COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 2.7.2014
COM(2014) 398 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

Vers une économie circulaire: programme zéro déchet pour l'Europe

{SWD(2014) 206 final}
{SWD(2014) 211 final}

Vers une économie circulaire: programme «zéro déchet» pour l'Europe

1. Introduction: une économie circulaire pour une croissance durable

Nos économies laissent s'échapper des matières pourtant précieuses. Dans un monde où la demande de plus en plus concurrentielle de ressources limitées et parfois rares va continuer d'augmenter et où la pression sur les ressources dégrade et fragilise davantage l'environnement, l'Europe peut retirer des avantages économiques et environnementaux d'une meilleure utilisation de ces ressources. Depuis la révolution industrielle, nos économies ont conçu un schéma de croissance du type «prendre-faire-consommer et jeter», c'est à dire un modèle linéaire qui présuppose que les ressources sont abondantes, disponibles, faciles d'accès et éliminables à peu de frais. Il est de plus en plus admis que ce schéma compromet la compétitivité de l'Europe.

Le passage à une économie plus circulaire est un élément essentiel de l'initiative sur l'utilisation efficace des ressources établie dans le cadre de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive[1]. Il est possible de renforcer durablement le niveau d'efficacité d'utilisation des ressources, et des avantages économiques majeurs sont à en attendre.

Les systèmes d'économie circulaire conservent la valeur ajoutée dans les produits aussi longtemps que possible et éliminent les déchets. Ils maintiennent les ressources au sein de l'économie à la fin du cycle de vie des produits, afin qu'elles puissent encore et toujours être utilisées à des fins productives et, partant qu'elles créent à nouveau de la valeur. La transition vers une économie plus circulaire nécessite des changements tout au long des chaînes de valeur, depuis la conception des produits jusqu'à de nouveaux modèles d'entreprises et de marchés, et depuis de nouvelles méthodes de valorisation des déchets jusqu'à de nouveaux modes de comportement des consommateurs. Cela implique un changement systémique total et de l'innovation, non seulement technologique, mais aussi en matière d'organisation et de société, dans les méthodes de financement et dans les politiques. Même dans une économie fortement circulaire, il subsiste toujours des éléments de linéarité, lorsque des ressources vierges sont nécessaires et que des déchets résiduels sont éliminés.

D'ores et déjà, l'industrie reconnaît l'intérêt économique majeur d'une amélioration de la productivité des ressources. On estime que des améliorations de la productivité des ressources tout au long des chaînes de valeur pourraient réduire les besoins en intrants de 17 à 24 % d'ici à 2030[2] et qu'une meilleure utilisation des ressources pourrait représenter une économie potentielle globale de 630 milliards d'euros par an pour l'industrie européenne[3]. Des études commerciales basées sur la modélisation des produits montrent que les principes de l'économie circulaire peuvent faire réaliser d'importantes économies sur les coûts des matériaux à l'industrie européenne, et qu'une hausse du PIB de l'UE pouvant atteindre 3,9 %[4]

[1] COM(2010) 2020 et COM(2011) 21.

[2] Meyer, B. et al (2011) «Macroeconomic modelling of sustainable development and the links between the economy and the environment». Étude réalisée pour la Commission européenne (DG Environnement), disponible à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/environment/enveco/studies_modelling/pdf/report_macroeconomic.pdf

[3] «Guide to resource efficiency in manufacturing: Experiences from improving resource efficiency in manufacturing companies». Europe INNOVA (2012).

[4] Ellen MacArthur Foundation (2012) Towards the Circular Economy: Economic and business rationale for an accelerated transition.

est à en attendre du fait de la création de nouveaux marchés et de nouveaux produits, ainsi que de la création de valeur pour les entreprises. Il n'est donc pas surprenant que les entreprises s'emploient en permanence à améliorer la gestion des ressources, mais elles sont freinées par une série d'obstacles liés au marché.

La plate-forme européenne à haut niveau sur l'utilisation efficace des ressources[5], qui rassemble des gouvernements, des entreprises et des organisations de la société civile, a préconisé une transition vers une économie plus circulaire, misant davantage sur le réemploi et le recyclage de haute qualité et beaucoup moins sur les matières premières primaires.

Avec la *feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources* publiée en 2011[6], la Commission a proposé un cadre d'action et a souligné la nécessité d'une approche intégrée à plusieurs niveaux et dans de nombreux domaines. Les principaux éléments de la feuille de route ont été développés dans le septième programme d'action pour l'environnement (7e PAE)[7].

L'adoption d'un modèle économique plus circulaire promet un bien meilleur avenir pour l'économie européenne. Un tel modèle permettrait à l'Europe de relever les défis actuels et futurs liés à la pression qui s'exerce sur les ressources au niveau mondial et à l'insécurité croissante de l'approvisionnement. Réinjecter constamment des ressources dans le pool des matières utilisables à des fins productives, limiter les déchets et réduire la dépendance à l'égard de certaines sources d'approvisionnement incertaines sont des moyens directs pour améliorer la résilience et la compétitivité. Parce qu'ils contribuent à dissocier la croissance économique de l'utilisation des ressources et de ses incidences, ils offrent des perspectives de croissance durable.

La productivité des ressources a augmenté de 20 % dans l'UE entre 2000 et 2011, mais cette évolution pourrait faire partie des effets de la récession. Si ce taux était maintenu, la productivité des ressources augmenterait à nouveau de 30 % d'ici à 2030, ce qui pourrait entraîner une hausse du PIB de près de 1 % et la création de plus de deux millions d'emplois supplémentaires par rapport au scénario de continuité[8]. Les efforts visant à augmenter la productivité des ressources seront indissociables des objectifs existants de la politique de l'Union tels que la réduction des émissions de carbone, l'augmentation de l'efficacité énergétique, la réindustrialisation durable de l'économie européenne et la sécurité d'accès aux matières premières, et permettront en outre de réduire les incidences sur l'environnement et les émissions de gaz à effet de serre.

Il existe toute une série de mesures éprouvées pour promouvoir l'utilisation efficace des ressources qui gagneraient à être appliquées d'une manière plus systématique. Les mesures nécessaires pour s'assurer que ces changements seront générateurs d'emplois sont également prévues, en particulier dans la communication sur les emplois verts et le plan d'action vert pour les PME[9].

