

REPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de la Transition écologique et
solidaire

NOR : TREP1901302L**PROJET DE LOI****POUR UNE ECONOMIE CIRCULAIRE ET UNE MEILLEURE GESTION DES
DECHETS****EXPOSE DES MOTIFS**

Le tri des déchets conformément aux consignes de tri est souvent cité en premier comme le geste que nos concitoyens réalisent afin de préserver leur environnement. Par ailleurs, ils sont nombreux à ressentir une véritable exaspération des images de déchets abandonnés en pleine nature ou de véritables continents de plastique au milieu des océans. Les évolutions technologiques, pour certaines de ruptures, tendent aussi à rebattre les cartes de l'économie et de notre approche de la consommation. Aujourd'hui, les déchets deviennent des ressources et il n'est plus concevable de ne pas les valoriser. Les dispositions de la loi de 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux ou encore de la loi de 1992 relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement tendent à devenir obsolètes et à ne plus répondre aux attentes de la société même si la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte a amorcé la refondation de ces dispositions.

Aussi, le Gouvernement a souhaité engager une transition vers une économie circulaire garante d'une consommation sobre des ressources non renouvelables, où les déchets substituent ces ressources, où les produits ont une durée de vie plus longue, où il est mis fin au gaspillage et où 100% des plastiques sont recyclés. Il s'agit d'une transition profonde et irréversible de nos modèles de production et de consommation pour en finir avec le modèle « fabriquer, consommer, jeter ».

Effectuer une telle transition vers une logique circulaire de la production et de la consommation doit produire des bénéfices significatifs en termes de protection de l'environnement et du climat en permettant notamment de réaliser d'importantes économies d'émissions de gaz à effet de serre et économie d'énergie. Ainsi, à titre d'exemple, la production de plastique PET à partir de matière recyclée permet de réduire de 70% nos émissions de gaz à effet de serre par rapport à la production de la matière première vierge équivalente. Pour l'aluminium, cette économie atteint même 93% et pour le textile, 98%.

La transition vers une économie circulaire permettra la création de richesse, d'activités et d'emplois et sera source d'innovations tant en termes de nouveaux métiers qu'en termes de nouveaux modèles économiques reposant, par exemple, sur l'économie de la fonctionnalité ou encore la réparation. Il s'agit pour l'essentiel d'emplois locaux, pérennes et non délocalisables, marqueur de cohésion des territoires. Cette transition se traduira également par une diminution de la dépendance de la France aux importations de matières premières y compris les matières premières stratégiques qui sont indispensables au stockage de l'énergie et à la mobilité du futur. Il s'agit d'une véritable politique

industrielle qui vise à recentrer sur le territoire national les richesses associées aux opérations de recyclage, à développer la production française de qualité et à positionner les entreprises françaises parmi les leaders européens de l'économie circulaire. Elle offrira de nouvelles opportunités à l'économie sociale et solidaire en lui permettant de répondre à des besoins nouveaux qui ne peuvent être totalement satisfaits par l'entrepreneuriat conventionnel.

Le chemin de cette transition a été tracé par le Gouvernement avec la présentation, par le premier ministre, le 23 avril 2018 de la Feuille de route de l'économie circulaire. Contrairement aux directives européennes récemment adoptées, la feuille de route française ne se limite pas à des mesures visant la « simple » gestion des déchets municipaux puisqu'elle intègre des mesures visant à mieux produire, à mieux consommer, à mieux gérer nos déchets et à mobiliser tous les acteurs.

Après plusieurs mois de concertation avec l'ensemble des parties prenantes et une consultation en ligne du public d'une ampleur inédite, ce qui traduit un réel engouement des citoyens pour la feuille de route et les thèmes qu'elle aborde, il existe une forte demande sociétale pour que ses mesures soient adoptées et mises en œuvre rapidement car ces mesures sont à même de simplifier la vie quotidienne des français et d'accompagner les collectivités et les entreprises dans la transition vers une économie circulaire.

Une telle transition n'est pas un fait isolé, uniquement porté par la France, il s'agit d'un mouvement plus large, une évidence portée par l'ensemble de nos partenaires européens qui se sont accordés à augmenter significativement le recyclage de leurs déchets et réduire drastiquement leur mise en décharge, en adoptant notamment les trois directives suivantes :

- La directive (UE) 2018/851 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 2008/98/CE relative aux déchets ;
- La directive (UE) 2018/852 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages ;
- La directive (UE) 2018/850 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 1999/31/CE concernant la mise en décharge des déchets.

