



Bruxelles, le 2.12.2015
COM(2015) 614 final

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

**Boucler la boucle - Un plan d'action de l'Union européenne en faveur de l'économie
circulaire**

Boucler la boucle - Un plan d'action de l'Union européenne en faveur de l'économie circulaire

Introduction

La transition vers une économie plus circulaire, dans laquelle la valeur des produits, des matières et des ressources est maintenue dans l'économie aussi longtemps que possible et la production de déchets est réduite au minimum, constitue une contribution essentielle aux efforts consentis par l'Union pour développer une économie durable, à faible intensité de carbone, efficace dans l'utilisation des ressources et compétitive. Cette transition est l'occasion de transformer notre économie et de créer des avantages concurrentiels nouveaux et durables pour l'Europe.

L'économie circulaire stimulera la compétitivité de l'Union en protégeant les entreprises contre la rareté des ressources et la volatilité des prix, contribuant ainsi à créer de nouveaux débouchés commerciaux et des modes de production et de consommation innovants et plus efficaces. Elle créera des emplois locaux à tous les niveaux de qualifications et des opportunités pour l'intégration et la cohésion sociales. Dans le même temps, elle permettra d'économiser de l'énergie et contribuera à éviter les dommages irréversibles en ce qui concerne le climat et la biodiversité, ainsi que la pollution de l'air, du sol et de l'eau, causés par l'utilisation des ressources à un rythme qui dépasse la capacité de la Terre à les renouveler. Un récent rapport souligne également les avantages plus larges de l'économie circulaire¹, notamment la réduction des niveaux actuels d'émissions de dioxyde de carbone. Les mesures relatives à l'économie circulaire sont donc étroitement liées aux priorités essentielles de l'Union, notamment l'emploi et la croissance, le programme en faveur de l'investissement, le climat et l'énergie, l'agenda social et l'innovation industrielle, et aux efforts mondiaux portant sur le développement durable.

Les acteurs économiques, tels que les entreprises et les consommateurs, sont essentiels dans ce processus. Les autorités locales, régionales et nationales mènent à bien la transition, mais l'Union européenne a également un rôle fondamental à jouer en la soutenant. L'objectif est de garantir que l'on dispose du cadre réglementaire adéquat pour le développement de l'économie circulaire dans le marché unique et de donner un signal clair aux opérateurs économiques et à l'ensemble de la société sur la voie à suivre en ce qui concerne les objectifs à long terme en matière de déchets et un éventail de mesures concrètes, ambitieuses, et de grande ampleur qui devront être mises en œuvre d'ici à 2020. Une action menée au niveau de l'UE stimulera les investissements et créera des conditions de concurrence équitables, éliminera les obstacles découlant de la législation européenne ou de son application inadéquate, approfondira le marché unique et garantira des conditions favorables à l'innovation et à la participation de l'ensemble des acteurs concernés.

¹ *Growth within: a circular economy vision for a competitive Europe*, rapport de la Ellen MacArthur Foundation, du McKinsey Centre for Business and Environment et du Stiftungsfonds für Umweltökonomie und Nachhaltigkeit (SUN), juin 2015.

Les propositions législatives sur les déchets, adoptées avec le présent plan d'action, prévoient des objectifs à long terme afin de réduire la mise en décharge et d'augmenter la préparation en vue du réemploi et du recyclage des flux de déchets essentiels, tels que les déchets municipaux et les déchets d'emballage. Les objectifs devraient conduire progressivement les États membres à converger vers les niveaux de meilleures pratiques et à encourager les investissements nécessaires pour la gestion des déchets. De nouvelles mesures sont proposées pour clarifier et simplifier la mise en œuvre, pour promouvoir des incitations économiques et pour améliorer les régimes de responsabilité élargie des producteurs.

En stimulant l'activité durable dans des secteurs clés et de nouvelles perspectives commerciales, ce plan contribuera à libérer le potentiel de croissance et d'emploi de l'économie circulaire. Il prévoit des engagements globaux concernant l'écoconception, l'élaboration d'approches stratégiques sur les matières plastiques et les produits chimiques, une initiative essentielle visant à financer des projets innovants dans le cadre du programme européen de recherche «Horizon 2020» et des mesures ciblées dans des domaines tels que les matières plastiques, les déchets alimentaires, la construction, les matières premières critiques, les déchets industriels et miniers, la consommation et les marchés publics. D'autres propositions législatives importantes sur les engrais et la réutilisation de l'eau suivront. Enfin, des mesures de facilitation horizontales dans des domaines tels que l'innovation et l'investissement sont envisagées pour stimuler la transition vers une économie circulaire. Les mesures proposées soutiennent l'économie circulaire à chaque étape de la chaîne de valeur: production, consommation, réparation et refabrication, gestion des déchets et matières premières secondaires qui sont réintroduites dans l'économie. Les mesures proposées seront mises en œuvre conformément aux principes d'une meilleure réglementation et après avoir été soumises à une consultation et une analyse d'impact appropriées.

Le plan d'action est axé sur des mesures à l'échelle de l'UE ayant une forte valeur ajoutée. Faire de l'économie circulaire une réalité nécessitera toutefois un engagement à long terme à tous les niveaux: États membres, régions, villes, entreprises et citoyens. Les États membres sont invités à jouer pleinement leur rôle dans l'action menée à l'échelle de l'UE, en intégrant celle-ci et en la complétant par des mesures nationales. L'économie circulaire devra également se développer dans le monde entier. Une meilleure cohérence de l'action intérieure et extérieure de l'Union dans ce domaine fera l'objet d'un renforcement mutuel et sera essentielle pour la mise en œuvre des engagements pris au niveau mondial par l'Union et ses États membres, notamment le programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations unies et l'Alliance du G7 pour l'utilisation efficace des ressources. Le présent plan d'action contribuera à la réalisation des objectifs de développement durable (ODD) d'ici à 2030, et en particulier l'objectif 12 visant à garantir des modèles durables de production et de consommation.

1. Production

L'économie circulaire commence au tout début de la vie d'un produit. Tant la phase de conception que les processus de production ont une incidence sur l'approvisionnement, l'utilisation des ressources et la production de déchets tout au long du cycle de vie d'un produit.

1.1. Conception des produits

Grâce à une meilleure conception, les produits peuvent être plus durables ou plus faciles à réparer, à valoriser ou à refabriquer. Si les produits sont mieux conçus, les recycleurs pourront les démonter en vue de récupérer les matériaux et composants de valeur. Globalement, une meilleure conception des produits peut contribuer à économiser des ressources précieuses. Toutefois, les signaux actuels du marché semblent insuffisants pour que cela soit possible, étant donné notamment que les intérêts des producteurs, des utilisateurs et des recycleurs ne coïncident pas. Il est donc essentiel de prévoir des mesures d'incitation en vue d'améliorer la conception des produits, tout en préservant le marché unique et la concurrence et en favorisant l'innovation.

Les produits électriques et électroniques sont particulièrement importants dans ce contexte. La réparabilité de ces produits peut être importante pour les consommateurs et ces produits peuvent contenir des matières de valeur qui devraient être plus faciles à recycler (par exemple, éléments des terres rares dans les appareils électroniques). Afin de promouvoir une meilleure conception de ces produits, la Commission mettra l'accent sur les aspects de l'économie circulaire dans les futures exigences en matière de conception des produits dans le cadre de la directive relative à l'écoconception², dont l'objectif est d'améliorer l'efficacité et la performance environnementale des produits liés à l'énergie. À ce jour, les exigences en matière d'écoconception sont principalement axées sur l'efficacité énergétique³; à l'avenir, des questions telles que la réparabilité, la durabilité, la possibilité de valorisation, la recyclabilité, ou l'identification de certains matériaux ou substances seront systématiquement examinées. La Commission analysera ces questions produit par produit dans les nouveaux plans de travail et réexamens, en tenant compte des spécificités des différents groupes de produits et des défis qu'ils posent (tels que les cycles d'innovation) et en étroite coopération avec les acteurs concernés.