[5] http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/re_platform/index_en.htm.
[6] COM(2011) 571.
[7] JO L 354 du 28.12.2013, p. 171.
[8] *Modelling the Economic and Environmental Impacts of Change in Raw Material Consumption* (2014), Cambridge Econometrics et al.
[9] Référence des communications qui seront adoptées simultanément.

2. Mise en place d'un cadre d'action propice

Les marchés sont un moteur important de l'utilisation efficace des ressources et de l'économie circulaire, car les matières et l'énergie représentent, pour de nombreuses entreprises, la majeure partie des coûts des intrants. Cependant, alors que les marchés amorcent déjà le changement, un certain nombre d'obstacles liés au marché s'opposent à une gestion efficace et efficiente des ressources. La prévention des déchets, l'écoconception, le réemploi et des mesures similaires pourraient faire économiser quelque 600 milliards d'euros net aux entreprises de l'UE, soit 8 % de leur chiffre d'affaires annuel, tout en réduisant les émissions de gaz à effet de serre annuelles totales de 2 à 4 %[10]. Néanmoins, il faut pour cela surmonter les entraves commerciales qui empêchent ces possibilités de se concrétiser.

L'accroissement de la productivité des ressources profitera à toute une série de secteurs, mais elle permettra également aux entreprises européennes de tirer parti de la croissance rapide sur les marchés des éco-industries, qui devrait doubler entre 2010 et 2020. Au niveau international, des améliorations de la productivité des ressources sont nécessaires dans un large éventail de secteurs industriels.

Les infrastructures existantes, les modèles commerciaux et la technologie, de même que les comportements et les mentalités bien ancrés, «enferment» les économies dans le modèle linéaire. Les entreprises ne disposent pas nécessairement des informations, de la confiance et des capacités nécessaires pour se rallier aux solutions de l'économie circulaire. Le système financier ne fournit souvent pas les moyens d'investir dans l'amélioration de l'efficacité ou dans des modèles économiques innovants, qui sont perçus comme plus risqués et complexes et partant, dissuasifs pour de nombreux investisseurs traditionnels. Les habitudes de consommation traditionnelles peuvent également freiner le développement de nouveaux produits et services. Ces entraves ont tendance à persister dans une conjoncture où les prix ne reflètent pas les coûts réels de l'utilisation des ressources pour la société et où les pouvoirs publics s'abstiennent d'adresser des signaux forts et cohérents pour encourager la transition vers une économie circulaire.

S'appuyant sur les données disponibles relatives aux principaux produits, matières et chaînes de valeur, la Commission, en collaboration avec les parties prenantes, mettra en place un cadre propice à l'économie circulaire et aura recours à cet effet à des mesures associant la réglementation intelligente, les instruments fondés sur le marché, la recherche et l'innovation, les incitations, l'échange d'informations et le soutien aux approches volontaires. Ce cadre contribuera à la réalisation de l'objectif d'une renaissance industrielle durable dans l'UE et nécessitera l'implication des consommateurs et des entreprises, en particulier des PME. Sur le plan international, une étroite collaboration, tant multilatérale que bilatérale, est souhaitable entre l'UE et les autres partenaires afin de garantir le retentissement maximal du concept d'économie circulaire.

[10] *The opportunities to business of improving resource efficiency* (2013), AMEC et al.

La Commission entend:

analyser plus en détail les principales déficiences du marché et du système de gouvernance qui vont à l'encontre de la prévention des déchets et du réemploi des matières, en tenant compte de l'hétérogénéité des types de matières et de leurs utilisations, afin de contribuer à la mise en place d'un cadre d'action propice à une utilisation efficace des ressources au niveau de l'UE.

2.1. Conception et innovation au service d'une économie circulaire

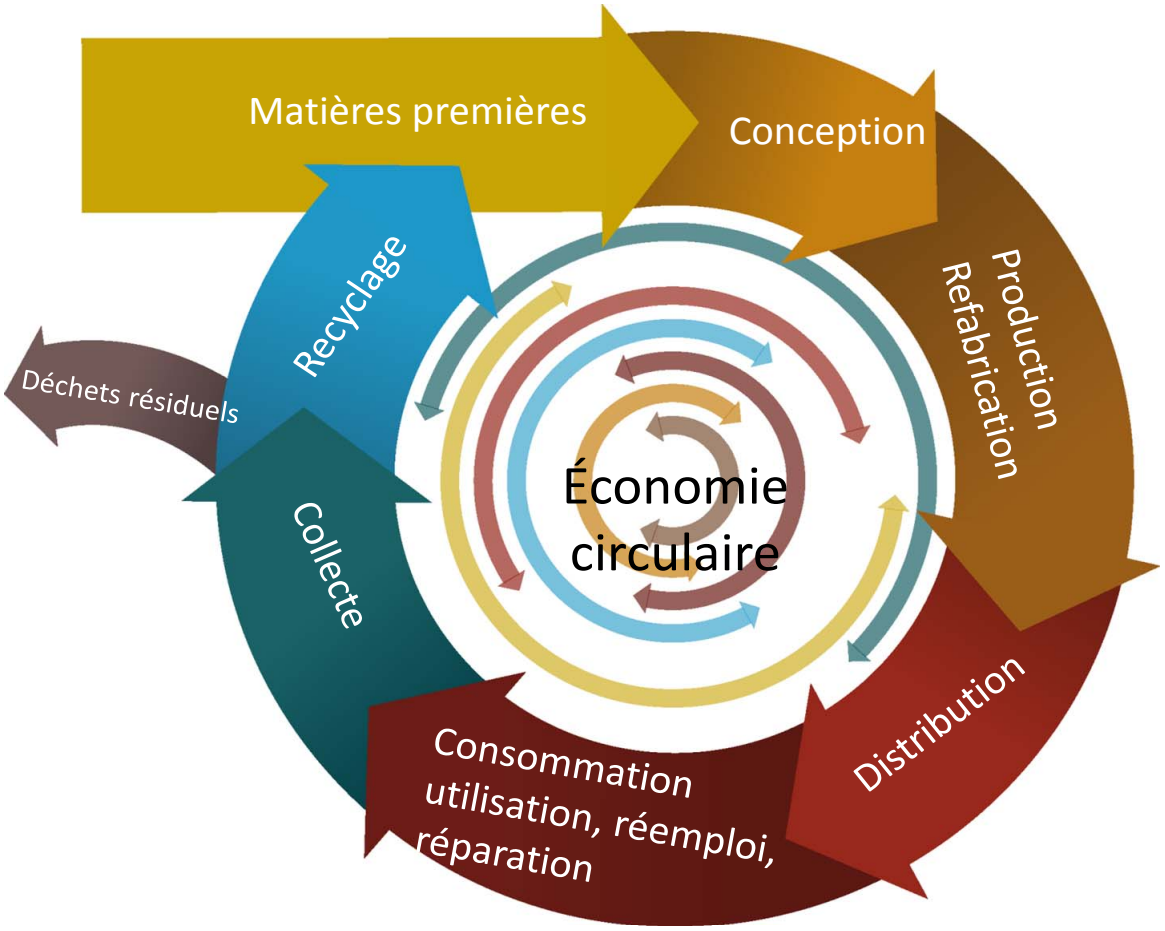
Les systèmes d'économie circulaire «conçoivent d'emblée» les déchets et font généralement appel à l'innovation tout au long de la chaîne de valeur, au lieu de s'en remettre exclusivement aux solutions possibles à la fin du cycle de vie des produits. Ils peuvent consister, par exemple, à:

réduire la quantité de matières nécessaires pour fournir un service donné (allégement);
allonger la durée de vie utile des produits (durabilité);
réduire la consommation d'énergie et de matières lors des phases de production et d'utilisation (efficacité);
réduire l'utilisation de matières dangereuses ou difficiles à recycler dans des produits et procédés de production (substitution);
créer des marchés de matières premières secondaires (matières recyclées) (reposant sur des normes, des marchés publics, etc.);
concevoir des produits plus faciles à entretenir, à réparer, à moderniser, à refabriquer ou à recycler (écoconception);
mettre en place les services aux consommateurs nécessaires à cet égard (services d'entretien/de réparations, etc.);
encourager par des mesures d'incitation et de soutien la réduction des déchets et un tri de haute qualité de la part des consommateurs;
encourager par des mesures d'incitation des systèmes de tri et de collecte réduisant autant que possible le coût du recyclage et du réemploi;
faciliter les regroupements d'activités afin d'éviter que les sous-produits ne deviennent des déchets (symbiose industrielle); et
encourager les services de location, de prêt ou de partage plutôt que l'achat de produits, afin d'élargir et d'améliorer le choix des consommateurs tout en préservant leurs intérêts (sur les plans des coûts, de la protection, de l'information, des clauses contractuelles, des questions d'assurance, etc.).

La conception des procédés de production, des produits et des services est un point de départ important. Il est possible de revoir la conception des produits de façon que ceux-ci puissent être utilisés plus longtemps, réparés, modernisés, refabriqués ou, à terme, recyclés plutôt que jetés. Il est possible de faire en sorte que les procédés de production tiennent davantage compte des possibilités de réemploi des produits et des matières premières, ainsi que de la capacité régénérative des ressources naturelles, tandis que des modèles commerciaux innovants créeront un nouveau type de relation entre les entreprises et les consommateurs

Le schéma conceptuel ci-après illustre de façon simplifiée les principales étapes d'un modèle d'économie circulaire, offrant chacune des possibilités en matière de réduction des coûts et de

la dépendance à l'égard des ressources naturelles, de stimulation de la croissance et de l'emploi, ainsi que de limitation des déchets et des émissions nocives pour l'environnement. Les étapes sont interdépendantes, car les matières peuvent être utilisées en cascade; par exemple, les entreprises échangent des sous-produits, les produits sont remis à neuf ou refabriqués, ou les consommateurs optent pour des systèmes produits-services. L'objectif est d'éviter dans toute la mesure du possible que des ressources ne s'échappent du cercle, afin de garantir un fonctionnement optimal du système.



Certains instruments et politiques de l'UE fournissent déjà des outils et des mesures d'incitation compatibles avec le modèle d'économie circulaire. La hiérarchie des déchets qui sous-tend notre législation sur les déchets conduit progressivement à l'adoption des solutions privilégiées de prévention des déchets, de préparation des déchets en vue du réemploi et du recyclage, et décourage la mise en décharge. La politique relative aux produits chimiques vise à supprimer progressivement les substances toxiques extrêmement préoccupantes. Pour les produits liés à l'énergie, certaines mesures d'écoconception comprennent des exigences en matière de durabilité et d'autres visant à faciliter le recyclage. La stratégie bioéconomique[11] encourage l'utilisation durable et intégrée des ressources biologiques et des flux de déchets pour la production de denrées alimentaires, d'énergie et de bioproduits. La politique

[11] COM(2012) 60.

climatique crée des incitations aux économies d'énergie et à la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Un cadre commun et cohérent au niveau de l'UE en faveur de l'économie circulaire permettra de rapprocher ces éléments du programme Horizon 2020 pour relever le défi de l'innovation et de la recherche[12].

Afin d'encourager la conception et l'innovation pour une économie plus circulaire, la Commission:

mettra en évidence, dans le cadre du programme de recherche et d'innovation de l'UE (Horizon 2020), les avantages d'une transition vers l'économie circulaire au niveau européen, au moyen de projets d'innovation à grande échelle centrés sur la coopération au sein des chaînes de valeur et entre celles-ci, stimulant le développement des compétences et encourageant l'application commerciale de solutions innovantes;

établira un partenariat renforcé afin de soutenir la recherche et l'innovation en faveur de l'économie circulaire;

facilitera la mise au point de modèles plus circulaires de produits et services, notamment grâce à une politique des produits plus cohérente, et renforcera l'application de la directive sur l'écoconception en accordant une plus grande attention aux critères liés à l'utilisation efficace des ressources, y compris pour les futurs groupes de produits prioritaires du plan de travail 2015-2017; et

soutiendra le principe de la cascade dans l'utilisation durable de la biomasse, en tenant compte de tous les secteurs exploitant la biomasse de sorte que cette ressource puisse être utilisée le plus efficacement possible.

2.2. Débloquer l'investissement dans les solutions de l'économie circulaire

L'UE et les États membres devraient encourager l'investissement dans les solutions innovantes de l'économie circulaire et l'adoption de ces solutions, et, dans le contexte de la réforme du système financier, lever les obstacles au financement privé des initiatives en faveur de l'utilisation efficace des ressources. Les récentes propositions de la Commission concernant la publication d'informations non financières[13], le financement à long terme[14] et les fonds de retraite professionnelle[15] comprennent des dispositions qui prévoient la communication d'informations environnementales pertinentes aux investisseurs ou la prise en compte des risques d'investissement liés à la rareté des ressources et au changement climatique.

