

Avis du Comité économique et social européen sur la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à un cadre de suivi pour l'économie circulaire

[COM(2018) 29 final]

(2018/C 367/19)

Rapporteur: **Cillian LOHAN**

Corapporteuse: **Tellervo KYLÄ-HARAKKA-RUONALA**

Consultation	Commission européenne, 12.2.2018
Base juridique	Article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Décision de l'assemblée plénière	19.9.2017
Compétence	Section spécialisée «Agriculture, développement rural et environnement»
Adoption en section spécialisée	26.6.2018
Adoption en session plénière	11.7.2018
Session plénière n°	536
Résultat du vote	172/0/1
(pour/contre/abstentions)	

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le CESE accueille favorablement la communication relative au suivi des progrès accomplis dans la réalisation d'une économie circulaire, qu'il considère comme une étape importante dans le prolongement du plan d'action en faveur de l'économie circulaire, conformément aux recommandations qu'il avait formulées dans son avis NAT/676.

1.2. Cette communication constitue un bon point de départ, mais un certain nombre d'indicateurs pertinents et essentiels y font défaut:

- l'écoconception,
- la création de (nouveaux) modèles économiques,
- l'économie collaborative,
- les indicateurs sociaux,
- les données relatives aux émissions.

1.3. Le CESE constate que malgré son statut d'organe consultatif des institutions de l'Union européenne, il n'a pas été associé au processus de consultation dans le cadre du développement de ces indicateurs.

1.4. L'économie circulaire est liée à l'économie à faible intensité de carbone et aux objectifs de développement durable (ODD), ce qui devrait par conséquent se refléter dans les indicateurs de suivi.

1.5. Il y a lieu de veiller à ce que le suivi ne soit pas axé outre mesure sur les déchets.

1.6. La définition des «secteurs de l'économie circulaire» est trop restrictive et devrait être élargie, étant donné son incidence sur plusieurs indicateurs.

1.7. Un manque de données dans un domaine déterminé ne devrait pas constituer un motif d'exclusion. Il convient de mettre en évidence les lacunes en matière de données et de définir des stratégies pour les combler. Si nous continuons à nous limiter aux vieilles données traditionnelles, nous ne pourrions pas mesurer avec précision la transition vers un nouveau modèle économique.

1.8. Il existe des incohérences dans les politiques et réglementations, qui constituent des obstacles à la transition vers un modèle d'économie circulaire pour le monde des entreprises. Ces incohérences devraient être recensées dans le cadre du suivi.

1.9. L'utilisation des deniers publics devrait être surveillée au moyen d'un indicateur spécifique. Les investissements spécialement destinés à des projets d'économie circulaire devraient incorporer des données qui pourraient être utilisées pour mettre cet indicateur au point. Outre «l'argent investi», il importe également d'assurer le suivi de «l'argent dépensé».

1.10. La plateforme des acteurs européens de l'économie circulaire devrait servir à nouer un dialogue avec des parties prenantes actives dans le domaine, et il conviendrait d'élaborer et de mettre en œuvre une stratégie de communication fixant des objectifs concrets.

1.11. La sensibilisation et l'éducation des consommateurs et des utilisateurs devraient être mesurées afin de permettre une meilleure compréhension du rôle du consommateur dans l'économie circulaire et la circulation des matières. Il y a lieu d'encourager et de mesurer les soutiens infrastructurels permettant aux consommateurs d'améliorer leur comportement en ce qui concerne l'utilisation efficace des ressources, ainsi que les activités visant à appuyer la transformation du «consommateur» en «utilisateur».

2. Observations générales

2.1. Le CESE accueille favorablement la communication de la Commission. Le suivi des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs du plan d'action en faveur de l'économie circulaire est un élément essentiel.

2.2. Le processus de consultation en vue du développement du cadre de suivi était axé sur les parties prenantes. Il aurait dû associer le CESE, dont le rôle d'organe consultatif est consacré par les traités, et qui compte parmi ses membres de nombreux groupes de parties prenantes concernés.