Dans un premier temps, et dans le cadre de la directive relative à l'écoconception, la Commission a établi des exigences obligatoires en matière de conception et de marquage des produits pour que le démontage, la réutilisation et le recyclage des dispositifs d'affichage électronique (par exemple les écrans plats d'ordinateur ou de télévision) puissent être effectués plus facilement et dans des conditions plus sûres; elle les proposera bientôt aux États membres.

² Directive 2009/125/CE. Cette directive s'applique à tous les produits liés à l'énergie.

³ Avec les mesures en vigueur en matière d'étiquetage énergétique, il est estimé que la directive «Écoconception» permettra d'économiser 175 Mtep d'énergie primaire d'ici à 2020.

La Commission propose également d'encourager une meilleure conception des produits en distinguant la contribution financière versée par les producteurs dans le cadre des régimes de responsabilité élargie des producteurs sur la base des coûts de fin de vie de leurs produits. Cela devrait créer une incitation économique directe à la conception de produits qui peuvent être recyclés ou réutilisés plus facilement.

Enfin, la Commission examinera des options et des mesures visant à instaurer un cadre stratégique plus cohérent pour les différents volets des travaux sur la politique de l'Union relative aux produits⁴ dans leur contribution à l'économie circulaire.

- Dans ses futurs travaux au titre de la directive «Écoconception», la Commission encouragera la réparabilité, la possibilité de valorisation, la durabilité et la recyclabilité des produits en établissant des exigences applicables aux produits qui sont pertinentes pour l'économie circulaire, en tant que de besoin et en tenant compte des spécificités des différents groupes de produits. Le plan de travail sur l'écoconception pour la période 2015-2017 donnera des détails sur les modalités de mise en œuvre. La Commission proposera aussi prochainement des exigences en matière d'écoconception applicables aux dispositifs d'affichage électronique.

- Les propositions de révision de la législation sur les déchets créent des incitations économiques pour parvenir à une meilleure conception des produits en établissant des dispositions sur la responsabilité élargie des producteurs.

- La Commission examinera des options et des mesures visant à instaurer un cadre stratégique plus cohérent pour les différents volets des travaux sur sa politique relative aux produits dans leur contribution à l'économie circulaire.

1.2. Processus de production

Même pour les produits ou les matériaux conçus de manière intelligente, l'utilisation inefficace des ressources dans les processus de production peut se traduire par une perte d'opportunités commerciales et une importante production de déchets.

Les matières premières primaires, y compris les matières renouvelables, continueront à jouer un rôle important dans les processus de production, même dans une économie circulaire. Dans ce contexte, il convient d'accorder une attention particulière aux incidences environnementales et sociales de leur production, tant dans l'UE que dans les pays tiers. La Commission encourage donc l'approvisionnement durable de matières premières au niveau mondial, par exemple par le biais de dialogues stratégiques, de partenariats et de sa politique commerciale⁵ et de développement. L'industrie a un rôle essentiel à jouer en prenant des engagements spécifiques à l'égard de l'approvisionnement durable et en coopérant dans les chaînes de valeur.

⁴ Par exemple l'écoconception, l'étiquetage énergétique, le label écologique, les marchés publics écologiques et autres dispositions pertinentes de la législation sur les produits.

⁵ En particulier la stratégie «Commerce et investissement pour tous» adoptée en octobre 2015.

Chaque secteur industriel est différent en ce qui concerne l'utilisation des ressources et la production et la gestion des déchets. Par conséquent, la Commission continuera à promouvoir les meilleures pratiques dans divers secteurs industriels par l'intermédiaire des documents de référence sur les meilleures techniques disponibles ou «BREF» que les États membres doivent prendre en considération lors de la publication d'exigences en matière d'autorisations pour les installations industrielles; elle continuera également à promouvoir les meilleures pratiques en matière de déchets miniers. La Commission aide aussi les PME à bénéficier des débouchés commerciaux découlant d'une utilisation plus efficace des ressources, avec la création du centre d'excellence européen pour l'utilisation efficace des ressources⁶. Faciliter le remplacement des produits chimiques préoccupants ou soutenir l'accès des PME aux technologies innovantes⁷ sont des exemples de mesures dans ce domaine. Les entreprises, et notamment les PME, pourraient également bénéficier de l'amélioration de l'efficacité et de l'utilisation du système européen de management environnemental et d'audit (EMAS)⁸ et du programme pilote sur la vérification des technologies environnementales (VTE)⁹.

En outre, il est important de promouvoir les procédés industriels innovants. Par exemple, la symbiose industrielle permet aux déchets ou aux sous-produits d'un secteur de devenir des intrants pour un autre secteur. Dans ses propositions de révision de la législation sur les déchets, la Commission propose des éléments pour faciliter cette pratique et engagera un dialogue avec les États membres pour garantir une compréhension commune des règles sur les sous-produits. La réutilisation des effluents gazeux¹⁰ est un autre exemple de procédé innovant. La refabrication¹¹ est un autre domaine à fort potentiel: il s'agit d'une pratique courante dans certains secteurs, tels que les véhicules ou les machines industrielles, mais elle pourrait s'appliquer à de nouveaux secteurs. L'Union européenne soutient ces développements prometteurs grâce à son programme de financement pour la recherche et l'innovation, Horizon 2020¹² et aux Fonds de la politique de cohésion¹³.

- La Commission inclura, dans les documents de référence sur les meilleures techniques disponibles (BREF), des orientations sur les meilleures pratiques en matière de gestion des déchets et d'utilisation efficace des ressources dans les secteurs industriels¹⁴; elle publiera également des orientations et promouvra les meilleures pratiques sur les déchets miniers.

- La Commission propose (dans ses propositions de révision de la législation sur les déchets) de clarifier les règles sur les sous-produits pour faciliter la symbiose industrielle et contribuer à créer des conditions équitables dans l'ensemble de l'UE.

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52014DC0440>

⁷ Afin de faciliter l'accès des PME à des centres de services technologiques dans le domaine des technologies clés génériques.

⁸ À la suite de son bilan de qualité en cours.

⁹ http://ec.europa.eu/environment/etv/etv_preprog.htm

¹⁰ En particulier le CO₂.

¹¹ Une série d'étapes de fabrication au cours desquelles une partie ou un produit usagé redevient comme neuf/neuve ou est plus performant/e, avec une garantie correspondante.

¹² Call for Factories of the Future, 2014 - call on industrial symbiosis, 2014.

¹³ http://ec.europa.eu/regional_policy/fr/information/legislation/guidance/

¹⁴ Cette action sera menée dans le contexte des révisions régulières prévues des BREF.

2. Consommation

Les choix opérés par des millions de consommateurs peuvent stimuler ou freiner l'économie circulaire. Ces choix sont influencés par les informations auxquelles les consommateurs ont accès, par l'éventail et les prix des produits existants et par le cadre réglementaire. Cette phase est également essentielle pour prévenir et réduire la production de déchets ménagers.

Confrontés à une multitude d'étiquettes ou d'allégations environnementales, les consommateurs de l'Union éprouvent souvent des difficultés à différencier les produits et à avoir confiance dans les informations disponibles. Les allégations écologiques ne respectent pas toujours les exigences légales en matière de fiabilité, de précision et de clarté¹⁵. La Commission travaille avec les parties concernées pour que les allégations écologiques soient plus fiables, et garantira une meilleure application des règles en vigueur, notamment par des orientations actualisées sur les pratiques commerciales déloyales¹⁶. Elle teste l'empreinte environnementale de produit¹⁷, une méthodologie permettant de mesurer la performance environnementale, et examinera comment elle peut être utilisée pour mesurer ou communiquer des informations environnementales. Le label écologique volontaire de l'UE permet d'identifier les produits qui ont un impact environnemental réduit pendant toute leur durée de vie. La Commission examinera les moyens d'accroître son efficacité et sa contribution à l'économie circulaire¹⁸.