Afin de réduire le risque d'investissement, des instruments financiers novateurs sont en cours d'élaboration, tels que le mécanisme de financement du capital naturel de la Commission et de la Banque européenne d'investissement. Les partenariats public-privé (PPP) sont également des instruments efficaces pour stimuler l'action privée et les investissements dans l'utilisation efficace des ressources. Le partenariat public-privé SPIRE (Sustainable Process Industry through Resource and Energy Efficiency - Utilisation efficace des ressources et efficacité énergétique pour un secteur de la transformation durable) et l'initiative

[12] Voir l'annexe de la présente communication.
[13] COM(2013) 207.
[14] COM(2014) 168.
[15] COM(2014) 167.

technologique conjointe «Bio-Based Industries» (bio-industries) contribuent activement aux objectifs de l'économie circulaire.

Il incombe en outre aux pouvoirs publics de délivrer les signaux adéquats pour encourager les investissements dans l'efficacité des ressources, en éliminant les subventions préjudiciables à l'environnement et en allégeant la fiscalité du travail au profit d'impôts frappant la pollution et la consommation des ressources. Les progrès accomplis par les États membres en matière de réforme de la fiscalité environnementale sont analysés dans le Semestre européen pour la coordination des politiques économiques.

Afin de débloquer l'investissement dans l'économie circulaire, la Commission:

se penchera sur les domaines prometteurs recensés par la table ronde financière sur l'utilisation efficace des ressources[16], y compris les instruments financiers innovants, en permettant la prise en compte des questions de ressources dans les règles comptables des entreprises, en définissant clairement les responsabilités des institutions financières en matière de durabilité (obligations fiduciaires), en élaborant des méthodes pour la mise au point de «tests de pression sur les ressources» à l'intention des entreprises, et en étudiant la possibilité que le marché des obligations draine des fonds supplémentaires pour des projets en faveur de l'utilisation efficace des ressources;

préparera des orientations sur les possibilités offertes par les nouvelles directives sur les marchés publics dans le domaine des marchés publics écologiques (MPE), ainsi qu'une recommandation sur le suivi des performances des États membres dans la réalisation de l'objectif indicatif de 50 % de marchés publics écologiques[17]; elle soutiendra les instruments innovants, tels que les achats publics avant commercialisation et les marchés publics de produits novateurs, et facilitera la création de réseaux des autorités publiques sur les marchés publics écologiques; et

intégrera davantage les priorités de l'économie circulaire dans les stratégies de financement de l'UE et encouragera les États membres à utiliser les fonds européens disponibles dans les programmes et projets sur l'économie circulaire, notamment dans le cadre des Fonds structurels et d'investissement européens.

2.3. Mobiliser les entreprises et les consommateurs et soutenir les PME

Les entreprises et les consommateurs restent les principaux acteurs de la transition vers une économie plus circulaire. Il faut une meilleure mise en relation des décisions prises en amont et en aval dans la chaîne de valeur, afin que les producteurs, les investisseurs, les distributeurs, les consommateurs et les recycleurs reçoivent des incitations cohérentes, et afin de garantir une répartition équitable des coûts et des bénéfices. Il est nécessaire de recourir aux mécanismes de marché pour garantir la meilleure répartition et la meilleure utilisation possibles des ressources et, le cas échéant, remédier aux déficiences du marché ou aux goulets d'étranglement en matière d'innovation. Il faut créer des marchés de matières secondaires fonctionnels. Il convient en particulier de veiller à permettre aux entrepreneurs d'exploiter les nouveaux marchés potentiels liés à l'économie circulaire, et de faire en sorte que la base de compétences nécessaires soit disponible sur le marché du travail. Il faut mieux

[16] MEMO/13/110.
[17] COM/2008/400.

informer les consommateurs sur les atouts écologiques des différents produits afin de leur donner les moyens de choisir en connaissance de cause.

La plate-forme européenne sur l'utilisation efficace des ressources a mis en évidence[18] d'importants débouchés commerciaux à différentes étapes de la «boucle» pour réintroduire les matières dans le processus de production ou dans diverses parties de la chaîne d'approvisionnement d'origine ou dans d'autres chaînes d'approvisionnement. Ils s'appuient sur des initiatives couronnées de succès et susceptibles d'être développées à plus grande échelle et appliquées de manière plus générale, notamment:

dans la phase de production: des normes d'approvisionnement durable, des programmes volontaires menés par l'industrie et les détaillants, et la symbiose industrielle pour alimenter les marchés de sous-produits;

dans la phase de distribution: les «passeports de produits» évoqués dans les recommandations de la plate-forme, afin d'améliorer l'information sur les ressources contenues dans les produits et la façon dont ces produits peuvent être réparés ou recyclés; et

dans la phase de consommation: des modèles de consommation collaborative, basés sur le prêt, l'échange, le troc et la location des produits, et des systèmes produits-services destinés à tirer un meilleur parti d'atouts ou de ressources sous-utilisés (par exemple, voitures, outils, logements).

La phase pilote de l'initiative «Empreinte environnementale» décrite dans la communication de la Commission intitulée *Mise en place du marché unique des produits verts*[19] rassemble les parties prenantes dans le but de parvenir à un terrain d'entente sur la façon de mesurer l'impact environnemental des produits et des organisations. À l'issue de la phase pilote, la Commission déterminera si ces méthodes donnent des résultats suffisamment satisfaisants pour pouvoir être appliquées aux instruments existants ou à de nouveaux instruments visant à améliorer la performance environnementale des produits.

Ces mesures devraient être appliquées à plus grande échelle afin de garantir de bonnes conditions cadres et des règles du jeu équitables permettant aux entreprises existantes et aux nouvelles entreprises de s'adapter aux grandes tendances des ressources mondiales, de récompenser les meilleures entreprises, d'inciter les nouveaux entrepreneurs à inventer les solutions commerciales de demain, de les expérimenter sur le marché, et de fournir des informations crédibles aux consommateurs. Le processus engagé par plusieurs parties prenantes dans le cadre de l'agenda du consommateur européen[20] a mis en évidence le besoin d'outils efficaces pour lutter contre les allégations environnementales trompeuses et infondées

Il faut doter la population active des compétences nécessaires pour garantir une transition efficace, porteuse d'emplois[21]. La communication sur les emplois verts[22] crée le cadre requis pour exploiter les possibilités de création d'emplois qu'offre une économie plus circulaire et efficace dans l'utilisation des ressources. Les autorités régionales et locales et les partenaires sociaux ont aussi un rôle important à jouer dans la mise en place d'une aide ciblée et coordonnée, sous la forme d'investissements, d'infrastructure, de technologie et de

[18] http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/documents/erep_manifesto_and_policy_recommendations_31-03-2014.pdf

[19] COM(2013) 196 et recommandation 2013/179/UE de la Commission.