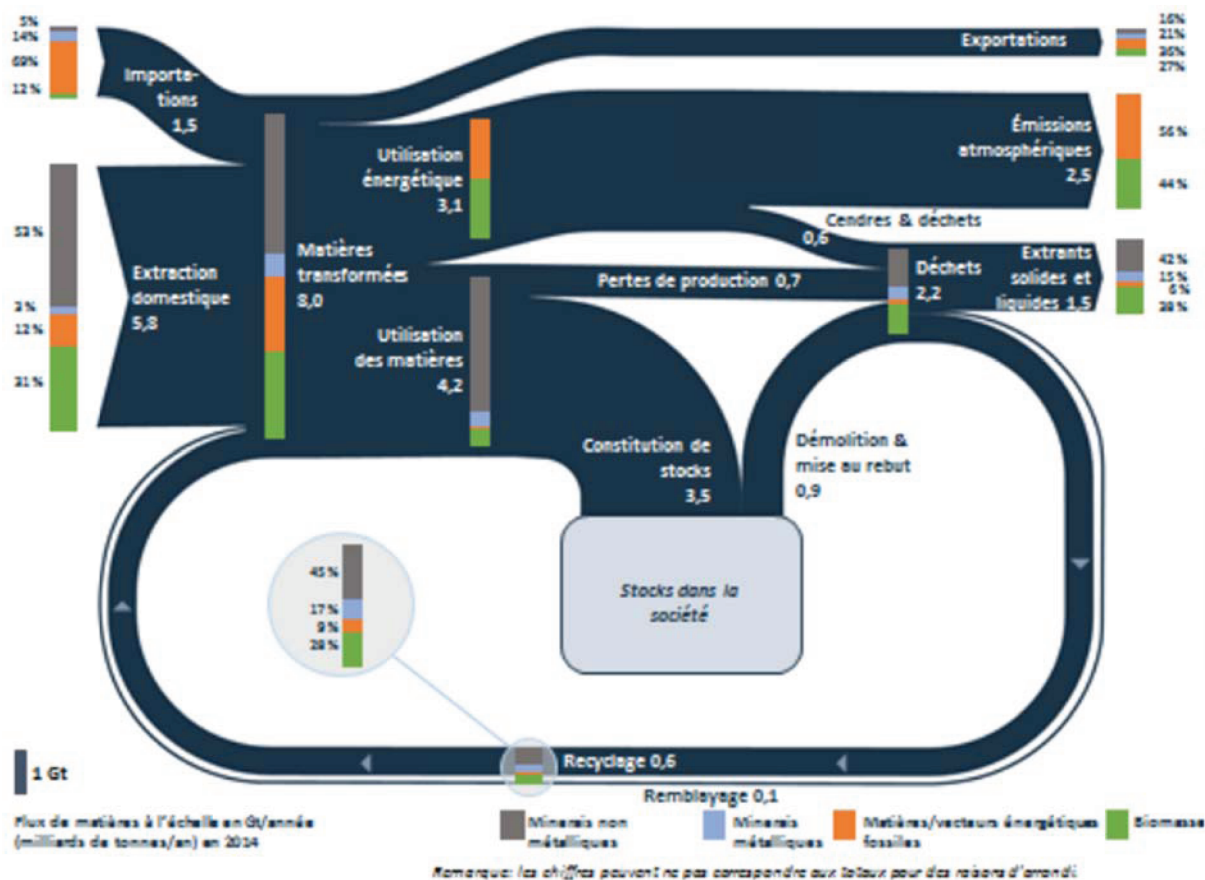
2.3. Il est essentiel que les indicateurs de tout système de suivi efficace reposent sur des données solides qui soient comparables d'un État membre à l'autre.

2.4. Le suivi des progrès accomplis dans la réalisation d'une économie circulaire est indéniablement une tâche ambitieuse. Il sera capital de mesurer tous les éléments de la transition vers une économie circulaire, et de veiller à ce que les lacunes en matière de données soient clairement mises en évidence.

2.5. Il convient d'affecter des ressources au comblement de ces lacunes, en procédant d'urgence à la définition de critères et à la collecte de données en vue d'établir les statistiques de base. Il est recommandé que les critères, les mesures et les indicateurs fassent l'objet d'une recherche et d'un suivi continus.

2.6. La définition des «secteurs de l'économie circulaire» est assez restrictive et gagnerait à être élargie, dans la mesure où elle a un effet limitatif sur les indicateurs utilisés pour évaluer l'activité économique, la création d'emplois, l'innovation et d'autres paramètres.