Au début de cette année, la Commission a proposé un système d'étiquetage amélioré pour la performance énergétique des appareils électroménagers et autres produits liés à l'énergie, qui aidera les consommateurs à choisir les produits les plus efficaces¹⁹. Le système proposé permettra aussi d'afficher, à l'intention des consommateurs, des informations sur la performance environnementale des produits liés à l'énergie, et notamment leur durabilité²⁰.

Le prix est un facteur clé qui a une incidence sur les décisions d'achat, tant dans la chaîne de valeur que pour les consommateurs finaux. Les États membres sont donc encouragés à prévoir des mesures d'incitation et à avoir recours à des instruments économiques, tels que la fiscalité, pour faire en sorte que les prix des produits reflètent mieux les coûts pour l'environnement. Les aspects relatifs aux garanties, tels que le délai légal de garantie et le

¹⁵ Voir consumer market study on environmental claims for non-food products (Étude des marchés de consommation relative aux allégations environnementales des produits non alimentaires):

http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/market_studies/environmental_claims/index_en.htm

¹⁶ Dans le cadre de la directive 2005/29/CE relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs.

¹⁷ COM(2013) 0196 final. Actuellement testée sur des projets pilotes. Sous réserve des résultats des projets pilotes, la Commission envisagera de poursuivre l'utilisation de la méthodologie permettant de déterminer l'empreinte environnementale des produits.

¹⁸ À la suite de son bilan de qualité en cours.

¹⁹ COM(2015) 341.

²⁰ Sur la base des données qui peuvent être mesurées par les autorités de surveillance du marché, et sans incidence négative significative sur l'intelligibilité et l'efficacité de l'étiquette pour les clients.

renversement de la charge de la preuve²¹, apportent aussi une solution importante à la question complexe de la consommation, puisqu'ils peuvent protéger les consommateurs contre les produits défectueux et contribuer à la durabilité et à la réparabilité des produits, empêchant ainsi qu'ils soient jetés. Une garantie légale de deux ans s'applique aux biens corporels dans l'UE, mais des problèmes persistent dans sa mise en œuvre. La Commission abordera des questions telles que celles mentionnées ci-dessus, notamment dans le contexte de sa proposition à venir relative à la vente de biens en ligne. Elle évaluera également les éléments clés de la législation en matière de protection des consommateurs et réfléchira aux améliorations qu'il serait possible de mettre en place²².

Une fois qu'un produit a été acheté, sa durée de vie peut être étendue grâce à la réutilisation et à la réparation, ce qui permet d'éviter le gaspillage. Les secteurs de la réutilisation et de la réparation sont des secteurs à forte intensité de main-d'œuvre et contribuent donc au programme social et pour l'emploi de l'Union. Actuellement, certains produits ne peuvent pas être réparés en raison de leur conception ou parce que des pièces détachées ou des informations concernant leur réparation ne sont pas disponibles. Les futurs travaux sur l'écoconception des produits (voir la section 1.1) contribueront à rendre les produits plus durables et plus faciles à réparer: en particulier, des exigences en matière de disponibilité des pièces détachées et des informations concernant les réparations (au moyen de manuels de réparation en ligne par exemple) seront examinées et la possibilité de mettre en place des exigences horizontales en matière de fourniture d'informations concernant les réparations sera notamment étudiée. Les pratiques d'obsolescence programmée peuvent également limiter la durée de vie utile des produits. Par le biais d'un programme d'essais indépendants, la Commission engagera des travaux visant à déceler de telles pratiques et à définir des moyens d'y remédier. En outre, les propositions de révision de la législation sur les déchets prévoient de nouvelles dispositions visant à promouvoir les activités de préparation en vue du réemploi. Les États membres et les autorités régionales et locales ont également un rôle important à jouer en encourageant la réutilisation et la réparation, et certains ont d'ailleurs déjà pris des initiatives dans ce domaine.

D'autres mesures peuvent être prises pour réduire le volume des déchets ménagers. Ces mesures sont souvent plus efficaces à l'échelon national et local, où elles peuvent être mieux ciblées: les campagnes de sensibilisation et les mesures d'incitation économique²³ se sont avérées particulièrement efficaces. La Commission encourage la prévention et la réutilisation des déchets par l'échange d'informations et de meilleures pratiques et par l'octroi d'un financement au titre de la politique de cohésion aux projets aux niveaux local et régional, notamment dans le domaine de la coopération interrégionale.

²¹ En vertu de la directive 99/44/CE, le vendeur doit prouver, au cours des six premiers mois suivant la délivrance du bien, qu'il n'y avait aucun défaut de conformité au moment de la délivrance. La charge de la preuve revient ultérieurement à l'acheteur.

²² Au titre du bilan de qualité de la législation relative à la protection des consommateurs, annoncé dans le programme de travail de la Commission pour l'année 2015 [COM(2014) 910 final - annexe 3].

²³ Telles que les systèmes d'incitation pour les municipalités ou les systèmes de tarification du type «payer pour jeter», selon lesquels les ménages (par exemple) paient en fonction du volume de déchets non recyclables qu'ils jettent.

Des formes de consommation innovantes peuvent également soutenir le développement de l'économie circulaire: par exemple, le partage des produits ou des infrastructures (économie collaborative), la consommation de services plutôt que de produits ou l'utilisation de plateformes informatiques ou numériques. Ces nouvelles formes de consommation sont souvent mises au point par des entreprises ou des citoyens et encouragées aux niveaux national, régional et local. La Commission soutient ces nouveaux modèles commerciaux et de consommation grâce au financement au titre d'Horizon 2020 et de la politique de cohésion (voir également la section 6). Comme cela est annoncé dans la stratégie relative au marché unique²⁴, elle va également élaborer un programme européen pour l'économie collaborative.

Les marchés publics représentent une part importante de la consommation européenne (presque 20 % du PIB de l'UE). Ils peuvent donc jouer un rôle clé dans l'économie circulaire, et la Commission encouragera ce rôle dans le cadre de ses mesures concernant les marchés publics écologiques (MPE)²⁵, où des critères sont élaborés au niveau de l'UE et utilisés ensuite par les pouvoirs publics sur une base volontaire. Premièrement, la Commission veillera à ce qu'à l'avenir un accent particulier soit mis sur les aspects pertinents pour l'économie circulaire, tels que la durabilité et la réparabilité, lors de l'établissement ou de la révision des critères. Deuxièmement, elle encouragera les pouvoirs publics à avoir davantage recours à ces critères²⁶ et réfléchira à la façon dont les marchés publics écologiques pourraient être utilisés plus largement au sein de l'UE, en particulier pour les produits ou les marchés qui revêtent une importance capitale pour l'économie circulaire. Enfin, la Commission montrera l'exemple en veillant à ce que les marchés publics écologiques soient utilisés aussi largement que possible dans ses propres procédures de passation de marchés, et en renforçant l'utilisation de ces marchés dans le financement de l'UE.

- La Commission étudiera spécifiquement, dans ses travaux sur l'écoconception, des exigences proportionnées en matière de durabilité et de disponibilité des pièces détachées et des informations concernant les réparations, et examinera également la possibilité d'introduire des informations sur la durabilité dans les futures mesures relatives à l'étiquetage énergétique.

- Dans ses propositions de révision de la législation sur les déchets, la Commission propose de nouvelles règles qui encourageront les activités de réemploi.

- La Commission s'emploiera à améliorer l'application des garanties sur les biens matériels, examinera les possibilités d'amélioration et s'attaquera aux allégations écologiques trompeuses.

- La Commission préparera un programme d'essais indépendants au titre d'Horizon 2020 pour contribuer à l'identification des questions liées à la possible obsolescence programmée. Les parties prenantes concernées seraient associées à cette tâche ainsi qu'il convient.

