



NOHALTEGKEETSROT

Avis du Conseil supérieur pour un développement durable relatif au projet de loi No 7659 modifiant la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets

En date du 18 novembre, le Conseil supérieur pour un développement durable a été saisi par la ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable en vue d'un avis relatif du projet de loi sous rubrique.

Le présent avis a été adopté par la plénière du Conseil le 23 avril 2021.

Considérations générales

Le Conseil supérieur pour un développement durable tient à saluer la détermination du Gouvernement de renforcer la prévention des déchets, notamment par voie de la transposition de la Directive européenne 851/2018/EC. Il tient aussi à souligner sa grande approbation que le projet de loi respecte les principes de l'économie circulaire.

Le Conseil supérieur pour un développement durable observe que le projet de loi dépasse le cadre européen et les réactions et réservations des parties prenantes exprimés dans leurs avis respectifs. Il soutient la nécessité d'une telle approche et l'estime justifiée sous condition d'une évaluation transparente des impacts, risques et opportunités. La transposition de la directive européenne représente une opportunité importante de faire évoluer le cadre réglementaire.

Il salue la volonté du Gouvernement de viser l'objectif « zéro déchet » et de miser sur la prévention des déchets de toute sorte et d'établir une hiérarchie des déchets.

La prévention de déchets aura un impact sur la protection des ressources et ainsi une incidence positive sur l'environnement et la santé de tous (humaine et autres). Le CSDD salue le principe inscrit dans le projet de loi et recommande de faire des efforts importants en matière de sensibilisation et d'information dans cette perspective et de proposer notamment des alternatives à des mesures dites « punitives ».

En vue de l'élaboration des feuilles de route annoncées dans le cadre de la stratégie « Economie Circulaire pour le Luxembourg », le Conseil supérieur pour un développement durable recommande de faire évoluer les instruments financiers et de soutien de manière souple et flexible et d'assurer une évaluation régulière des objectifs et mesures prévus par la loi et allant au-delà de la directive européenne, notamment dans la perspective d'une mise en œuvre par d'autres instruments.

Dans le cadre de cet avis, le Conseil supérieur pour un développement durable tient à souligner la nécessité que la stratégie en matière d'économie circulaire forme un cadre politique global cohérent à long terme axé sur les effets de synergie entre les objectifs économiques, sociaux et environnementaux où un ensemble d'instruments financiers, législatifs et de soutien souple (soft policy) favorise la collaboration, l'apprentissage, le transfert et partage des connaissances et des technologies, la création des chaînes de valeurs, et l'innovation afin de faire évoluer l'économie circulaire. Il est primordial de donner plus de flexibilité aux acteurs.

Dans ce contexte, le Conseil supérieur pour un développement durable estime important de clarifier les termes et concepts relatifs à la mise en œuvre de la stratégie et de mettre à disposition les moyens financiers et humains nécessaires pour transposer la stratégie.

Le Conseil supérieur pour un développement durable a analysé le projet de loi sous rubrique sous l'angle des 7 principes de l'économie circulaire retenus dans la stratégie de l'économie circulaire afin d'évaluer dans quelle mesure la future loi aidera à développer une économie circulaire, durable et équitable au Luxembourg.

Considérations spécifiques - analyse dans quelle mesure la loi aidera à développer une économie circulaire, durable et équitable au Luxembourg

Compte tenu de la diversité des concepts et des terminologies et de l'importance accordée par le Gouvernement au concept de l'économie circulaire, le Conseil supérieur pour un développement durable a proposé sept principes pour clarifier ce que signifie l'économie circulaire et en vertu desquels des solutions circulaires peuvent être développées et mises en œuvre.

Les sept principes de l'économie circulaire visent à clarifier les éléments fondateurs et nécessaires pour développer une économie circulaire, durable et équitable.

1. Création, préservation et régénération et partage de valeur

Le Conseil supérieur pour un développement durable observe que certaines mesures du projet de loi visent une amélioration du terme valorisation matière, par des mesures de tri supplémentaires pour obtenir des flux plus importants par matières. Il constate que le projet de loi reste en grande partie dans une logique de continuité de poursuivre des objectifs de recyclage avec des interventions intéressantes en matière de soutien au réemploi.