C'est pourquoi les mesures de la feuille de route de l'économie circulaire permettent de transposer une majeure partie des mesures prévues par ces directives européennes, tout en les complétant.

Le présent projet de loi entend ainsi répondre aux attentes de la société et de l'économie française en mettant concrètement en œuvre les mesures de la feuille de route tout en transposant dans le droit français les nouvelles directives déchets. Il contient six articles. Les cinq premiers articles visent à faciliter l'adoption d'une consommation responsable et le sixième article autorise le gouvernement à prendre par voie d'ordonnance certaines mesures relevant de la loi pour transposer les directives déchets et améliorer la gouvernance des filières à responsabilité élargie du producteur.

L'article 2 poursuit le même objectif que la mesure 13 de la feuille de route de l'économie circulaire. Il vise à définir les modalités d'information du consommateur sur les qualités et caractéristiques environnementales des produits proposés à la vente, en vue d'apporter une information claire, précise et harmonisée sur :

- La réparabilité des produits et leur recyclabilité ;
- Les modulations des contributions financières des produits soumis à un régime de responsabilité élargie du producteur ainsi que leur consigne de tri ;
- Les modalités de marquage des sacs en matière plastique à usage unique qui sont compostables en compostage domestique ;
- Les informations relatives à la reprise des produits usagés par les distributeurs.

Cet article prévoit également une obligation d'afficher de manière obligatoire, à partir du 1^{er} janvier 2020 pour certains équipements électriques et électroniques, une information simple sur leur réparabilité à destination du consommateur conformément à la mesure 10 de la feuille de route de l'économie circulaire.

Cette information sur la réparabilité des produits, élaborée sur la base d'un référentiel développé par l'ADEME en concertation avec les parties prenantes, prendrait la forme d'un indice de réparabilité sur le modèle de l'étiquette énergie. Il s'agit d'une première étape permettant d'informer les consommateurs sur la durabilité des produits qu'ils achètent.

La réparation est un enjeu important pour l'économie circulaire puisqu'elle permet de diminuer les besoins en matière première, favorise le développement d'emplois non délocalisables et participe ainsi à la transition écologique et solidaire. En permettant de prolonger l'usage des objets par son détenteur, elle évite ou retarde le geste d'abandon et donc l'apparition de déchets et réduit l'extraction de nouvelles ressources. La réparabilité doit être favorisée. Cette disposition s'inscrit donc dans le cadre d'une politique visant à « mieux consommer » en permettant l'information éclairée du consommateur lors de son acte d'achat et à concevoir des produits plus durables.

L'article 2 vise à faciliter la réparation et à réduire le coût de la réparation grâce à l'utilisation de pièces détachées issues de l'économie circulaire, conformément aux mesures 8 et 9 de la feuille de route de l'économie circulaire. Pour cela, il rend obligatoire l'information sur la disponibilité ou la non-disponibilité des pièces détachées nécessaires à la réparation des équipements électriques électroniques et des équipements d'ameublement. Il étend également au secteur de la réparation des équipements électriques et électroniques l'obligation existante pour la réparation automobile de proposer des pièces de rechange issues de l'économie circulaire.

Cet article prévoit donc d'élargir, pour les équipements électriques et électroniques et les éléments d'ameublement, les obligations d'information du consommateur sur la non-disponibilité des pièces détachées alors que seul l'affichage de la durée de disponibilité des pièces détachées était imposé jusqu'à présent pour les cas où le fabricant ou l'importateur les estimait disponibles. Cette information permettra au consommateur d'orienter son choix vers des produits plus durables. Cet article modifie également le délai de fourniture des pièces détachées par le fabricant ou l'importateur afin de le rendre plus cohérent avec le délai de réparation prévu à l'article L. 217-10 du code de la consommation, le délai légal de fourniture des pièces étant actuellement supérieur au délai légal de réparation.