²⁴ COM(2015) 550.

²⁵ Conformément à l'objectif de développement durable de portée mondiale visant à promouvoir les pratiques de passation de marchés publics qui sont durables.

²⁶ Notamment dans le cadre de programmes de formation ciblés.

- La Commission prendra des mesures concernant les marchés publics écologiques (MPE), en mettant l'accent sur les aspects relatifs à l'économie circulaire dans les critères nouveaux ou révisés, en soutenant un recours plus important aux MPE et en montrant l'exemple dans ses propres procédures de passation de marchés et dans le financement de l'UE.

3. Gestion des déchets

La gestion des déchets joue un rôle déterminant dans l'économie circulaire: elle détermine comment la hiérarchie des déchets établie par l'Union est mise en pratique. La hiérarchie des déchets établit un ordre de priorité: prévention, préparation en vue du réemploi, recyclage et valorisation énergétique et enfin élimination (mise en décharge, par exemple). Ce principe vise à encourager les solutions produisant le meilleur résultat global sur le plan de l'environnement. La façon dont nous collectons et gérons nos déchets peut aboutir soit à des taux élevés de recyclage et à la réintroduction des matériaux de valeur dans l'économie soit à un système inefficace dans lequel la plupart des déchets recyclables finissent dans des décharges ou sont incinérés, avec des effets potentiellement dommageables pour l'environnement et d'importantes pertes économiques. Pour atteindre des niveaux élevés de valorisation des matériaux, il est essentiel d'envoyer des signaux à long terme aux pouvoirs publics, aux entreprises et aux investisseurs et d'établir des conditions adéquates au niveau de l'UE, y compris une application cohérente des obligations en vigueur. Tous les déchets devraient être pris en considération, qu'ils soient produits par les ménages, les entreprises, l'industrie et l'exploitation minière (voir section 1.2) ou le secteur de la construction (voir section 5.4).

Aujourd'hui, seulement 40 % environ des déchets produits par les ménages de l'Union européenne sont recyclés. Cette moyenne dissimule de fortes disparités entre les États membres et les régions, avec des taux allant jusqu'à 80 % dans certaines régions et inférieurs à 5 % dans d'autres. La Commission présente de nouvelles propositions législatives sur les déchets pour donner une vision à long terme en vue d'augmenter le recyclage et de réduire la mise en décharge des déchets municipaux, tout en tenant compte des différences entre États membres. Ces propositions encouragent également une utilisation accrue des instruments économiques pour garantir la cohérence avec la hiérarchie des déchets établie par l'UE.

Les propositions de révision de la législation sur les déchets comportent également des objectifs visant à recycler davantage les matériaux d'emballage²⁷, qui renforceront les objectifs concernant les déchets municipaux et amélioreront la gestion des déchets d'emballages dans les secteurs commerciaux et industriels. Un volume plus important de déchets d'emballages (provenant des ménages et de sources industrielles/commerciales) a été recyclé dans l'Union depuis l'introduction d'objectifs à l'échelle de l'Union pour les emballages en papier, en verre, en plastique, en métal et en bois²⁸, et il est possible de recycler

²⁷ Dans la proposition concernant les métaux, des sous-objectifs distincts seront introduits pour l'aluminium et les métaux ferreux.

²⁸ http://ec.europa.eu/environment/waste/packaging/index_en.htm

encore davantage, avec les avantages aussi bien économiques qu'environnementaux que cela comporte.

Pour accroître les niveaux de recyclage de qualité, il est nécessaire d'améliorer la collecte et le tri des déchets. Les systèmes de collecte et de tri sont souvent financés en partie par les régimes de responsabilité élargie des producteurs dans lesquels les fabricants contribuent aux coûts de collecte et de traitement des produits. Afin de rendre ces régimes plus efficaces, la Commission propose des conditions minimales en matière de transparence et de rapport coût-efficacité. Les États membres et les régions peuvent également utiliser ces régimes pour d'autres flux de déchets tels que les textiles ou les meubles.

Les propositions de révision de la législation sur les déchets aborderont également des questions clés concernant le calcul des taux de recyclage. Cet aspect est essentiel si l'on veut garantir des statistiques comparables et de qualité dans l'ensemble de l'UE et simplifier le système actuel et faire en sorte que les taux de recyclage efficace soient plus élevés pour les déchets collectés séparément.

Il est également important de surmonter les obstacles rencontrés sur le terrain. L'augmentation des taux de recyclage est souvent limitée par la capacité administrative, un manque d'investissement dans les infrastructures séparées de collecte et de recyclage et un recours insuffisant aux instruments économiques (taxes de mise en décharge ou systèmes de tarification en fonction du volume de déchets jetés, par exemple); la création de surcapacités dans les infrastructures de traitement des déchets résiduels (y compris mixtes) pose aussi d'énormes difficultés. Les nouvelles propositions législatives relatives aux déchets tiennent compte de ces obstacles en combinant des objectifs intermédiaires et à long terme avec la possibilité de reporter les délais pour les pays qui rencontrent le plus de difficultés pour développer la collecte et le recyclage séparés, tout en exigeant une stratégie de mise en œuvre afin de garantir que des progrès sont réalisés et qu'il est remédié dans les temps aux lacunes en matière de mise en œuvre. La Commission s'est également engagée à fournir une assistance technique aux États membres confrontés à des difficultés de mise en œuvre et à faciliter l'échange des meilleures pratiques avec les pays et les régions qui ont réussi à améliorer la gestion de leurs déchets. La Commission a déjà lancé un certain nombre d'initiatives de promotion de la conformité pour garantir une meilleure mise en œuvre de la législation de l'UE en matière de déchets, notamment en ce qui concerne les déchets municipaux et les déchets dangereux et la collecte séparée, et pour sensibiliser au niveau national. La coopération étroite avec les États membres sera renforcée à l'avenir et permettra d'associer plus étroitement la législation en matière de déchets à des mesures plus larges en faveur de l'économie circulaire.

La politique de cohésion de l'Union a un rôle essentiel à jouer en comblant le déficit d'investissement pour l'amélioration de la gestion des déchets et en soutenant l'application de la hiérarchie des déchets²⁹. Au cours des deux dernières décennies, ces fonds ont été

²⁹ Notamment grâce à des approches innovantes.

largement utilisés dans l'ensemble de l'Union pour mettre en place une infrastructure de gestion des déchets. Pour le programme de financement actuel (2014-2020), des conditions ex ante doivent être remplies pour garantir que les nouveaux investissements dans le secteur des déchets sont conformes aux plans de gestion des déchets élaborés par les États membres afin d'atteindre leurs objectifs en matière de recyclage. Cela signifie que le financement de nouvelles décharges ne sera octroyé que dans des cas exceptionnels (par exemple, principalement pour les déchets dangereux non valorisables) et que le financement de nouvelles installations de traitement des déchets résiduels, comme l'incinération ou le traitement biomécanique, ne sera accordé que dans des cas limités et dûment justifiés, lorsqu'il n'existe aucun risque de surcapacité et lorsque les objectifs de la hiérarchie des déchets sont pleinement respectés. Au total, il est prévu que 5,5 milliards d'EUR seront consacrés à la gestion des déchets dans le programme de financement actuel.

Un autre obstacle à l'augmentation des taux de recyclage est le transport illégal de déchets, tant au sein de l'UE que dans les pays tiers, ce qui se traduit souvent par un traitement qui n'est pas optimal du point de vue économique et qui est préjudiciable à l'environnement. Un règlement révisé sur le transfert des déchets a été adopté en 2014³⁰, ce qui facilitera la détection de ces transferts illicites; la Commission prendra des mesures supplémentaires pour veiller à ce que ce règlement soit correctement mis en œuvre. Les flux de déchets de grande valeur, comme les véhicules hors d'usage, seront ciblés spécifiquement pour prévenir la déperdition de matières premières.