L'introduction du terme recyclage de qualité élevée et son objectif restent à clarifier. Le Conseil supérieur pour un développement durable estime nécessaire d'introduire des critères pour pouvoir distinguer ce concept du recyclage.

Le CSDD salue tout effort que le projet de loi apporte au soutien au réemploi.

L'introduction du terme "préparation au réemploi" risque toutefois de créer une ambiguïté : même le réemploi nécessitera souvent des tâches de nettoyage ou des réparations légères. Il faut souligner et clarifier qu'un produit reste un produit quand le détenteur le donne à un

tiers avec la certitude de son réemploi et que le tiers n'accepte que ce qui peut être réemployé et ce qui répond à des critères de qualité préétablis. Il faudrait éviter tout malentendu potentiel que les activités de nettoyage ou réparation justifient la classification d'un produit en tant que déchet. L'effort de justifier que des produits quittent le statut de déchets après une activité de nettoyage peut être disproportionné par rapport à la valeur des produits. Ces clarifications semblent importantes lors de la définition du mandat des centres de ressources dont l'activité principale devrait notamment viser le réemploi des produits.

Le Conseil supérieur pour un développement durable invite à apporter des clarifications et des indications aux acteurs et parties prenantes et à communiquer plus clairement sur la distinction.

Le projet de loi introduit également la création des centres de ressources, mais leur fonctionnement ainsi les rôles et responsabilités des acteurs restent à clarifier.

2. Systémique, holistique et collaboratif - créer de la cohérence politique et faciliter la mise en œuvre de la loi par un soutien souple et efficace

La transition vers une économie circulaire passe par la création des chaînes de valeurs, l'innovation et la collaboration entre acteurs publiques, privés et de société civile pour mieux valoriser les ressources et réduire les déchets ultimes. Se basant sur le plan national de gestion des déchets et des ressources, les stratégies "Null Offall" et "Economie circulaire", le projet de loi cherche à garder une vue d'ensemble en travaillant avec tous les partenaires possibles ; producteur, vendeur, consommateur, courtier, communes et grandes entreprises s'occupant de la collecte et du triage des déchets, recycleur, ré-acheteur, ..., ré-utilisateur, ..., mais aussi en assurant une meilleure surveillance, un meilleur contrôle (communes et Etat) quant aux circuits des différents déchets. De même, il introduit une responsabilité élargie des producteurs afin de garantir une prévention maximale de déchets ainsi qu'une bonne gestion des déchets de toute sorte.

Face à ce grand nombre d'acteurs, le Conseil supérieur pour un développement durable estime nécessaire de renforcer la mise en réseau ou le networking tant au niveau des entreprises qu'au niveau des projets.

Le Conseil supérieur pour un développement durable observe que des activités de l'économie circulaire sont souvent portées par des acteurs de l'économie sociale et solidaire. Il faudrait renforcer les liens par des incitations ou programmes financiers y dédiés. Il estime que des mesures supplémentaires devraient être mises en place pour soutenir, mobiliser et faire collaborer les entreprises privées, les communes et les acteurs de la société civile afin d'atteindre les objectifs d'une économie circulaire, durable et équitable.

Le Conseil supérieur pour un développement durable propose à cet effet deux mesures :

- i. Renforcer le rôle des communes dans l'économie circulaires dans le cadre du pacte climat 2.0

Le projet de loi, la stratégie pour une économie circulaire et la stratégie "Null Offall" ne clarifient pas suffisamment les solutions que le Gouvernement vise à entériner. Le Conseil supérieur pour un développement durable est d'avis qu'il est primordial d'accompagner la rentrée en vigueur de la loi avec la mise en place des mesures concrètes qui visent à soutenir les acteurs publiques, privés et de société civile dans les démarches de l'économie circulaire et de chercher des synergies avec le pacte climat 2.0 en renforçant le rôle de l'économie circulaires dans le pacte climat 2.0 qui reste sous-exploité. Les mesures du pacte climat 2.0

ne valorisent pas suffisamment le rôle des communes en tant que parties prenantes dans une économie circulaire. Par exemple, l'élaboration d'un concept de gestion de ressources est limitée à une seule mesure et reçoit uniquement huit points. Il faudrait davantage intégrer des mesures de l'économie circulaire dans le pacte climat. La mise en place de centres de ressources pourrait être une mesure dans le catalogue qui permettrait plus de flexibilité aux communes. Une consolidation des mesures visant l'économie circulaire dans le pacte climat nécessitera également le développement et la consolidation des compétences des conseillers.

