celle existant aujourd'hui (limitée à l'efficacité énergétique) incluant la durée de vie, la réparation, le recyclage des produits, mais aussi l'identification de certains matériaux ou substances.

Cette stratégie pourrait reposer pour partie sur une modulation de la contribution financière, payée dans le cadre d'un régime de responsabilité élargie par les producteurs pour le traitement de leurs produits en fin de vie, mais il convient aussi de « verdir » les marchés publics, par la définition de critères, nouveaux ou révisés, écologiques.

Quant à la stratégie de lutte contre l'obsolescence programmée des produits, deux vecteurs doivent être privilégiés pour votre Rapporteur :

- la protection des consommateurs, par le biais d'une extension et d'une harmonisation à l'échelle européenne et de mesures appropriées pour lutter contre les stratagèmes et techniques mis en œuvre pour raccourcir la durée de vie des produits,
- une meilleure identification des produits et des services à faible impact environnemental, incluant le critère de la durée de vie.

Lutter contre le « produire-consommer-jeter » passe en effet par l'information des consommateurs. Leur donner une indication fiable sur la durée de vie du produit considéré, c'est leur donner les moyens de procéder à des arbitrages et de modifier leurs comportements d'achat. Cela concerne au premier chef les ménages les plus vulnérables, pour lesquels la durabilité de leurs achats prend un relief tout particulier lorsque chaque euro est compté.

Mais la compétitivité des entreprises peut en être également positivement impactée : l'harmonisation des différentes formes d'empreintes environnementale facilite la circulation des produits, renforce la confiance des consommateurs dans les allégations à caractère environnemental, et par ricochet favorise le potentiel de croissance du marché des produits respectueux de l'environnement.

Un cadre européen existe déjà, mais il est limité à l’affichage de l’efficacité énergétique. Une expérimentation est en cours à l’échelle européenne depuis 2013 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.

La préférence de votre Rapporteur va à la première hypothèse, celle de l’affichage, avec la prise en compte de la durée de vie présumée des produits.

La démarche expérimentale apparaît être 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 précitée (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.

iii. *La mise en œuvre d’une régulation efficace du marché des matières premières secondaires*

Un cumul de facteurs a 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.

Dans les secteurs des biens d’équipement où une réflexion a été menée sur l’incorporation de matériaux recyclés, comme l’automobile par exemple, les taux d’utilisation des matières recyclées sont proches de 20 %.

Or le recyclage des matériaux pâtit fortement de la chute nette du cours des MPV. 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. Logiquement, les entreprises ont donc, dans ces deux cas, opté pour les MPV de préférence aux MPS.

L’un des obstacles à la valorisation des MPS est donc la différence de prix entre matières vierges et matières recyclées. Les premières n’intègrent pas le coût de leurs externalités négatives sur l’environnement ; les secondes dépendent du coût et de l’efficacité de la collecte et du processus de recyclage. Ce gisement de matières secondaires existe aujourd’hui grâce au soutien des consommateurs et des contribuables européens, il ne doit donc pas tomber en déshérence.

La détermination d'une stratégie européenne de régulation du marché des matières premières secondaires, aujourd'hui confronté à la volatilité des prix des matières premières vierges, qui les désavantage, est donc essentielle aux yeux de votre Rapporteur. Cette stratégie pourrait reposer sur des mécanismes comme l'obligation de réutilisation, une fiscalité contra cyclique, ou bien encore la limitation des périmètres de circulation des déchets.

b. Les États membres offrent des exemples dont elle peut tirer parti

À cet égard, l'Union européenne doit s'inspirer de l'action menée par certains États membres pionniers en la matière.

L'Allemagne a été un des premiers pays à adopter une loi s'inspirant des principes de l'économie circulaire (loi de 1994 sur la gestion des déchets dans un « cycle fermé de substances »), mise à jour en 2012 dans le cadre de la transposition de la directive cadre européenne sur les déchets, et complétée par un programme national sur l'utilisation efficace des ressources. Les Pays-Bas ont intégré dans leur plan national de gestion des déchets 2009-2021 une approche cycle de vie.

La France n'est pas en reste, grâce à l'adoption l'été dernier de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 précitée, dont un titre entier, le titre IV, est consacré à la lutte contre le gaspillage alimentaire et la promotion de l'économie circulaire.

L'économie circulaire est dorénavant pleinement intégrée :

- Dans le code de l'environnement, qui porte une définition de cette dernière à l'article L. 110-1-1, inscrit la transition vers une économie circulaire comme l'un des cinq engagements permettant de contribuer au développement durable, et fixe au I de l'article L. 541-1 des objectifs quantitatifs de réduction des quantités de déchets et de valorisation de ces derniers ⁽¹⁾,
- Dans le code de l'énergie, en participant des objectifs de la politique énergétique nationale définis à l'article L. 100-4.