Graphique 1 — Circulation des matières dans l'économie (EU-28, 2014)



Graphique1: disponible à l'adresse <http://ec.europa.eu/eurostat/web/circular-economy/material-flow-diagram>

2.7. La valeur globale indiquée pour la circulation des matières montre que 8 milliards de tonnes de matières sont transformées en énergie et en produits chaque année dans l'Union. Alors que 0,6 milliard de tonnes de matières sont ensuite exportées, la grande majorité reste sous le contrôle d'acteurs au sein de l'Union européenne. Cette analyse est cependant sélective s'agissant des matières prises en compte, puisqu'elle exclut des flux importants comme les denrées alimentaires et les textiles. Il conviendrait de prendre en considération l'impact de la production par rapport à celui de la consommation, en examinant ce que nous produisons, exportons et importons, et de quelle manière.

2.8. La communication devrait prendre en compte la remarque des auteurs des travaux de recherche, qui soulignent que les chiffres qu'ils présentent concernant le recyclage sont plutôt optimistes et pourraient sureprésenter la réalité du terrain.

2.9. Il est essentiel d'établir un lien entre l'économie circulaire et l'économie sobre en carbone. Tout cadre de suivi devrait faire ce lien afin de renforcer les mesures et d'éviter les doubles emplois, de manière à améliorer l'efficacité de la transition.

2.10. La communication est très axée sur les déchets. Cela s'explique en partie par la disponibilité de données solides, cohérentes et comparables sur le sujet. Toutefois, le suivi devrait à l'avenir aller au-delà des déchets et du recyclage, et se concentrer sur la conception, la production et la consommation.

2.11. La sensibilisation et l'éducation des consommateurs et des utilisateurs devraient être mesurées afin de veiller à une meilleure compréhension du rôle du consommateur dans l'économie circulaire et la circulation des matières. Des solutions pratiques et fondées sur des faits devraient être mises en place — l'engagement de la société civile joue un rôle non négligeable, et la culture de la circularité, qui implique de repenser les valeurs et de modifier les schémas de consommation existants, revêt une grande importance.

2.12. Il est indispensable de regrouper dans un glossaire approuvé par l'Union européenne les définitions relatives à l'économie circulaire. Le suivi actuel des secteurs de l'économie circulaire est par définition trop limité pour rendre compte efficacement du type de changement systémique envisagé dans le plan d'action en faveur de l'économie circulaire et souhaité par la société. Il est également nécessaire de redéfinir la notion de «déchet».

3. Les dix indicateurs

3.1. Les dix indicateurs sont regroupés dans quatre rubriques: production et consommation, gestion des déchets, matières premières secondaires, et compétitivité et innovation.

3.2. Il n'existe pas d'indicateur permettant de mesurer les émissions atmosphériques, y compris les gaz à effet de serre, liées au modèle linéaire existant. Or, il s'agit d'un point essentiel pour pouvoir établir des liens entre l'économie circulaire et l'économie sobre en carbone, les objectifs climatiques et énergétiques de l'Union européenne et l'accord de Paris.

3.3. Les dix indicateurs sont fortement axés sur les déchets. L'analyse devrait être plus vaste, afin d'englober l'ensemble de la chaîne de valeur des produits et des matières, y compris l'écoconception, de nouveaux modèles économiques, les changements de systèmes commerciaux et la symbiose industrielle, ainsi que de nouveaux modèles de consommation.

3.4. De manière générale, les indicateurs devraient, d'une part, mesurer les résultats et les avantages de l'économie circulaire et, d'autre part, rendre compte de la circularité des ressources.

3.5. Si des boucles plus courtes et plus petites sont préférables dans une économie circulaire, l'accent mis sur l'autosuffisance, indépendamment d'autres paramètres, ne constitue pas un indicateur de circularité. Le taux de récupération des matières premières et l'utilisation de matières premières secondaires peuvent accroître l'autosuffisance. En mettant l'accent sur l'autosuffisance en tant qu'indicateur, on risque d'en faire un objectif, ce qui n'est pas le propos. Une telle approche pourrait involontairement aboutir à détourner l'attention accordée à une utilisation optimale des matières premières et des produits. Une pensée systémique s'impose.