Des formations continues en matière d'économie circulaire devraient être mise en place pour le personnel des communes et les conseillers spécialisés.

Quant aux communes, le CSDD plaide pour une approche harmonisée quant au critère de taxation des déchets de ménages. Certaines communes font payer le « Grünschnitt » (déchets du jardin), d'autres le poids et encore d'autres le volume. Dans la logique de « zéro déchet » et du principe « pollueur-payeur », il faudrait favoriser une taxation sur le poids plutôt que sur le volume. De même, il faudrait spécifier la qualité du déchet ainsi que sa dangerosité et échelonner les taxes selon des critères bien définis.

- ii. Laisser la place aux initiatives et à l'innovation - développer une offre complète pour mobiliser tous les acteurs - "Letz make it circular"

Les nombreux objectifs du projet de loi sous rubrique et de la stratégie pour une économie circulaire nécessitent la mise en place d'une offre d'accompagnement pour définir et/ou mettre en œuvre une démarche d'économie circulaire auprès des acteurs. L'offre proposée à travers de Luxinnovation est considérée comme un bon début, mais se limite aux entreprises et plutôt aux activités de diagnostic en excluant la définition et l'exécution de projets.

Le Conseil supérieur pour un développement durable est d'avis que la mise en œuvre des objectifs retenus dans le cadre du projet de loi sous rubrique et dans la stratégie pour une économie circulaire impose la mise en place d'un programme de financement complet et structuré pour mobiliser tous les acteurs afin de renforcer la création de nouvelles chaînes de valeurs, la minimisation de gaspillage des ressources et l'innovation. Ainsi pourraient être réalisés des projets avec comme objectifs e.a. tels que :

- Mettre en place un projet économique innovant ou de transition vers une économie circulaire (p.ex des projets visant le réemploi, la prévention) - appel à projet ouvert à toute entreprise, coopérative, indépendant, asbl au Luxembourg
- Écoconcevoir des produits et substituer/réduire la présence des substances dangereuses (en lien avec l'initiative "Product Circularity Data Sheet (PCDS) et services
- Mettre en œuvre la responsabilité élargie des producteurs
- Optimiser la gestion des ressources et déchets
- Initier une démarche circulaire en partenariat avec d'autres acteurs (p.ex. associations)
- Quantifier l'impact global de son activité.

Ce programme pourrait inclure des approches spécifiques aux secteurs de la construction, de la fabrication, de la logistique, du commerce, de la gastronomie.

Les leçons apprises à travers des programmes “Circular Design Challenge” et “Fit4Circularity” devraient ainsi évaluées en dialogue avec les acteurs clés (e.a. Chambre des métiers, Chambre de Commerce, Chambre des Salariés) en vue d’une alimentation de la conception d’un tel programme. Des expériences des programmes “Be circular. Be Brussels” et “Accelerating the transition to a circular economy” des voisins belges et néerlandais devraient alimenter la conception d’un programme luxembourgeois.

Le Conseil supérieur pour un développement durable invite le gouvernement à initier un processus de co-crédation en vue d’une élaboration d’un tel programme.

Il tient également à souligner que ce programme devrait se baser sur les principes de la bonne gouvernance – la transparence sur les options et les critères d’éligibilité et d’évaluation. Des démarches administratives trop compliquées pour la participation à un tel programme doivent être évitées.

3. Penser local et solidaire en période de crise sanitaire et donner la priorité à la diversité

Le projet de loi sous rubrique est avisé et sera discuté au sein de la Chambre des Députés dans une période où les conséquences de la crise sanitaire due à la pandémie du Covid-19 devraient être anticipées et, dans la mesure du possible, mitigées. Les conséquences socio-économiques de la crise sanitaire comprennent la perte de revenus, la perte d’emplois, le chômage, l’augmentation des coûts des soins de santé et l’augmentation de la dette, ainsi que les nombreux problèmes socio-psychologiques qui ont accompagné les mesures de protection drastiques.