(1) « 1° Donner la priorité à la prévention et à la réduction de la production de déchets, en réduisant de 10 % les quantités de déchets ménagers et assimilés produits par habitant et en réduisant les quantités de déchets d'activités économiques par unité de valeur produite, notamment du secteur du bâtiment et des travaux publics, en 2020 par rapport à 2010. [...] »

« 4° Augmenter la quantité de déchets faisant l'objet d'une valorisation sous forme de matière, notamment organique, en orientant vers ces filières de valorisation, respectivement, 55 % en 2020 et 65 % en 2025 des déchets non dangereux non inertes, mesurés en masse. [...] »

« 6° Valoriser sous forme de matière 70 % des déchets du secteur du bâtiment et des travaux publics en 2020 ; »

« 7° Réduire de 30 % les quantités de déchets non dangereux non inertes admis en installation de stockage en 2020 par rapport à 2010, et de 50 % en 2025 ; »

« 8° Réduire de 50 % les quantités de produits manufacturés non recyclables mis sur le marché avant 2020 ; [...] »

De premiers outils sont mis en place dans cette même loi, avec l'élaboration d'une stratégie nationale quinquennale de transition vers l'économie circulaire (article 69), l'intégration de l'économie circulaire dans le droit de la commande publique à l'article 70 (« *la commande publique durable est mise au service de la transition vers l'économie circulaire et de l'atteinte des objectifs mentionnés au présent I [de l'article L. 541-1 du code de l'environnement]. Par son effet d'entraînement, elle contribue à faire émerger et à déployer des pratiques vertueuses, notamment en matière d'économie de la fonctionnalité, de réemploi des produits et de préparation à la réutilisation des déchets, et de production de biens et services incorporant des matières issues du recyclage* »), mais aussi des objectifs quantitatifs fixés aux acteurs publics (par exemple, en matière de papier bureautique ou bien de matériaux utilisés dans leurs chantiers de construction et d'entretien routiers, à l'article 79⁽¹⁾).

4. L'objet de la proposition de résolution : l'appel à un cadre juridique favorisant l'allongement de la durée de vie des produits et la régulation des ressources issues de la seconde vie des produits

La proposition de résolution européenne déposée par votre Rapporteur et un certain nombre de ses collègues n'a pas pour ambition de balayer la totalité des champs couverts par le paquet « économie circulaire », mais elle souhaite influencer – de manière – positive les débats qui vont s'ouvrir dès son dépôt et le processus législatif européen à venir, en insistant sur une phase spécifique du produit, celle de la production, et sur deux aspects particuliers : la nécessité d'un cadre juridique favorisant l'allongement de la durée de vie des produits et la régulation des ressources issues de la seconde vie des produits.

Parmi les alinéas de visa (alinéas 2 à 15), dix d'entre eux (**alinéas 2 à 13**) rappellent le cadre européen dans lequel s'inscrit le paquet économie circulaire à venir, et donc par ricochet, la proposition de résolution européenne, tandis que quatre (**alinéas 2, 3, 14 et 15**) sont relatifs à l'action de la Commission des Affaires européennes, et notamment rappellent sa prise de position sur le programme de travail de la Commission révisé pour 2015 et son appréciation de la stratégie suivie par cette dernière.

(1) « I. - Les services de l'État ainsi que les collectivités territoriales et leurs groupements s'engagent à diminuer de 30 %, avant 2020, leur consommation de papier bureautique en mettant en place un plan de prévention en ce sens [...]

« II. - Au plus tard en 2020, l'État et les collectivités territoriales s'assurent qu'au moins 70 % des matières et déchets produits sur les chantiers de construction ou d'entretien routiers dont ils sont maîtres d'ouvrage sont réemployés ou orientés vers le recyclage ou les autres formes de valorisation matière [...]

« L'État et les collectivités territoriales justifient chaque année, et pour l'État à une échelle régionale, à partir de 2017 : a) Qu'au moins 50 % (60 % en 2020) en masse de l'ensemble des matériaux utilisés pendant l'année dans leurs chantiers de construction routiers sont issus du réemploi, de la réutilisation ou du recyclage de déchets, b) Et que, pour les matériaux utilisés pendant l'année dans les chantiers de construction et d'entretien routiers parmi ces matériaux, au moins 10 % (20 % en 2020) en masse des matériaux utilisés dans les couches de surface et au moins 20 % (30 %) en masse des matériaux utilisés dans les couches d'assise sont issus du réemploi, de la réutilisation ou du recyclage de déchets ;

Quatre considérants (**alinéas 16 à 19**) rappellent de façon résumée les menaces que fait peser sur la planète l'utilisation excessive des ressources, et l'apport positif que représentera l'économie circulaire pour la planète, mais aussi la compétitivité des entreprises et l'emploi, en insistant en particulier sur la nécessaire protection des entreprises européennes face à la fluctuation des cours des matières premières et du consommateur européen confronté au phénomène de l'obsolescence programmée.