En outre, afin d'encourager un recyclage de qualité dans l'UE et ailleurs, la Commission favorisera la certification volontaire des installations de traitement pour certains types clés de déchets (déchets électroniques, matières plastiques, par exemple).

Lorsqu'il n'est pas possible d'éviter la production de déchets ni de recycler les déchets, la valorisation de leur contenu énergétique est, dans la plupart des cas, préférable à leur mise en décharge, tant du point de vue environnemental que du point de vue économique. La valorisation des déchets en énergie peut donc jouer un rôle et créer des synergies avec la politique de l'UE en matière d'énergie et de climat, mais repose sur les principes de la hiérarchie des déchets établie par l'UE. La Commission examinera comment ce rôle peut être optimisé, sans compromettre l'obtention de taux de réemploi et de recyclage plus élevés et comment le potentiel énergétique correspondant peut être mieux exploité. À cette fin, la Commission adoptera une initiative de valorisation des déchets en énergie dans le cadre de l'Union de l'énergie.

La Commission adopte, parallèlement au présent plan d'action, des propositions de révision de la législation sur les déchets comprenant notamment:

- des objectifs de recyclage à long terme applicables aux déchets municipaux et aux déchets d'emballages et visant à réduire la mise en décharge,

³⁰ [Règlement \(UE\) n° 660/2014 du 15 mai 2014.](#)

- des dispositions visant à promouvoir une utilisation accrue des instruments économiques,

- des exigences générales applicables aux régimes de responsabilité élargie des producteurs,

- la simplification et l'harmonisation des définitions et des méthodes de calcul et intensifiera sa collaboration avec les États membres pour améliorer la gestion des déchets sur le terrain, notamment pour éviter les surcapacités en ce qui concerne le traitement des déchets résiduels.

La Commission aidera les États membres et les régions à garantir que les investissements au titre de la politique de cohésion dans le secteur des déchets contribuent à la réalisation des objectifs de la législation de l'Union sur les déchets et sont guidés par la hiérarchie des déchets établie par l'UE.

4. Transformer les déchets en ressources: stimuler le marché des matières premières secondaires et la réutilisation de l'eau

Dans une économie circulaire, les matières pouvant être recyclées sont réinjectées dans l'économie en tant que nouvelles matières premières, ce qui permet d'augmenter la sécurité de l'approvisionnement. Ces «matières premières secondaires» peuvent être échangées et transportées comme des matières premières primaires provenant de ressources extractives traditionnelles.

À l'heure actuelle, les matières premières secondaires représentent encore une faible proportion des matières utilisées dans l'UE³¹. Les pratiques de gestion des déchets ont une incidence directe sur la quantité et la qualité des matières et les mesures visant à améliorer ces pratiques sont donc fondamentales (voir section 3). Toutefois, d'autres éléments limitent la croissance de ce marché important et la bonne circulation des matières, et la Commission procède à une analyse plus approfondie des principaux obstacles dans ce contexte. L'action de l'Union revêt une importance particulière dans ce domaine, compte tenu des implications du marché unique et des liens avec la législation en vigueur de l'UE.

L'un des obstacles rencontrés par les opérateurs qui souhaitent utiliser des matières premières secondaires est l'incertitude quant à leur qualité. En l'absence de normes à l'échelle de l'UE, il peut être difficile d'établir les niveaux d'impuretés ou de déterminer si ces matières se prêtent à un recyclage poussé (pour les matières plastiques par exemple). L'élaboration de ces normes devrait accroître la confiance dans les matières premières secondaires et les matières recyclées, et contribuer à soutenir le marché. La Commission va donc lancer des travaux sur des normes de qualité à l'échelle de l'UE pour les matières premières secondaires lorsque cela est nécessaire, en consultation avec les secteurs concernés. En outre, les propositions de révision de la législation sur les déchets établissent des règles plus harmonisées pour déterminer à quel moment une matière première secondaire ne devrait plus être légalement

³¹ À quelques exceptions près, comme l'acier ou le papier - 5 % pour les matières plastiques par exemple.

considérée comme un «déchet», en clarifiant les règles en vigueur relatives à la «fin de la qualité de déchet». Cela donnera aux opérateurs une plus grande sécurité juridique et leur assurera des conditions de concurrence équitables.

Les nutriments recyclés constituent une catégorie distincte et importante de matières premières secondaires, pour laquelle il est nécessaire d'élaborer des normes de qualité. Ils sont présents dans les déchets organiques, par exemple, et peuvent être restitués aux sols, en tant qu'engrais. Leur utilisation durable en agriculture réduit le besoin d'engrais minéraux, dont la production a une incidence négative sur l'environnement et dépend de l'importation de phosphate naturel, qui est une ressource limitée. Toutefois, la circulation des engrais à base de nutriments recyclés est actuellement gênée par le fait que les règles ainsi que les normes de qualité et les normes environnementales diffèrent d'un État membre à l'autre. Afin de remédier à cette situation, la Commission proposera une révision du règlement de l'Union sur les engrais. Cette révision impliquera de nouvelles mesures pour faciliter la reconnaissance à l'échelle de l'UE des engrais organiques et à base de déchets, stimulant ainsi le développement durable d'un marché au niveau de l'UE.

La pénurie d'eau s'est aggravée dans certaines parties de l'UE au cours des dernières décennies, ce qui a des effets néfastes sur notre environnement et notre économie. Outre les mesures d'utilisation rationnelle de l'eau, la réutilisation sûre et rentable des eaux usées après traitement constitue un moyen très utile mais sous-utilisé d'augmenter l'approvisionnement en eau et d'alléger la pression sur les ressources hydriques surexploitées dans l'UE. La réutilisation de l'eau en agriculture contribue également au recyclage des nutriments par substitution des engrais solides. La Commission prendra une série de mesures pour promouvoir la réutilisation des eaux usées après traitement, notamment des dispositions législatives concernant des exigences minimales applicables à l'eau réutilisée.

Une autre question très importante pour le développement des marchés des matières premières secondaires est le lien avec la législation sur les produits chimiques. Un nombre croissant de substances chimiques sont identifiées comme préoccupantes pour la santé ou l'environnement et font l'objet de restrictions ou d'interdictions. Toutefois, ces substances peuvent être présentes dans des produits vendus avant l'application des restrictions, dont certains ont une longue durée de vie, et, par conséquent, les substances chimiques préoccupantes peuvent parfois se retrouver dans des flux de déchets à recycler. La détection ou la suppression de ces substances peut se révéler coûteuse, ce qui crée des difficultés en particulier pour les petits recycleurs.

La promotion de cycles de matériaux non toxiques et une meilleure traçabilité des substances chimiques préoccupantes dans les produits faciliteront le recyclage et amélioreront l'utilisation de matières premières secondaires. L'interaction entre les législations sur les déchets, les produits et les substances chimiques doit être évaluée dans le contexte d'une économie circulaire afin de déterminer la ligne de conduite à adopter au niveau de l'UE pour traiter la question de la présence de substances préoccupantes, limiter la charge inutile qui pèse sur les recycleurs et faciliter la traçabilité des substances chimiques et la gestion des

risques qu'elles présentent dans le processus de recyclage. C'est pourquoi la Commission développera son analyse et proposera des pistes d'action pour surmonter les obstacles inutiles tout en préservant le niveau élevé de protection de la santé humaine et de l'environnement. Ces travaux s'inscriront dans la future stratégie de l'Union pour un environnement non toxique³².