3.6. Il est compréhensible que la sélection des dix indicateurs ait été basée sur la disponibilité des données. Toutefois, les lacunes en matière de données doivent être clairement et explicitement mises en évidence. Il y a lieu de développer d'urgence, dans le cadre du suivi, un plan visant à combler ces lacunes.

3.7. Le plan actuel visant à améliorer la base de connaissances est encore largement axé sur les déchets, et sa portée devrait être élargie pour couvrir les autres aspects de l'économie circulaire.

3.8. La plateforme des acteurs européens de l'économie circulaire, une initiative conjointe de la Commission européenne et du CESE, devrait servir de ressource pour mettre en évidence les lacunes en matière de données, comprendre les tendances parmi les parties prenantes, et recenser les obstacles à la transition.

4. Premières constatations

4.1. Production et consommation

4.1.1. Les indicateurs relatifs à la production et à la consommation sont trop axés sur les déchets.

4.1.2. En l'absence de données pertinentes, c'est l'autosuffisance de l'approvisionnement en matières premières qui est mesurée. L'autosuffisance en soi n'est pas un indicateur d'une économie circulaire (voir paragraphe 3.4). Il convient de clarifier la distinction entre les matières premières vierges et les matières premières secondaires ou tertiaires. Il serait également utile de suivre les progrès réalisés d'une manière moins globale, par exemple en mesurant l'utilisation de ressources renouvelables par rapport aux ressources non renouvelables, la valorisation des ressources critiques telles que les métaux rares, ainsi que les impacts de la production, des importations et des exportations (voir paragraphe 2.8).

4.1.3. Les marchés publics écologiques (MPE) constituent un bon indicateur de l'utilisation de l'argent public et peuvent être un moteur de circularité. La mise en œuvre de plans relatifs aux MPE dans les États membres pourrait être facilitée par des communications claires et l'affectation de ressources pour former les personnes concernées sur les liens entre les marchés publics verts et la circularité, les ODD et les objectifs de l'accord de Paris pour une économie à faible intensité de carbone.

4.1.4. Dans le cadre de l'évaluation des plans nationaux et régionaux en matière de MPE, il y a lieu d'assurer le suivi des programmes éducatifs destinés aux acheteurs publics et de partager les informations en la matière. Il faut s'attaquer à la mauvaise compréhension de l'apparente contradiction entre l'économie circulaire ou les marchés publics écologiques et la réglementation du marché unique.

4.1.5. En matière de gaspillage alimentaire, il est essentiel de disposer d'outils pour répondre à la question complexe de savoir à quel endroit de la chaîne d'approvisionnement alimentaire a lieu le gaspillage. Il ne suffit pas de rendre compte du gaspillage alimentaire au niveau des consommateurs alors qu'un changement systémique s'impose pour remédier à cet énorme problème.

4.1.6. Cependant, le gaspillage alimentaire n'est que l'un des aspects de la circularité dans le secteur agroalimentaire. Des définitions claires sont nécessaires pour déterminer quelles sont les pratiques agricoles circulaires. Elles doivent être rédigées de toute urgence en concertation avec les parties prenantes (voir paragraphe 2.13). Le gaspillage alimentaire devrait être surveillé dans le cadre d'un système unique, afin de prendre en considération les interdépendances entre la production alimentaire, le gaspillage alimentaire et d'autres secteurs tels que l'énergie, la mobilité et la gestion de l'eau.

4.1.7. Le cadre de suivi ne prend pas en compte certains aspects essentiels de la transition vers une économie circulaire, qui pourraient être intégrés dans la rubrique de la production et de la consommation. Il s'agit notamment de l'écoconception, des nouveaux modèles de propriété, des accords volontaires, des informations à l'intention du consommateur, du comportement des consommateurs, de l'infrastructure de soutien, du recensement des subventions susceptibles de soutenir des activités allant à l'encontre de l'économie circulaire, et des liens avec l'économie à faible intensité de carbone et les ODD.

4.2. *Gestion des déchets*

4.2.1. La redéfinition de la gestion des déchets, une redéfinition des déchets, la promotion de la recherche et de l'innovation dans le domaine du recyclage, de nouveaux modèles économiques, de nouvelles chaînes de valeur et une approche allant au-delà du recyclage sont des éléments fondamentaux de l'économie circulaire. À cet égard, il conviendrait de passer de la gestion des déchets à la gestion des ressources.