[20] COM(2012) 225.

[21] COM(2012) 173.

[22] COM(2014) 446.

compétences, plus particulièrement axée sur les PME. Ils sont également bien placés pour inciter les consommateurs à porter leur choix sur des produits et services plus durables, et encourager un changement de comportement.

Pour mobiliser les consommateurs et les entreprises, en particulier les PME, la Commission:

s'appuiera sur les résultats de la phase pilote de l'initiative «Empreinte environnementale», qui se déroulera jusqu'en 2016, et expliquera comment la mesure de l'impact environnemental peut être utilisée pour la conception des produits et des procédés et appliquée aux fins de mieux informer les consommateurs sur les choix durables en matière d'environnement;

proposera une large coopération des parties prenantes dans le cadre d'actions de coordination et de soutien au titre du programme Horizon 2020 et de ses instruments, notamment l'Institut européen d'innovation et de technologie, les fonds structurels et d'investissement européens, le plan d'action pour l'éco-innovation, le plan d'action vert pour les PME et l'agenda du consommateur européen;

fera fond sur les engagements des parties prenantes du partenariat d'innovation européen sur les matières premières, qui sont directement liés à la productivité des ressources;

soutiendra la création d'emplois et le développement des compétences par une meilleure coordination des politiques, de façon à orienter les fonds européens sur des programmes et projets qui soutiennent la croissance verte, l'amélioration de l'information et le suivi, y compris par l'intermédiaire du processus du semestre européen, et en collaboration avec les partenaires sociaux, les établissements d'enseignement et de formation et les autres parties prenantes; et

favorisera les échanges de meilleures pratiques au niveau international.

3. Modernisation de la politique en matière de déchets et de ses objectifs: les déchets en tant que ressource

Dans les systèmes d'économie circulaire, transformer les déchets en ressources revient à «boucler la boucle». Les objectifs généraux ou chiffrés fixés par la législation européenne ont été des éléments déterminants pour l'amélioration de la gestion des déchets; ils stimulent l'innovation dans le domaines du recyclage et du réemploi, limitent la mise en décharge, réduisent les pertes de ressources et incitent à changer de comportement. Il n'en reste pas moins que l'Union européenne produit toujours quelque cinq tonnes de déchets par personne et par an en moyenne, dont un peu plus d'un tiers sont effectivement recyclés.

L'Union a fait part de sa volonté politique[23] de réduire la production de déchets, de recycler les déchets pour en faire une source importante et fiable de matières premières pour l'UE, de valoriser l'énergie uniquement à partir de matières non recyclables, et d'éliminer quasi totalement la mise en décharge. L'approfondissement de la politique des déchets sera source d'avantages considérables pour la croissance et l'emploi, pour un coût relativement faible voire nul, et contribuera dans le même temps à l'amélioration de l'environnement. Sur les marchés mondiaux, une politique ambitieuse en matière de déchets devrait stimuler l'innovation et contribuer à rendre les entreprises de l'UE encore plus compétitives pour la

[23] 7e PAE.

fourniture de services de gestion des déchets, et offrir de nouveaux débouchés aux exportateurs de l'UE.

3.1. Définir des objectifs chiffrés en matière de déchets pour évoluer vers une société du recyclage

L'Europe a beaucoup progressé dans sa démarche de transformation des déchets en ressource et de promotion de solutions durables de gestion des déchets, telles que le recyclage. Toutefois, la situation varie considérablement suivant les États membres. Six d'entre eux ont déjà éliminé de manière effective la mise en décharge des déchets municipaux, ramenée de 90 % à moins de 5 % au cours des vingt dernières années, et ont un taux de recyclage qui atteint 85 % dans certaines régions. Dans d'autres États membres, plus de 90 % des déchets sont mis en décharge et moins de 5 % sont recyclés.

Il convient que les pouvoirs publics délivrent des signaux forts pour créer la prévisibilité à long terme nécessaire aux investissements et au changement, afin que les matériaux tels que les matières plastiques, le verre, le métal, le papier, le bois, le caoutchouc et d'autres matières recyclables puissent rentrer dans l'économie en tant que matières premières secondaires, à un prix compétitif. La fixation d'objectifs de recyclage précis pour la période allant jusqu'en 2030 apportera cette prévisibilité. La collecte sélective à la source ainsi que des méthodes fiables pour calculer les taux de recyclage garantiront un recyclage de haute qualité et contribueront au développement de marchés de matières premières secondaires de haute qualité. À cet effet, la méthode de mesure qui est utilisée pour évaluer ce qui est effectivement recyclé devrait être explicitée, car certains États membres déclarent actuellement des déchets collectés comme des déchets recyclés en dépit de pertes importantes de matières entre ces phases. La mise en décharge de tous les déchets recyclables sera interdite en 2025. Les États membres devraient s'efforcer de supprimer quasi totalement la mise en décharge d'ici à 2030. La valorisation énergétique, notamment la valorisation énergétique des déchets, et l'utilisation des biocarburants, auront un rôle à jouer en ce qui concerne les déchets non réemployables et non recyclables. Cela impliquera une meilleure exploitation de la capacité existante de valorisation énergétique de l'UE, qui est inégalement répartie, ainsi que des mesures pour éviter la surcapacité.

De telles mesures sont susceptibles de créer plus de 180 000 emplois directs dans l'UE d'ici à 2030, qui viendront s'ajouter aux 400 000 emplois estimés qui seront créés par la mise en œuvre de la législation en vigueur en matière de déchets[24]. Ces mesures permettront de satisfaire entre 10 et 40 % de la demande de matières premières de l'Union, tout en contribuant à la réalisation de l'objectif que l'UE s'est fixé de réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 40 % d'ici à 2030 — ce qui permettrait d'éviter 62 millions de tonnes équivalent CO_2 d'émissions par an en 2030.

Afin d'accroître les avantages économiques, sociaux et environnementaux d'une meilleure gestion des déchets municipaux, la Commission propose les approches suivantes:

- augmenter le taux de réemploi et de recyclage des déchets municipaux pour le porter à 70 % au minimum d'ici à 2030;

[24] SWD(2014) 207.