Il est également essentiel de faciliter la circulation transfrontière des matières premières secondaires pour garantir qu'elles puissent être échangées facilement dans toute l'Union. Parmi les mesures prévues dans ce domaine figurera notamment la simplification des formalités transfrontalières grâce à l'utilisation de l'échange électronique de données. La Commission examine d'autres obstacles à la bonne circulation des déchets dans l'UE. Afin d'améliorer la disponibilité des données sur les matières premières secondaires, la Commission continuera de développer le système d'information sur les matières premières récemment mis en place et soutiendra la recherche à l'échelle de l'Union sur les flux de matières premières. Elle soutiendra également l'amélioration de la communication des données sur les transferts de déchets, notamment grâce à l'utilisation des données disponibles dans le cadre de l'échange électronique transfrontière de données.

Pour créer un marché dynamique des matières premières secondaires, l'élément clé est une demande suffisante, motivée par l'utilisation de matières recyclées dans les produits et les infrastructures. Pour certaines matières premières (le papier ou le métal, par exemple), la demande est déjà élevée; pour d'autres, elle est encore en cours de développement. Le secteur privé jouera un rôle essentiel en créant une demande et en contribuant à former des chaînes d'approvisionnement; un certain nombre d'acteurs industriels et économiques ont déjà fait part de leur engagement de garantir une certaine teneur en matières recyclées dans les produits qu'ils mettent sur le marché pour des raisons de durabilité et pour des raisons économiques. Cette démarche doit être encouragée, étant donné que les initiatives orientées vers le marché peuvent constituer un moyen rapide d'obtenir des résultats concrets. Les pouvoirs publics peuvent également contribuer à la demande de matières recyclées par le biais de leurs politiques de marchés publics.

- La Commission lancera des travaux pour élaborer des normes de qualité applicables aux matières premières secondaires là où elles sont nécessaires (notamment pour les matières plastiques) et propose des améliorations en ce qui concerne les règles relatives à la «fin de la qualité de déchet».

- La Commission proposera une révision du règlement de l'Union sur les engrais, de manière à faciliter la reconnaissance des engrais organiques et des engrais à base de déchets au sein du marché unique et à renforcer ainsi le rôle des nutriments biologiques dans l'économie circulaire.

- La Commission prendra une série de mesures visant à faciliter la réutilisation de l'eau; il s'agira notamment d'une proposition législative concernant des exigences minimales

³² Annoncée dans le [7^e programme d'action pour l'environnement](#).

applicables à l'eau réutilisée, par exemple pour l'irrigation et l'alimentation des nappes d'eau souterraines.

- La Commission procédera à une analyse et proposera des options sur l'interaction entre les législations relatives aux substances chimiques, aux produits et aux déchets, notamment sur la manière de réduire la présence des substances chimiques préoccupantes dans les produits et d'améliorer leur traçabilité.

- La Commission continuera de développer le système d'information sur les matières premières récemment mis en service et soutiendra la recherche à l'échelle de l'Union sur les flux de matières premières.

5. Secteurs prioritaires

Un certain nombre de secteurs sont confrontés à des défis spécifiques dans le contexte de l'économie circulaire, en raison des particularités de leurs produits ou de leurs chaînes de valeur, de leur empreinte environnementale ou de leur dépendance à l'égard de matières en provenance de l'extérieur de l'Europe. Ces secteurs doivent être traités de manière ciblée pour garantir que les interactions entre les différentes phases du cycle soient pleinement prises en compte tout au long de la chaîne de valeur.

5.1. Matières plastiques

Il est essentiel d'accroître le recyclage des matières plastiques pour assurer la transition vers une économie circulaire. L'utilisation de matières plastiques dans l'UE n'a cessé de croître, mais moins de 25 % des déchets plastiques collectés sont recyclés et environ 50 % sont mis en décharge. De grandes quantités de matières plastiques finissent également dans les océans, et parmi les objectifs de développement durable à l'horizon 2030 figurent notamment celui de prévenir et de réduire de manière significative les pollutions marines de tous types, notamment les déchets marins. L'établissement de systèmes séparés de collecte et de certification plus intelligents est indispensable pour les entreprises de collecte et de tri afin d'éviter la mise en décharge des matières plastiques recyclables et de faire en sorte que les matières jusqu'ici incinérées soient recyclées. La présence d'additifs chimiques dangereux peut présenter des difficultés techniques et l'émergence de nouveaux types de matières plastiques soulève de nouvelles questions, par exemple en ce qui concerne la biodégradabilité. Toutefois, l'innovation dans les matières plastiques peut contribuer à l'économie circulaire en préservant mieux les aliments, en améliorant la recyclabilité des matières plastiques ou en réduisant le poids des matériaux utilisés dans les véhicules.

Afin de répondre à ces questions importantes et complexes, la Commission élaborera une stratégie visant à relever les défis que posent les matières plastiques tout au long de la chaîne de valeur et à tenir compte de la totalité de leur cycle de vie³³. Elle prendra également des

³³ Cette stratégie prévoira des suites à donner au [Livre vert sur les déchets plastiques](#).

mesures pour atteindre l'objectif visant à réduire de manière significative les déchets marins³⁴. Dans le contexte de la révision de 2016 de la directive sur les installations de réception portuaires³⁵, la Commission se penchera également sur la question des déchets marins provenant des navires et examinera les possibilités d'accroître le dépôt de ces déchets dans les installations de réception portuaires et leur traitement adéquat par ces installations. Plusieurs autres éléments du présent plan d'action contribueront aussi à accroître le recyclage des matières plastiques, notamment l'écoconception (section 1.1), un objectif fixé au niveau de l'Union relatif au recyclage des emballages en matières plastiques (section 3), des normes de qualité et des mesures visant à faciliter les échanges transfrontières de matières plastiques recyclables (section 4).

- La Commission adoptera une stratégie sur les matières plastiques dans l'économie circulaire, abordant des questions telles que la recyclabilité, la biodégradabilité, la présence, dans certaines matières plastiques, de substances dangereuses préoccupantes et les déchets marins.

- La Commission propose, dans les propositions de révision de la législation sur les déchets, un objectif plus ambitieux pour le recyclage des emballages en matières plastiques.

5.2. Déchets alimentaires

Le gaspillage alimentaire est une préoccupation grandissante en Europe. La production, la distribution et le stockage de produits alimentaires utilisent des ressources naturelles et ont des incidences sur l'environnement. Le fait de jeter des aliments qui sont encore consommables augmente ces incidences et entraîne des pertes financières pour les consommateurs et l'économie. Le gaspillage alimentaire a également d'importantes incidences sociales: il faudrait faciliter les dons de denrées alimentaires qui sont encore consommables mais qui, pour des raisons logistiques ou commerciales, ne peuvent pas être commercialisées. En septembre 2015, dans le cadre des objectifs de développement durable à l'horizon 2030, l'Assemblée générale des Nations unies a adopté l'objectif consistant à réduire de moitié le gaspillage alimentaire par habitant au niveau du commerce de détail ou du consommateur et à réduire les pertes alimentaires tout au long des chaînes de production et d'approvisionnement. L'UE et ses États membres se sont engagés à atteindre cet objectif.

Le gaspillage alimentaire a lieu tout au long de la chaîne de valeur: lors de la production et de la distribution, dans les magasins, les restaurants, les services de restauration, et au sein des ménages. Il est de ce fait particulièrement difficile à quantifier: à l'heure actuelle, il n'existe pas de méthode harmonisée et fiable pour mesurer le gaspillage alimentaire dans l'Union, ce qui fait qu'il est plus difficile pour les pouvoirs publics d'en évaluer l'ampleur, les origines et

³⁴ La Commission européenne, dans sa communication intitulée «Vers une économie circulaire: programme "zéro déchet" pour l'Europe» a proposé, «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». Les travaux visant à atteindre cet objectif sont déjà en cours en Europe.

³⁵ Directive 2000/59/CE.

son évolution dans le temps. Il est important de s'attaquer à la question de la quantification des déchets alimentaires pour une meilleure compréhension du problème, pour un suivi et une communication cohérents ainsi que pour l'échange effectif de bonnes pratiques dans toute l'Union. La Commission élaborera une méthodologie commune de l'Union pour mesurer les déchets alimentaires en étroite coopération avec les États membres et les acteurs concernés.