La transition écologique ne doit pas se faire aux dépenses de la question sociale. Il s’agit de veiller à la cohésion sociale. Le concept d’une transition juste doit partir du principe qu’une transition vers une économie respectueuse de l’environnement doit être acceptable pour tous, et donc prendre en compte la dimension sociale d’une telle transition.

Ainsi la mise en œuvre du projet de loi sous rubrique avec notamment la gestion des matières ne doit pas avoir une incidence sur les prix. Le citoyen et le consommateur ne doivent pas être pénalisés. Plus particulièrement les ménages vivant déjà dans la précarité, tout comme des ménages de classe moyenne risquant en raison de la crise sanitaire de devoir vivre dans la précarité, ne devraient pas être pénalisés.

Si la récupération des déchets et la gestion des matières devraient être financées par voie de taxes environnementales (imposition indirecte), les ménages les moins aisés risquent d’en souffrir le plus. Quant à la régressivité de la taxation indirecte, le Conseil supérieur pour un développement durable tient à souligner que les ménages aux petits revenus en souffriront le plus. L’hypothèse s’ensuit que les taxes déjà élevées actuellement

(proportionnellement encore plus élevées pour les ménages au seuil de la pauvreté) sont à l'origine du phénomène croissant du « littering ».

Afin d'assurer que les principes de la solidarité et de la diversité soient pris en compte, le Conseil supérieur pour un développement durable estime que les petites et moyennes entreprises devraient bénéficier d'un encadrement financier pour porter la mise en œuvre de la loi sous rubrique. Notamment les besoins de l'artisanat devraient être pris en compte ; cela notamment en considération du potentiel de création d'emplois.

Le Conseil supérieur pour un développement durable est également d'avis que les principes de l'économie sociale et solidaire devraient être pris en compte, en vue de la création de projets sociaux pour personnes risquant le « drop-out » de la société, ne disposant pas de certificat scolaire, mais motivées à travailler et à créer. Les dispositions du projet de loi sous rubrique ont un grand potentiel de création d'emplois en faveur de personnes sans formations spécifiques. La multiplication de « Repair-Cafés » (avant la crise sanitaire) démontre le besoin et la demande des consommateurs.

Le Conseil supérieur pour un développement durable propose également de prévoir que des particuliers et petites entreprises puissent s'informer avant d'investir dans un achat immobilier, p.ex avoir recours au « conseiller du logement », prévu dans le logement 2.0 de la commune qui pourrait donner un avis gratuit ou un avis à des prix échelonnés (système de tarification).

4. Santé, bien-être et impacts positifs

L'utilisation des substances dangereuses dans de nombreux produits limite l'utilisation des matières secondaires issues d'un recyclage de matière. Le Conseil supérieur pour un développement durable salue l'exigence de la directive européenne de renforcer la transparence sur la composition des produits par une communication obligatoire sur la présence des substances extrêmement préoccupantes à l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA). L'initiative nationale "Product Circularity Datasheet" vise la standardisation de l'information relative à la circularité d'un produit.

La stratégie européenne "Chemicals Strategy for Sustainability" faisant partie du Pacte Vert de la Commission européenne transformera profondément la réglementation chimique dans l'Union Européenne. Elle représente également des opportunités et des nécessités d'innover l'utilisation et l'usage des substances chimiques.

Afin de renforcer la position du Luxembourg en tant qu'acteur européen de l'économie circulaire, il s'agit d'anticiper les tendances sur le marché européen et de renforcer la substitution des substances dangereuses afin de réduire les risques pour l'environnement et la santé humaine. Dans cette perspective, le Conseil supérieur pour un développement durable considère essentiel que l'industrie manufacturière au Luxembourg puisse bénéficier d'aides financières et de transfert de connaissances en matière de substitution.

Tracer les informations relatives à la circularité des produits, des déchets y compris des substances dangereuses offrira non seulement des opportunités à la valorisation des

produits, mais permettra également au consommateur d'être mieux renseigné sur les propriétés d'un produit, notamment sur les risques environnementaux et de santé humaine.