Cet article prévoit également, à l'instar de ce qui a été instauré pour la réparation automobile, de favoriser l'utilisation de pièces détachées issues de l'économie circulaire pour la réparation des équipements électriques et électroniques. En effet, le coût d'achat des pièces détachées est souvent une condition déterminante de la décision de réparation. Pour l'électroménager, ce coût représente 10 à 20 % du prix d'un produit neuf. C'est pourquoi le développement d'une offre de pièces détachées d'occasion permettra de diminuer le coût de la réparation, de réduire ainsi la production de déchets, et

de développer l'activité économique de réparation, tout en favorisant le pouvoir d'achat des consommateurs.

De plus, il est proposé que les modalités d'information des consommateurs sur cette disposition, ainsi que dans le cas de la réparation automobile, s'appuie sur le nouvel article L541-9-1 qui prévoit la possibilité pour l'autorité administrative d'arrêter les modalités d'information des consommateurs sur les qualités et caractéristiques environnementales des produits.

L'article 3 prévoit de renforcer la lutte contre la publicité incitant à la mise au rebut prématurée des produits ou à la dégradation volontaire de produit en état normal de fonctionnement conformément à la mesure 16 de la feuille de route de l'économie circulaire.

La mesure prévoit un cadre précis au sein duquel toute communication visant à promouvoir la mise au rebut de produits doit systématiquement être associée à un message incitant à leur réutilisation ou à leur recyclage afin que les ressources que représentent ces produits ne soient pas éliminées.

Elle vise également à interdire les publicités incitant les consommateurs à dégrader volontairement des produits en état normal de fonctionnement, qui pourraient donc être réemployés ou réutilisés, afin que les consommateurs les remplacent par des produits neufs.

Cet encadrement des publicités se limite uniquement à interdire l'incitation à la dégradation volontaire de produits en état de fonctionnement, les producteurs ou fabricants disposant toujours de la possibilité de faire la promotion de leur produit.

Il est par ailleurs proposé que le non-respect de ces mesures soit passible d'une contravention de cinquième classe et d'une mesure de publicité de la décision prononcée.

L'article 4 prévoit d'interdire la distribution des imprimés publicitaires et catalogues commerciaux non sollicités visant à faire de la promotion commerciale à l'attention des consommateurs et imprimés avec des encres contenant des huiles minérales en raison de leur impact environnemental particulièrement négatif et onéreux.

La distribution de ces publicités représente près de 800 000 tonnes de papiers émis chaque année et 14 kg par habitant, 90 % d'entre elles étant des imprimés publicitaires et 5 % des catalogues commerciaux. Les déchets de ces publicités représentent 35 % des quantités totales de déchets de papiers dont le coût de gestion est en grande partie à la charge des collectivités territoriales. De plus, une étude de l'ADEME a évalué les quantités de CO₂eq émises pour chaque imprimé publicitaire à 0,212 kgCO₂eq / prospectus, soit 4 millions de tonnes de CO₂eq au total.

Enfin, une grande majorité de ces imprimés publicitaires utilise des encres à base d'huiles minérales qui empêche un recyclage de qualité des papiers et des emballages, car ces substances ne sont pas compatibles avec le recyclage des emballages destinés à l'usage alimentaire.

L'article 5 prévoit, à l'instar des mesures contre le gaspillage alimentaire, d'interdire l'élimination des invendus de textiles, linges de maison et chaussures en les orientant prioritairement vers le réemploi, la réutilisation et le recyclage, conformément à la mesure 15 de la feuille de route de l'économie circulaire.

Cette mesure répond à une attente forte de la société qui ne tolère plus que des produits en bon état, voire neufs, soient mis au rebut. Elle permet également de clarifier que les textiles invendus dont les producteurs, importateurs et distributeurs se défont ou ont l'intention de se défaire sont des

déchets et doivent en conséquence être gérés conformément à la hiérarchie des modes de traitement des déchets. Celle-ci consiste à prévenir et réduire la production de déchets grâce notamment au réemploi puis de privilégier, dans l'ordre, la réutilisation des déchets, leur recyclage, les autres formes de valorisation puis leur élimination.

Ainsi, dans la mesure où ces produits sont soumis à un régime de responsabilité élargie du producteur et dispose donc d'une filière de recyclage couvrant l'ensemble du territoire, il n'est pas admissible que des textiles soient directement envoyés en élimination, sans même envisager leur réemploi, réutilisation ou recyclage. Ce raisonnement est ainsi appliqué pour une première filière de responsabilité élargie des producteurs, celle des textiles.