L'action des États membres, des régions, des villes et des entreprises tout au long de la chaîne de valeur est essentielle pour prévenir le gaspillage alimentaire et faire face à des situations diverses dans les différents pays et régions. Des campagnes de sensibilisation sont nécessaires pour modifier les comportements. La Commission soutient des actions de sensibilisation aux niveaux national, régional et local et la diffusion des bonnes pratiques en matière de prévention du gaspillage alimentaire³⁶.

La Commission créera en outre une plateforme consacrée au gaspillage alimentaire, rassemblant les États membres et tous les acteurs de la chaîne alimentaire. Cette plateforme soutiendra la réalisation de l'objectif de réduction des déchets alimentaires au titre des objectifs de développement durable, par le biais de mesures appropriées, de la participation des acteurs concernés, du partage des innovations utiles et fructueuses et de la comparaison des performances.

L'action de l'Union est également importante dans les domaines où le gaspillage alimentaire peut être dû à la façon dont la législation de l'Union est interprétée ou mise en œuvre. C'est le cas des règles concernant les dons de denrées alimentaires aux banques alimentaires et l'utilisation des denrées alimentaires invendues sûres comme ressources dans l'alimentation animale; la Commission prendra des mesures dans ces deux domaines.

Un autre domaine dans lequel des mesures pourraient être nécessaires concerne l'indication de la date de consommation, notamment la date de consommation recommandée. Celle-ci peut être interprétée à tort comme la date de péremption et amener les consommateurs à jeter des denrées alimentaires sûres et comestibles. La Commission étudiera les moyens de promouvoir une meilleure utilisation et une meilleure compréhension, par les différents acteurs de la chaîne alimentaire, de l'indication de la date de consommation. L'UE a également adopté des mesures visant à empêcher que des poissons comestibles soient rejetés en mer à partir de navires de pêche³⁷.

Afin de soutenir la réalisation de l'objectif de développement durable sur le gaspillage alimentaire et d'optimiser la contribution des acteurs de la chaîne d'approvisionnement alimentaire, la Commission:

- établira une méthodologie européenne commune pour mesurer le gaspillage alimentaire et définir des indicateurs pertinents. Elle créera une plateforme associant les États membres et les acteurs concernés en vue de soutenir la réalisation de l'objectif de développement durable sur le gaspillage alimentaire, grâce au partage des meilleures pratiques et à l'évaluation des progrès accomplis au fil du temps.

³⁶ http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/stop/index_en.htm

³⁷ Article 15 du règlement (UE) n° 1380/2013 relatif à la politique commune de la pêche.

- prendra des mesures pour clarifier la législation de l'UE relative aux déchets, aux denrées alimentaires et aux aliments pour animaux et facilitera les dons alimentaires ainsi que l'utilisation d'anciennes denrées alimentaires et de sous-produits provenant de la chaîne alimentaire dans la production d'aliments pour animaux, sans compromettre la sécurité des aliments destinés à l'alimentation humaine et animale; et

- examinera les moyens d'améliorer la façon dont les acteurs de la chaîne alimentaire utilisent l'indication de la date de consommation et la façon dont les consommateurs comprennent cette indication, et notamment la mention «à consommer de préférence avant le».

5.3. Matières premières critiques

Les matières premières critiques sont à la fois particulièrement importantes sur le plan économique pour l'Union européenne et exposées à un risque de ruptures d'approvisionnement³⁸; dans certains cas, leur extraction entraîne également d'importantes incidences sur l'environnement. Elles sont souvent présentes dans les appareils électroniques³⁹. Le très faible taux actuel de recyclage de ces matériaux signifie que d'importantes possibilités économiques sont perdues. Pour toutes ces raisons, l'augmentation de la valorisation des matières premières critiques est l'un des défis qui doit être relevé dans la transition vers une économie plus circulaire.

La législation existante de l'Union encourage le recyclage des déchets électroniques, notamment en fixant des objectifs obligatoires⁴⁰, mais seul un recyclage de qualité peut garantir la valorisation des matières premières critiques. L'un des enjeux est la collecte, le démontage et le recyclage des produits qui contiennent ces matières. Il sera essentiel d'améliorer la recyclabilité des dispositifs électroniques grâce à la conception des produits (voir section 1.1), ce qui aura pour effet d'améliorer la viabilité économique du processus de recyclage. La Commission encourage les États membres à promouvoir le recyclage des matières premières critiques dans ses propositions de révision de la législation sur les déchets.

D'autres obstacles sont notamment l'échange insuffisant d'informations entre les fabricants et les recycleurs de produits électroniques, l'absence de normes de recyclage, et un manque de données pour les opérateurs économiques sur le potentiel des matières premières critiques recyclées. Ces matières pourraient également être récupérées dans les décharges (par exemple sur des appareils électroniques qui auraient été jetés) ou, dans certains cas, à partir de déchets miniers. La Commission est en train de mettre au point des programmes de recherche et d'innovation, des échanges de données et d'informations et favorisera les meilleures pratiques sur toutes ces questions. Afin de garantir une approche cohérente et efficace, de fournir des

³⁸ La Commission européenne a dressé une liste des matières premières critiques:

http://ec.europa.eu/enterprise/policies/raw-materials/critical/index_en.htm. Il s'agit, par exemple, des éléments des terres rares et d'autres métaux précieux, mais aussi du phosphore.

³⁹ Par exemple les éléments des terres rares dans les écrans d'affichage électronique ou les métaux précieux dans les cartes de circuits imprimés.

⁴⁰ http://ec.europa.eu/environment/waste/weee/index_en.htm

sources de données essentielles et d'identifier des options envisageables pour la mise en œuvre d'autres actions, elle préparera un rapport sur les matières premières critiques dans l'économie circulaire.

- *La Commission prendra une série de mesures visant à promouvoir la valorisation des matières premières critiques et élaborera un rapport incluant les meilleures pratiques et des options envisageables pour la mise en œuvre d'autres actions.*
- *La Commission encourage également les États membres à prendre des mesures sur ce sujet dans ses propositions révisées relatives aux déchets.*

5.4. Construction et démolition

En termes de volume, la construction et la démolition figurent parmi les principales sources de déchets en Europe. Bon nombre de ces matériaux sont recyclables ou peuvent être réutilisés, mais les taux de réutilisation et de recyclage varient largement dans l'Union européenne. Le secteur de la construction joue également un rôle dans la performance environnementale des bâtiments et des infrastructures tout au long de leur vie.

Le recyclage des déchets de construction et de démolition est encouragé par un objectif contraignant à l'échelle de l'UE⁴¹, mais il convient encore de remédier à certaines difficultés sur le terrain si la gestion des déchets dans ce secteur doit être améliorée. Par exemple, les matières de valeur ne sont pas toujours identifiées, collectées séparément, ou correctement valorisées. La Commission élaborera des lignes directrices ciblées pour utilisation sur les sites de démolition à cette fin, notamment en ce qui concerne le traitement des déchets dangereux, et encourage les systèmes de tri des déchets de construction et de démolition dans les propositions révisées relatives aux déchets. Elle contribuera à diffuser les meilleures pratiques en mettant en place des protocoles volontaires de recyclage sur la base des normes communes les plus élevées pour chaque flux de déchets. De plus, la Commission mène actuellement une étude visant à recenser les obstacles au recyclage des déchets de construction et de démolition ainsi que les facteurs d'incitation au recyclage, et les bonnes pratiques dans ce domaine.

Étant donné la longue durée de vie des bâtiments, il est indispensable de promouvoir des améliorations en matière de conception qui permettront de réduire leur incidence sur l'environnement et d'augmenter la durabilité et la recyclabilité de leurs composants. La Commission mettra au point des indicateurs destinés à évaluer la performance environnementale tout au long du cycle de vie d'un bâtiment⁴² et à promouvoir leur utilisation pour les projets immobiliers par le biais de grands projets de démonstration et d'orientations sur les marchés publics écologiques.