- augmenter le taux de recyclage des déchets d'emballage pour le porter à 80 % d'ici à 2030, avec des objectifs intermédiaires de 60 % d'ici à 2020 et de 70 % d'ici 2025, y compris des objectifs pour certaines matières;
- interdire la mise en décharge des matières plastiques recyclables, des métaux, du verre, du papier et du carton, ainsi que des déchets biodégradables d'ici 2025, les États membres s'efforçant de supprimer quasi totalement la mise en décharge d'ici à 2030[25];
- créer des marchés de matières premières secondaires de haute qualité, et évaluer la valeur ajoutée de critères de fin de vie de déchet pour certaines matières;
- préciser la méthode de calcul à appliquer pour les matières recyclées, afin de garantir un recyclage de haute qualité.

3.2. Simplifier et mieux appliquer la législation relative aux déchets

Les États membres disposent d'une certaine latitude quant à la manière d'atteindre les objectifs. Toutefois, il reste encore beaucoup à faire pour simplifier et améliorer l'application de la législation sur les déchets au niveau national et pour réduire les disparités existantes.

En 2012, la Commission a établi un tableau de bord de la gestion des déchets, ainsi que des feuilles de route assorties de recommandations précises pour les États membres les moins performants. Elle continuera d'accorder une attention particulière aux États membres qui sont le plus loin des objectifs et s'efforcera, en concertation avec ceux-ci, de remédier le plus tôt possible aux insuffisances constatées dans la mise en œuvre de la législation.

Les mesures économiques ont joué un rôle important dans l'amélioration de la gestion des déchets au niveau national, en particulier les taxes frappant la mise en décharge et l'incinération, les systèmes de tarification incitative du type «payer pour jeter» et les régimes de responsabilité élargie des producteurs, ou les mesures incitant les collectivités locales à promouvoir la prévention, le réemploi et le recyclage. L'interdiction de la mise en décharge s'est également révélée efficace. La fixation d'exigences minimales concernant les régimes de responsabilité du producteur à l'échelle de l'UE permettra de réduire les coûts et d'éliminer les obstacles rencontrés par les producteurs tenus de se conformer à plusieurs systèmes nationaux au sein de l'Union européenne.

Les fonds européens peuvent soutenir les efforts des États membres ciblés sur la gestion intégrée des déchets, y compris l'infrastructure de collecte sélective, de réemploi et de recyclage. La mise en décharge ou l'incinération seule ne devraient plus, à l'avenir, bénéficier de subventions.

Afin de tirer le meilleur parti de la capacité disponible de gestion des déchets dans l'UE, il conviendrait d'améliorer la planification et l'échange d'informations et éventuellement, au moins à titre de mesure transitoire, de tolérer davantage de transferts de déchets au sein de l'UE vers les installations les plus modernes et les plus efficaces.

Il est possible de rationaliser et de faciliter davantage la collecte de données et la communication d'informations au niveau national, et d'améliorer la fiabilité des données et

[25] Une certaine proportion de déchets «résiduels» n'est pas valorisable et est donc susceptible d'être mise en décharge, puisqu'il n'existe actuellement aucune autre possibilité de traitement. Cette proportion serait limitée à 5 %.

leur cohérence dans l'ensemble de l'UE. L'adoption d'indicateurs communs facilitera le suivi et la comparaison des performances des États membres[26].

Les mesures visant à poursuivre la simplification de l'*acquis* en matière de déchets et à garantir l'efficacité et l'efficience s'appuieront sur les efforts déjà consentis pour réduire les coûts administratifs de la politique en matière de déchets, consistant, par exemple, à exempter certaines PME des obligations de reprise ou de la mise en place d'un système d'échange de données électroniques obligatoire pour les transferts de déchets.

Afin de s'assurer que la simplification et l'amélioration de la mise en œuvre permettront de tirer le meilleur parti de la législation de l'UE, la Commission propose les approches suivantes:

- éliminer les chevauchements entre les objectifs relatifs aux déchets et harmoniser les définitions;
- simplifier considérablement les obligations de notification incombant aux États membres, notamment explicitation et rationalisation des méthodes de calcul des objectifs relatifs aux déchets municipaux, à la mise en décharge et aux déchets d'emballage;
- permettre aux États membres d'exempter les PME ou les entreprises qui collectent et/ou transportent de très petites quantités de déchets non dangereux des exigences générales d'autorisation ou d'enregistrement prévues par la directive-cadre relative aux déchets;
- instaurer une exigence de notification annuelle par l'intermédiaire d'un guichet unique pour l'ensemble des données relatives aux déchets, et adapter les statistiques sur les déchets aux exigences de la législation de l'UE en matière de déchets, tout en comparant les méthodes nationales aux normes d'Eurostat;
- exiger la mise en place de systèmes informatisés de contrôle des données et de vérification des données par des tiers dans les États membres;
- mettre en place un dispositif d'alerte précoce permettant de s'assurer que les États membres arrêtent un ensemble approprié de mesures pour atteindre les objectifs en temps voulu;
- définir, pour les régimes de responsabilité élargie des producteurs, des conditions minimales de fonctionnement qui pourraient être développées au niveau national ou dans des documents d'orientation de l'UE, et promouvoir l'utilisation des instruments économiques dans les États membres; et
- promouvoir des investissements directs dans les solutions de gestion des déchets qui se trouvent au sommet de la hiérarchie des déchets (prévention, réutilisation, recyclage).

3.3. Relever les défis liés à certains types de déchets

Des approches sur mesure sont nécessaires pour faire face aux problèmes spécifiques posés par certains déchets du fait de pertes importantes de ressources ou d'incidences marquées sur l'environnement.

[26] À titre d'exemple, quatre méthodes de calcul sont autorisées pour l'objectif de recyclage relatif aux déchets municipaux. En fonction de la méthode retenue, les résultats pourraient être assez différents (environ 20 %).

Prévention des déchets: la priorité absolue pour toutes les phases de l'économie circulaire est de veiller à produire moins de déchets. Des programmes de prévention des déchets ont récemment été adoptés par les États membres, conformément aux exigences de la directive-cadre relative aux déchets, et sont actuellement examinés par l'Agence européenne pour l'environnement. À l'issue de cet examen, la Commission prendra des initiatives pour promouvoir les bonnes pratiques en matière de prévention des déchets dans l'UE.