L'article 6 prévoit enfin deux ordonnances dont la première permettra la transposition des trois directives déchets ainsi que certaines dispositions prévues par la Feuille de route de l'économie circulaire qui complètent cette transposition et qu'il convient par conséquent d'adopter dans le même cadre afin de garantir leur cohérence avec les mesures de transpositions. Elle permet également de renforcer les dispositions relatives à la mise en sécurité, l'élimination des déchets et à la réhabilitation de ces installations classées mises à l'arrêt définitivement et de simplifier les modalités de consultation du conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques et de la commission départementale de la nature des sites et des paysages dans le cadre des procédures administratives relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement et aux canalisations de transport.

La première ordonnance permettra notamment de réformer et fixer de nouvelles ambitions aux filières à responsabilité élargie du producteur afin que les producteurs de produits contribuent à la prévention et à la gestion des déchets qui proviennent de leurs produits. Ce cadre permettra de développer l'éco-conception des produits, de soutenir les réseaux de réemploi et de réparation, tels que ceux gérés par les entreprises de l'économie sociale et solidaire ou encore de favoriser l'insertion par l'emploi, en prévoyant :

- Le socle organisationnel commun à l'ensemble des filières à responsabilité élargie du producteur garantissant la présence de points de collecte en nombre suffisant et sur l'ensemble du territoire national ainsi que la mise en œuvre de moyens financiers suffisant pour assurer le fonctionnement optimal de ces filières, prenant en compte les spécificités des territoires ultra-marins ;
- Les modalités d'établissement des catégories de produits soumis au principe de responsabilité élargie du producteur, ainsi que les responsabilités des différents intervenants notamment dans le cas de mandataire ;
- La possibilité de définir des objectifs qualitatifs et quantitatifs notamment en termes de prévention des déchets, de réemploi et de réparation, de réutilisation et de recyclage ainsi qu'en termes de nettoyage, de collecte et de traitement des dépôts sauvages des déchets couverts par ces filières ;
- La possibilité de définir des taux de mise à disposition des déchets collectés issus des produits soumis au principe de responsabilité élargie du producteur aux acteurs de l'économie sociale et solidaire ;

- Les conditions dans lesquels les éco-organismes peuvent financer le diagnostic de réparation ainsi que les conditions dans lesquelles l’insertion par l’emploi est favorisée ;
- Les modalités de gouvernance des éco-organismes s’inscrivant dans une démarche de transparence, de non-lucrativité et de mission d’intérêt général ;
- Les responsabilités des personnes qui organisent ou facilitent, par l’utilisation d’une interface électronique, la vente à distance ou la livraison de produits soumis au principe de responsabilité élargie du producteur notamment en termes de contributions financières aux filières et de reprise sans frais et sans obligation d’achat ;
- Les modalités d’accès aux informations relatives aux services de réparation, aux services de reprise des déchets, aux informations techniques des opérateurs de gestion de déchets ;
- La couverture minimale des coûts devant être supportés par les contributions financières des producteurs, y compris pour ce qui concerne la communication commune aux différentes filières, ainsi que les modalités de contribution en nature pour le secteur de la presse ;
- Les mécanismes et conditions de modulation des contributions financières des producteurs, qui feront que les éco-organismes pourront récompenser via une prime les producteurs mettant sur le marché des emballages ou des produits favorisant leur réemploi ou leur recyclage ou au contraire leur appliquer une pénalité ;
- Les mécanismes de contrôle et d’autocontrôle des filières à responsabilité élargie du producteur tout en renforçant le rôle des censeurs d’Etat et des systèmes de sanctions de manière à ce qu’elles soient efficaces et incitatives ;
- Les critères et modalités spécifiques que les marchés passés par les éco-organismes, en lien avec l’activité pour laquelle ils font l’objet d’un agrément, doivent respecter ;
- Les modalités financières spécifiques lorsqu’un producteur soumis au principe de responsabilité élargie change d’éco-organisme ;
- Le mécanisme de garanties financières permettant, en cas de défaillance d’un éco-organisme, d’assurer la continuité du service public de gestion des déchets correspondant ;
- Les missions de l’ADEME dans la gestion des filières à responsabilité élargie du producteur ;
- Les modalités de financement par les contributions financières de producteurs des nouvelles missions confiées à l’ADEME dans le cadre de la transposition des directives déchets ;
- Le principe de reprise sans frais et sans obligation d’achat pour certaines catégories de produits ;
- Les mécanismes et conditions permettant le déploiement d’un système de prime de retour et de consigne pour certaines catégories de produit.