La digitalisation sera à cet effet indispensable afin de mieux pouvoir gérer une économie circulaire de qualité. Concernant le secteur du bâtiment, les informations sur les matériaux dangereux, comme p.ex. l'amiante, devraient être communiquées aux acheteurs. Un diagnostic amiante pourrait ainsi accompagner un achat tel que le certificat de performance énergétique, selon le modèle français.

5. Réparatrice et régénératrice

Le Conseil supérieur pour un développement durable approuve le concept de la prévention et de la limitation de la production de déchets alimentaires (gaspillage alimentaire) et autres, visant avant tout les supermarchés et autres grandes surfaces, la restauration, Il salue aussi le principe de veiller à ce que tous les récipients soient réemployables, ainsi que la disposition quant à l'utilisation ou réemploi des microplastiques dans les ménages privés ou dans l'industrie.

Il insiste sur la nécessité de s'éloigner du « one use », d'utiliser une matière ou un produit à maintes reprises. Le concept « cradle to cradle » est ainsi d'une grande aide. L'avantage de ces produits portant ce logo est qu'ils sont plus facilement reconnaissables en tant que produits faciles à recycler et produisant moins de déchets.

Le Conseil supérieur pour un développement durable s'interroge si le Luxembourg ne pourrait pas bénéficier de subsides de la part de l'Union européenne, notamment en vue de la création des centres de ressources ou pour la création de projets sociaux combinant tant les principes de l'économie circulaire que ceux de l'économie sociale et solidaire.

Il salue également que le concept ou le modèle économique du « Prosumer » soit encouragé. Il est d'avis que la création davantage de « Repair-Cafés » devrait être soutenue.

Pour atteindre les objectifs visés pour la réutilisation et le recyclage des déchets d'ici 2030 et 2035, il faudra trouver des outils simples, concrets, faciles à mettre en œuvre, p.ex. en favorisant une digitalisation et simplification administrative (registre informatique électronique des déchets). Ainsi en France il est prévu qu'avant toute transaction, le registre informatique des déchets est consulté. Au Luxembourg, cela n'est pas le cas.

La création d'une plateforme de coordination de tous les acteurs de la gestion des déchets est impérative. Cet outil permettrait une évaluation plus concrète de la quantité et de la qualité des déchets, ménagers et industriels et de leur réutilisation/revalorisation éventuelle.

Ceci est spécialement vrai pour différents secteurs tels que les grandes entreprises de construction, ressources et déchets, commerce, logistique et alimentation. De même, elle permettra une vue plus globale sur le taux et la qualité des déchets exportés.

Selon le principe du pollueur - payeur, le Conseil supérieur pour un développement durable salue que le projet de loi prévoit des sanctions plus graves dans le cas de « littering » qui représente effectivement un problème au niveau national et dont le citoyen doit finalement payer les frais. Ici, le modèle américain pourrait servir de source d'inspiration.

Considérations finales

Le Conseil supérieur pour un développement durable estime également que le check durabilité et un référentiel permettant aux communes une évaluation de la durabilité de leurs projets constitueraient des instruments permettant une mise en œuvre efficace du projet de loi modifiant la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets.

Quant à la solidarité, le Conseil supérieur pour un développement durable saluerait l'introduction de démarche participative avant d'élaborer des projets de loi concernant un grand nombre d'acteurs.

L'instrument des marchés publics présente un grand potentiel pour la mise en œuvre de l'économie circulaire. Le Conseil supérieur pour un développement durable tient ainsi à rappeler que le programme du gouvernement a retenu que « L'engagement dans le domaine de la promotion de l'économie circulaire sera renforcé. ... Le rôle et le potentiel des nouvelles dispositions de la loi sur les marchés publics seront valorisés. Un outil sera développé dans une approche « cycle de vie » qui prendra en compte l'empreinte carbone et la toxicité au-delà des considérations purement monétaires. »

Finalement, le Conseil supérieur pour un développement durable tient à souligner que des réflexions sur le système de taxation des ressources et du travail doivent également être prises en compte dans le cadre de la mise en œuvre de l'économie circulaire. Des réflexions et travaux y relatifs sont actuellement en cours au sein du Conseil. Tout comme il entend poursuivre ses réflexions et ses travaux en matière de « handprint » ; terme utilisé pour désigner les impacts positifs d'un produit tout au long de son cycle de vie.