4.2.2. La principale question à se poser lorsqu'il s'agit de suivre l'évolution des déchets municipaux et leur pourcentage de recyclage est celle de l'endroit de la chaîne où la mesure est prise — avant ou après le tri. Ce point est abordé dans le document de travail des services de la Commission, mais pas explicitement dans la communication. Le CESE a toujours défendu l'opinion selon laquelle le point de mesure le plus précis se situe après le tri.

4.2.3. Le suivi des déchets municipaux devrait également porter sur les eaux usées. Les déchets humains constituent une source d'énergie viable lorsqu'ils sont traités en digesteurs anaérobies. Cela peut également contribuer à une réduction des émissions issues d'autres sources d'énergie.

4.3. *Matières premières secondaires*

4.3.1. Le rôle d'un marché des matières premières secondaires dynamique et fonctionnel en tant qu'élément de l'économie circulaire est essentiel.

4.3.2. Dans une économie circulaire, les concepts de flux de matières doivent aller au-delà du recyclage, et prévoir le suivi des flux de matières dans les domaines de la réutilisation et de la réparation, y compris les activités de refabrication. Ici aussi, les définitions sont indispensables, étant donné que les déchets d'un secteur donné devraient constituer une ressource potentielle pour un autre secteur.

4.3.3. Il conviendrait de reconnaître la distinction entre la fin du cycle de vie d'un produit (c'est-à-dire la fin de la durée de fonctionnement du produit) et la fin de vie des composants et matériaux utilisés dans sa fabrication.

4.3.4. Le flux de matières au sein d'une économie circulaire devrait également retracer le changement de propriété dans un modèle économique axé sur les services.

4.3.5. Cette rubrique porte principalement sur la gestion des déchets produits actuellement, et insiste sur la possibilité de créer des matières premières secondaires à partir de ce processus. Si cette initiative est la bienvenue, sa portée est toutefois limitée car elle exclut de l'évaluation des flux de matières importants, notamment les denrées alimentaires et le textile.

4.3.6. Il est essentiel de surveiller la conception des stocks de la société, afin de s'assurer que les matières premières utilisées ici puissent être valorisées lorsque ce stock particulier n'aura plus de fonctionnalité ou ne sera plus souhaitable. Cette approche ferait plus que doubler le potentiel de la gestion des flux de matières. La numérisation peut être utile pour faciliter ce suivi.

4.3.7. La communication pourrait faire preuve de davantage de transparence et de clarté s'agissant des matières comprises dans le stock de la société, et de la manière dont cela est mesuré et surveillé.

4.4. *Compétitivité et innovation*

4.4.1. L'innovation, l'investissement et le commerce sont les principales opérations permettant aux entreprises de contribuer à la transition vers l'économie circulaire. Dans la mesure où l'économie circulaire concerne tous les secteurs économiques et, surtout, exige une coopération entre les secteurs, une approche plus large des secteurs de l'économie circulaire est nécessaire.

4.4.2. Il conviendrait de suivre les développements spécifiques en matière d'écoconception, de même que le développement de nouveaux modèles économiques fondés sur les services et des solutions de propriété flexibles. Ainsi, l'élaboration et l'adoption de normes dans le domaine de l'écoconception, pertinentes pour l'économie circulaire, devraient faire l'objet d'un suivi.

4.4.3. Certaines entreprises se tournent vers le secteur de la refabrication et accaparent d'importantes parts de marché. Elles devraient être intégrées dans le cadre de suivi.

4.4.4. L'utilisation des deniers publics devrait également être surveillée au moyen d'indicateurs spécifiques. Les investissements spécialement destinés à des projets d'économie circulaire devraient incorporer des données qui pourraient être utilisées pour mettre cet indicateur au point, de manière à pouvoir mesurer non seulement l'argent dépensé, mais aussi l'impact produit.

4.4.5. L'investissement privé joue également un rôle essentiel dans la transition vers une économie circulaire sobre en carbone. Les secteurs de l'investissement, de la banque et des assurances ont déjà mis au point des outils et des modèles d'évaluation. À ce titre, tant les investissements privés que les finances publiques devraient être quantifiés dans le système de suivi.

Bruxelles, le 11 juillet 2018.

Le président
du Comité économique et social européen
Luca JAHIER