Cette première ordonnance permettra également de faire évoluer la législation applicable à la prévention et à la gestion des déchets afin de faciliter le geste de tri par les ménages et les opérateurs économiques et ainsi favoriser la valorisation des déchets, en prévoyant :

- Les règles et informations simplifiées et harmonisées en matière de tri des déchets ;
- L'interdiction d'apposer sur les produits et les emballages tout pictogramme et logo pouvant entraîner une confusion ;
- La procédure simplifiée de sortie du statut de déchet des objets qui sont préparés en vue d'être réutilisés ;
- La possibilité d'effectuer des sorties du statut de déchets à des installations non classées ;
- L'extension du champ du diagnostic déchet avant démolition ainsi qu'un renforcement des modalités de contrôles et de sanctions pour encourager la démolition sélective et la valorisation des déchets des activités de construction et de démolition ;
- La généralisation du tri à la source et de la collecte séparée des déchets des activités économiques et des ménages afin de favoriser leur préparation en vue du réemploi et leur recyclage ;
- L'encadrement des mélanges des déchets faisant l'objet d'une obligation de tri à la source avec d'autres déchets, lors de leur collecte ou de leur traitement ;
- L'encadrement de l'élimination et de la valorisation énergétique des déchets ayant fait ou devant faire l'objet d'une collecte séparée en vue d'une valorisation matière ;
- L'encadrement des exigences minimales de qualité des matières fertilisantes et les supports de culture notamment celles fabriquées à partir de déchets organiques ;
- La définition des modalités de recyclage des biodéchets ;
- L'encadrement des conditions dans lesquels les installations de tri mécano-biologique peuvent être autorisées ;
- Les conditions simplifiées d'autorisation des installations classées et la sécurisation de la cessation d'activité par recours à un organisme tiers ;
- Les conditions dans lesquelles le principe de proximité s'applique à la gestion des déchets ;
- Les règles de facturation des prestations afférentes au service public de gestion des déchets en fonction des quantités réelles de déchets ;
- Les informations que l'Etat est fondée à demander aux producteurs, importateurs ou exportateurs de produits et aux éco-organismes ;
- L'adaptation des dispositions relatives à la planification de la prévention et de la gestion des déchets, et en prévoyant la possibilité de réviser, sans indemnisation, les capacités autorisées pour les installations de stockage de déchets.

Cette première ordonnance facilitera également la mise en œuvre de la police des déchets de façon à la rendre plus efficace, en prévoyant notamment :

- L'utilisation de nouveaux outils ou procédures, tels que le recours à la vidéosurveillance pour lutter contre les dépôts sauvages ;
- L'extension de la liste des personnes habilitées à rechercher et constater les manquements et infractions ;
- L'adaptation et la clarification des compétences en matière de police déchets et la suppression des contraintes en matière d'organisation ;

- La définition de nouvelles sanctions pénales et administratives et la mise en cohérence des sanctions existantes ;
- La mise en place d'un dispositif de saisie de véhicules ou d'épaves dont la gestion n'est pas conforme aux dispositions du code de l'environnement ;
- Les modalités de suivi et de contrôle des acteurs des filières à responsabilité élargie du producteur, en confiant certaines de ces missions à l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie et en introduisant de nouveaux dispositifs de sanction.

La seconde ordonnance permettra enfin d'élaborer, à droit constant, une nouvelle rédaction du titre IV du livre V du code de l'environnement, afin d'en clarifier la rédaction et le plan. Cette seconde ordonnance permettra d'améliorer la visibilité du droit, ces articles ayant été retouchés de multiples fois par des transpositions de directives européennes ou par des améliorations apportées par des lois nationales (LTECV, loi biodiversité, loi consommation, loi contre le gaspillage alimentaire, etc.) et présentant désormais une structure et un ordre complexes.