Enfin, la position de la Commission des Affaires européennes concernant à la fois le respect du calendrier prévu, le niveau d'ambition et le contenu du futur paquet « économie circulaire » est présentée aux **alinéas 20 à 27**, et s'organise autour des trois axes décrits *supra* :

- L'absolue nécessité d'un découplage entre croissance et utilisation des ressources, avec la fixation d'un objectif robuste pour l'ensemble de l'Union européenne, décliné en objectifs nationaux (**alinéa 20**) ainsi que la mise en œuvre d'une stratégie sur l'écoconception avec l'élargissement du champ d'application de la directive existante aux groupes de produits pertinents et un plan d'action visant à garantir que les produits sont à la fois durables et faciles à mettre à jour, réparer, réutiliser, recycler ou à démonter en vue d'obtenir de nouvelles ressources (**alinéas 23 et 24**),
- La mise en place de mécanismes de régulation du marché des matières premières secondaires, afin de soutenir les filières de recyclage contre la volatilité des prix des matières premières et de favoriser la réutilisation de ces matières recyclées au sein de l'Union, en souhaitant un fort soutien du Gouvernement (**alinéa 22**),
- La protection des consommateurs, grâce à l'extension et à l'harmonisation au niveau de l'Union de la garantie légale (**alinéa 25**), l'adoption de mesures appropriées pour lutter contre l'obsolescence planifiée (**alinéa 26**) 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 (**alinéa 27**).

Après un « faux départ », le paquet « économie circulaire » présenté par la Commission le 2 décembre doit sonner le début de la mise en mouvement de toutes les énergies afin de faire aboutir, dans un délai que votre Rapporteur souhaite le plus court possible, les propositions d'acte législatif et de plans d'action que ce paquet portera, mais aussi d'en préserver la coloration à la fois offensive et réaliste, car c'est la clé de son succès.

Avec ce futur paquet « économie circulaire », c'est à l'Europe de prendre à son tour, pour la planète, un temps d'avance.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission s'est réunie le 1^{er} décembre 2015, sous la présidence de M^{me} Danielle Auroi, Présidente, pour examiner la présente proposition de résolution européenne.

L'exposé du rapporteur a été suivi d'un débat.

La Présidente Danielle Auroi. Le paquet « économie circulaire » présenté en 2014 avait en effet une ampleur limitée.

Le sujet du gaspillage alimentaire est d'autant plus important que, dans la procédure du carton vert que nous avons engagée, c'est le premier sujet qui a été retenu. Les informations à ce sujet étaient pessimistes il y a quelque temps, j'espère donc, tout comme vous, être agréablement surprise demain.

Nous pouvons maintenant passer à l'examen des amendements.

Un seul amendement, rédactionnel, a été déposé. Il vise simplement à prendre acte du calendrier de la Commission européenne.

M. Dominique Potier. J'y suis favorable.

L'amendement n° 1 est adopté.

La Présidente Danielle Auroi. Je mets aux voix la proposition de résolution européenne ainsi amendée.

La proposition de résolution européenne ainsi amendée est adoptée.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE INITIALE

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'information 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 7^e 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),

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 » adopté 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 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,

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 de réaliser des économies nettes de 600 milliards d'euros aux entreprises, aux autorités publiques et aux consommateurs de l'Union européenne, 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. Demande à nouveau que la Commission européenne présente, avant la fin 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 planifiée ;

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.

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

2 décembre 2015

CYCLE DE VIE DES PRODUITS ET ÉCONOMIE DES RESSOURCES (N^o 3284)

AMENDEMENT

N^o 1

présenté par
M^{me} Danielle Auroi, Présidente

ARTICLE UNIQUE

Au début du point 2, remplacer les mots « Demande à nouveau que la Commission européenne présente, avant la fin 2015, » par les mots :

« Attend de la Commission européenne qu'elle présente le 2 décembre 2015 »

EXPOSÉ SOMMAIRE

La Commission des Affaires européennes s'est prononcée à deux reprises déjà en faveur de l'examen par l'Union européenne d'un paquet circulaire ambitieux, d'abord lors de son adoption le 28 janvier dernier d'une résolution européenne sur le programme de travail de la Commission européenne pour 2015 (TA 487) puis le 16 juin dans ses conclusions sur la consultation relative à l'économie circulaire ouverte lancée par la Commission européenne.

Après avoir retiré en février dernier le paquet « Économie circulaire » présenté par la Commission Barroso, la Commission Juncker doit présenter le 2 décembre son nouveau paquet législatif sur l'économie circulaire, annoncé comme plus global que le précédent : il ne devrait pas se limiter aux déchets, mais devrait intégrer la production et la conception des produits. L'objet de cet amendement est de tirer la conséquence dans cette proposition de résolution du calendrier annoncé.

Cet amendement est adopté.

PROPOSITION DE RÉOLUTION ADOPTÉE

par la Commission des affaires européennes

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 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 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,

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'éco - conception permettraient de réaliser des économies nettes de six cents milliards d'euros aux entreprises, aux autorités publiques et aux consommateurs de l'Union européenne, 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'éco-conception, 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 planifiée ;

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.