Déchets marins: les déchets marins polluent les plages, portent préjudice à la vie marine et créent un problème à long terme, car ils nécessitent un nettoyage coûteux. Le 7e PAE préconise un objectif général de réduction quantitative à l'échelle de l'Union, soutenu par des mesures ciblant les sources.

La mise en œuvre intégrale des mesures prévues dans le paquet de révision de la législation de l'UE sur les déchets permettrait de réduire les déchets marins de 13 % d'ici à 2020 et de 27 % d'ici à 2030. La fixation d'un objectif de réduction spécifique pour 2020 serait un signal clair à l'intention des États membres qui élaborent actuellement des mesures pour parvenir à un «bon état écologique» des eaux marines pour l'échéance de 2020 fixée par la directive-cadre de stratégie pour le milieu marin, et encouragerait l'établissement de plans d'action sur les déchets marins dans le cadre des conventions sur les quatre mers régionales. D'autres mesures prises au niveau de l'UE, intégrant notamment les résultats de l'évaluation en cours de la directive sur les installations de réception portuaires[27], contribueront également à la réalisation de l'objectif. Une seconde phase de l'objectif de réduction sera mise en place en temps utile, sur la base d'une analyse plus approfondie du potentiel de réduction d'autres sources terrestres et maritimes et compte tenu de l'engagement pris lors de la conférence Rio + 20 de réduire de manière significative les déchets marins d'ici à 2025.

Déchets de construction et de démolition: les marchés des matériaux recyclés sont essentiels pour augmenter le taux de recyclage des déchets de construction et de démolition. La conception des matériaux visant à améliorer la gestion des déchets de construction et de démolition, l'augmentation de la capacité de recyclage et de la teneur en matériaux recyclés des matériaux de construction sont des approches qui seront incluses dans un cadre d'évaluation de la performance environnementale des bâtiments, comme le souligne la communication de la Commission intitulée *Possibilités d'utilisation efficace des ressources dans le secteur de la construction*[28].

En outre, dans le cadre du «mécanisme d'alerte précoce» proposé, la performance des États membres fera l'objet d'un suivi par comparaison avec l'objectif de 70 % de recyclage d'ici à 2020. Seront notamment prises en considération les mesures telles que l'augmentation des tarifs de mise en décharge des déchets de construction et de démolition, ou des obligations supplémentaires de tri sur les grands sites de démolition en vue d'améliorer la qualité des matières recyclées.

Déchets alimentaires:

selon les estimations, jusqu'à 30 % de la totalité des denrées alimentaires produites dans le monde sont perdus ou gaspillés. La Commission envisage de présenter des propositions spécifiques visant à réduire le gaspillage alimentaire.

Déchets dangereux: la gestion appropriée des déchets dangereux reste problématique, et nous manquons d'informations sur le circuit effectif de traitement d'une partie de ce flux de

[27] Directive 2000/59/CE.

[28] COM(2014) 445.

déchets. Il s'agira, dans un premier temps, de renforcer l'enregistrement des données et la traçabilité en créant des registres des déchets dangereux et en mettant en évidence les atouts et les insuffisances des systèmes de gestion des déchets dangereux des États membres. Ces registres pourraient être progressivement étendus à d'autres types de déchets, comme c'est déjà le cas dans plusieurs États membres.

Déchets de matières plastiques: la production de plastique dans l'UE devrait augmenter au rythme de 5 % par an selon les prévisions. Alors que 24 % seulement des déchets plastiques sont recyclés, près de 50 % sont mis en décharge, et le reste incinéré. La consultation publique sur les déchets plastiques réalisée par la Commission en 2013[29] fait état d'un potentiel important d'utilisation plus durable des matières plastiques, et les résultats plaident en faveur de l'élimination de la mise en décharge des matières plastiques et d'une meilleure conception des plastiques et des produits en plastique. La récente proposition de la Commission autorisant les États membres à restreindre l'utilisation des sacs en plastique[30], ainsi que les propositions visant à augmenter le recyclage et à abandonner la mise en décharge présentées dans la présente communication sont des initiatives importantes pour améliorer la gestion des déchets de matières plastiques.

Recyclage des matières premières critiques: toutes les matières premières sont importantes, mais les matières premières critiques méritent une attention particulière, car leur production est concentrée dans un petit nombre de pays dans le monde, alors que bon nombre d'entre elles ont une faible substituabilité et des taux de recyclage peu élevés. La Commission encourage l'utilisation efficace et le recyclage des matières premières critiques dans le cadre de l'initiative «matières premières»[31] et du partenariat d'innovation européen sur les matières premières.

Transferts illicites de déchets: la Commission renforcera son action pour garantir le respect de la législation de l'Union dans ce domaine, en particulier le règlement (CE) n° 1013/2006 concernant les transferts de déchets, tel que modifié récemment dans le but de renforcer les inspections des transferts de déchets.

Recyclage du phosphore: le phosphore est une ressource vitale pour la production de denrées alimentaires, mais il présente un sérieux risque pour la sécurité d'approvisionnement, et son utilisation génère aujourd'hui des déchets et des pertes à chaque étape de son cycle de vie. Faisant suite à la communication consultative sur l'utilisation durable du phosphore[32], la Commission a entrepris d'élaborer un cadre d'action.

Pour relever les défis propres à certains types de déchets, la Commission:
propose, pour les **déchets marins**, un objectif de réduction ambitieux de 30 % d'ici à 2020 pour les dix types de déchets les plus couramment trouvés sur les plages, ainsi que pour les engins de pêche trouvés en mer, la liste étant adaptée à chacune des quatre régions marines de l'UE;

[29] COM(2013) 123.
[30] COM(2013) 761.
[31] COM(2011) 25.
[32] COM(2013) 517.

prévoit des mesures visant à stimuler les marchés des matériaux recyclés issus de **déchets de construction et de démolition** et envisage l'établissement, au niveau de l'UE, d'un cadre commun d'évaluation de la performance environnementale des bâtiments;

propose que les États membres élaborent des stratégies nationales de prévention du gaspillage alimentaire et s'efforcent de parvenir à une réduction du **gaspillage alimentaire** d'au moins 30 % d'ici à 2025 dans les secteurs de la fabrication, du commerce de détail/de la distribution, de la restauration/hôtellerie et des ménages;

prévoit de mettre en place un système approprié de registres au moins **pour les déchets dangereux** dans tous les États membres;

propose, parallèlement à sa proposition visant à réduire l'utilisation des sacs en **plastique**, d'interdire la mise en décharge des matières plastiques d'ici à 2025;

propose que les États membres incluent dans leurs plans nationaux de gestion des déchets des mesures prévoyant la collecte et le recyclage des déchets contenant de grandes quantités de matières premières critiques; et

envisage l'élaboration d'un cadre d'action sur le **phosphore**, afin d'encourager le recyclage de cette substance, de stimuler l'innovation, d'améliorer les conditions du marché et d'intégrer l'utilisation durable du phosphore dans la législation de l'Union relative aux engrais, aux denrées alimentaires, à l'eau et aux déchets.

4. Fixation d'un objectif d'utilisation efficace des ressources

Dans le 7e PAE, les États membres et le Parlement européen ont convenu que l'Union européenne devait définir des indicateurs et fixer des objectifs en matière d'utilisation efficace des ressources, ainsi qu'examiner l'opportunité d'inclure un indicateur et un objectif clés dans le semestre européen. Au terme de consultations de grande ampleur, il est apparu que la productivité des ressources, mesurée par le PIB rapporté à la consommation de matières premières (CMP), pouvait servir d'objectif en matière de productivité des ressources[33].

Un objectif réaliste d'augmentation de la productivité des ressources, approuvé par l'UE et ses États membres, retiendrait l'attention politique et permettrait de mettre à profit les possibilités actuellement inexploitées qu'offre l'économie circulaire pour créer une croissance durable et des emplois et renforcer la cohérence de la politique de l'Union.Il s'agirait d'un moyen proportionné pour garantir cette cohérence et encourager l'action.

Selon les prévisions, un scénario de continuité devrait déjà permettre à l'UE d'accroître sa productivité des ressources de 15 % entre 2014 et 2030. Des politiques judicieuses promouvant la transition vers une économie plus circulaire, conformément aux recommandations de la plate-forme pour l'utilisation efficace des ressources, devraient permettre de doubler ce taux. Tout en contribuant de manière importante à l'aspect durable de la croissance, un accroissement de la productivité des ressources de 30 % aurait également un effet positif sur la création d'emplois et la croissance du PIB[34].

[33] La CMP est un indicateur global qui mesure (en tonnes) la totalité des ressources en matières utilisées dans l'économie, tout en tenant compte de l'utilisation des ressources intégrée dans les importations. Il est actuellement disponible pour l'UE et certains États membres. Les pays pour lesquels la CMP n'est pas encore disponible peuvent utiliser dans l'intervalle l'indicateur de consommation intérieure de matières.

[34] SWD (2014) 211.

L'industrie bénéficierait de cette amélioration de la productivité des ressources, sous la forme d'une compétitivité accrue[35]. Les coûts des ressources peuvent représenter une part importante de la structure des coûts des entreprises, et celles-ci ont besoin de ressources accessibles et prévisibles[36]. Il en résulterait à la fois des gains financiers immédiats et des avantages stratégiques à plus long terme, car le gonflement de la demande mondiale fait augmenter les prix des ressources et la volatilité de ceux-ci. Une Europe plus efficace dans l'utilisation des ressources atteindra plus facilement son objectif de réindustrialisation.

Quoique non contraignant et fixé au niveau de l'UE, un objectif de productivité des ressources inciterait les États membres qui ne se sont pas encore dotés d'un tel objectif au niveau national à mettre en place des mesures qui tiennent compte de l'utilisation des ressources. Il en résulterait des mesures plus équilibrées, prenant en considération l'ensemble des conséquences économiques, sociales et environnementales afin de combler cette lacune.

Les États membres pourraient panacher librement les mesures et actions les plus avantageuses sur les plans économique et environnemental compte tenu des objectifs stratégiques plus généraux. Ce faisant, ils bénéficieraient d'une série de bonnes pratiques avérées — mais pas encore généralisées — qu'ils pourraient adopter et adapter à leurs propres besoins et situations. L'examen de la stratégie Europe 2020 est en cours[37], et une consultation publique est organisée à cet effet afin de recueillir toutes les avis exprimés à ce sujet. La Commission estime dès lors que toute décision relative à la fixation d'un objectif général de productivité des ressources devrait être prise dans le cadre de cet examen, après prise en compte des résultats de la consultation publique et des recommandations de la plate-forme européenne sur l'utilisation efficace des ressources.

Pour que les responsables politiques soient bien conscients de la pression globale sur l'environnement qui s'exerce par l'intermédiaire des ressources, il est nécessaire que d'autres indicateurs soient pris en compte, en particulier pour l'utilisation de l'eau et les ressources foncières limitées. Depuis 2013, Eurostat publie un tableau de bord sur l'utilisation efficace des ressources, qui fait partie des indicateurs de la stratégie Europe 2020[38]. Ce tableau de bord est destiné à permettre de contrôler la mise en œuvre de la *feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources*, de faire apparaître clairement le lien entre les ressources et d'associer davantage les parties prenantes au processus de mesure des progrès sociaux, au-delà de ce que permet le PIB.

[35] Les parties prenantes ont préféré recourir à la CMP pour mesurer l'utilisation des ressources car cet indicateur rend compte de l'utilisation des ressources qui est intégrée non seulement dans les produits importés, mais aussi dans les produits fabriqués au niveau national, et permet donc de comparer de manière équitable les niveaux d'efficacité d'utilisation des ressources.

[36] Des études récentes réalisées dans les secteurs de l'acier et de l'aluminium montrent que les matières premières représentent 30 à 40 pour cent environ de la structure des coûts de ces secteurs, soit une part plus importante que les coûts de main-d'œuvre.

[37] COM(2014) 130 du 19.3.2014: État des lieux de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive.

[38] http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/ree_scoreboard.

Afin d’exploiter le potentiel d'utilisation efficace des ressources dans le cadre d’une croissance durable,

- la Commission tiendra compte des recommandations de la plate-forme européenne sur l’utilisation efficace des ressources relatives à un objectif général d'utilisation efficace des ressources, ainsi que des résultats de la consultation publique organisée dans le cadre de l'examen de la stratégie Europe 2020;
- parallèlement, le tableau de bord sur l’utilisation efficace des ressources utilisé pour surveiller les indicateurs d'utilisation des ressources autres que le carbone et les matières (en particulier, la terre et l’eau) sera étoffé; et
- les offices nationaux de statistique devront établir une méthode généralement reconnue au sein du système statistique européen pour calculer la consommation des matières premières au niveau national.