⁴¹ http://ec.europa.eu/environment/waste/construction_demolition.htm

⁴² En application de la [communication sur les possibilités d'utilisation efficace des ressources dans le secteur de la construction](#)

- La Commission prendra une série de mesures afin de garantir la valorisation des ressources précieuses et la gestion adéquate des déchets dans les secteurs de la construction et de la démolition ainsi que de faciliter l'évaluation de la performance environnementale des bâtiments.

5.5. Biomasse et bioproduits

Les biomatériaux, c'est-à-dire ceux qui sont basés sur des ressources biologiques (telles que le bois, les cultures ou les fibres) peuvent être utilisés pour un large éventail de produits (construction, mobilier, papier, produits alimentaires, textiles, produits chimiques, etc ...) et d'utilisations énergétiques (biocarburants par exemple). La bioéconomie offre donc des solutions alternatives aux produits et à l'énergie fossiles et peut contribuer à l'économie circulaire. Les biomatériaux peuvent également présenter des avantages liés à leur caractère renouvelable, biodégradable ou compostable. Par ailleurs, l'utilisation des ressources biologiques nécessite de porter une attention particulière à leurs incidences environnementales tout au long du cycle de vie et à un approvisionnement durable. Les multiples possibilités d'utilisation de ces ressources peuvent également favoriser la concurrence dont elles font l'objet et exercer des pressions sur l'affectation des sols. La Commission examinera la contribution de sa stratégie bioéconomique de 2012⁴³ à l'économie circulaire et envisagera de l'actualiser si nécessaire.

Dans une économie circulaire, il convient d'encourager, le cas échéant, une utilisation en cascade des ressources renouvelables, avec plusieurs cycles de réutilisation et de recyclage. Les biomatériaux, tels que le bois par exemple, peuvent être utilisés de multiples façons, et ils peuvent être réutilisés et recyclés à plusieurs reprises. Cela va de pair avec l'application de la hiérarchie des déchets (notamment pour les denrées alimentaires - voir section 5.2) et, plus généralement, avec des solutions produisant le meilleur résultat global sur le plan de l'environnement. Des mesures nationales telles que les régimes de responsabilité élargie des producteurs pour l'ameublement ou les emballages en bois ou la collecte séparée du bois peuvent avoir une incidence positive. La Commission œuvrera en faveur de l'identification et du partage des meilleures pratiques dans ce secteur et promouvra l'innovation; les propositions de révision de la législation sur les déchets prévoient également un objectif contraignant à l'échelle de l'UE sur le recyclage des déchets d'emballages en bois. En outre, la Commission promouvra des synergies avec l'économie circulaire lorsqu'elle examinera la durabilité des bioénergies dans le cadre de l'Union de l'énergie.

Le secteur des produits d'origine biologique a également démontré son potentiel d'innovation dans de nouveaux matériaux, produits chimiques et procédés, qui peuvent faire partie intégrante de l'économie circulaire. La réalisation de ce potentiel dépend en particulier des investissements dans les bioraffineries intégrées, qui peuvent transformer la biomasse et les

⁴³ COM(2012) 60.

biodéchets en vue d'utilisations finales différentes. L'Union soutient ces investissements et d'autres projets innovants fondés sur la bioéconomie en finançant la recherche⁴⁴.

- La Commission encouragera une utilisation efficace des bioressources en adoptant une série de mesures, notamment des lignes directrices et la diffusion des meilleures pratiques sur l'utilisation en cascade de la biomasse et le soutien de l'innovation dans la bioéconomie.

- Les propositions de révision de la législation sur les déchets prévoient un objectif relatif au recyclage des emballages en bois et une disposition visant à assurer la collecte séparée des biodéchets.

6. Innovation, investissements et autres mesures horizontales

La transition vers une économie circulaire constitue un changement systémique. Outre les mesures ciblées ayant une incidence sur chaque phase de la chaîne de valeur et les secteurs clés, il est nécessaire de créer les conditions dans lesquelles une économie circulaire peut prospérer et des ressources peuvent être mobilisées.

L'innovation jouera un rôle clé dans ce changement systémique. Afin de repenser nos modes de production et de consommation et de transformer les déchets en produits à haute valeur ajoutée, nous aurons besoin de nouvelles technologies et de nouveaux procédés, services et modèles économiques qui façonneront l'avenir de notre économie et de notre société. Par conséquent, le soutien de la recherche et de l'innovation constituera un facteur déterminant pour encourager la transition; il contribuera également à la compétitivité et à la modernisation de l'industrie européenne. Le programme de travail «Horizon 2020» pour la période 2016-2017 comprend une initiative importante: «Industry 2020 in the circular economy», qui octroiera plus de 650 millions EUR à des projets de démonstration innovants qui soutiennent les objectifs de l'économie circulaire et la compétitivité industrielle dans l'Union dans une large gamme d'activités industrielles et de services, notamment les industries de transformation, la fabrication et les nouveaux modèles commerciaux. Elle examine également une approche pilote pour aider les innovateurs confrontés à des obstacles réglementaires (dispositions juridiques ambiguës, par exemple), en établissant des accords avec les parties intéressées et les autorités publiques («accords d'innovation»).

Cette initiative s'ajoute à un large éventail de programmes existant dans le cadre d'Horizon 2020 qui soutiennent des projets innovants présentant un intérêt pour l'économie circulaire, dans des domaines tels que la prévention et la gestion des déchets, le gaspillage alimentaire, la refabrication, l'industrie de transformation durable, la symbiose industrielle et la bioéconomie⁴⁵. Ceux-ci seront complétés par la mise en œuvre du plan d'action en faveur de l'éco-innovation⁴⁶.

⁴⁴ <http://ec.europa.eu/research/bioeconomy/index.cfm>

⁴⁵ Programme de travail Horizon 2020 pour la période 2014-2015; appel pour le domaine prioritaire «Waste: a resource to re-use, recycle, and recovery raw materials»; http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/wp/2014_2015/main/h2020-wp1415-climate_en.pdf;

D'importantes possibilités de financement en matière de recherche et d'innovation sont également disponibles au titre de la politique de cohésion: l'économie circulaire est l'une des priorités mises en avant par les États membres et les régions dans leurs stratégies de spécialisation intelligente⁴⁷. La Commission va leur offrir un soutien supplémentaire, notamment par l'intermédiaire de la plateforme de spécialisation intelligente.

Pour garantir le développement de l'économie circulaire, il sera également nécessaire que des sources de financement publiques et privées renforcent des technologies et des procédés améliorés, développent des infrastructures et accroissent la coopération entre les acteurs de la chaîne de valeur. Des programmes de financement de l'Union tels que la politique de cohésion, LIFE et COSME apporteront un soutien notable à la réalisation de ces objectifs. Ainsi, des fonds de la politique de cohésion sont alloués à un nombre croissant de programmes soutenant l'économie circulaire, notamment le soutien à la réutilisation et à la réparation, à l'amélioration des procédés de production, à la conception des produits et aux PME⁴⁸. La Commission aidera les États membres, les régions et les autorités locales à renforcer leur approche en faveur de l'économie circulaire dans ce contexte à l'aide d'actions de sensibilisation ciblées. Le financement privé doit être affecté aux nouvelles possibilités créées par l'économie circulaire. Pour le secteur financier, ces projets peuvent différer sensiblement de leurs activités habituelles. Le Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSD) est un instrument qui peut être utilisé pour financer de tels investissements. Conjointement avec la Banque européenne d'investissement (BEI) et la plateforme européenne de conseil en investissement, la Commission mènera des activités de sensibilisation afin d'encourager les demandes de financement et soutiendra le développement de projets et de plateformes d'investissement pertinents pour l'économie circulaire, par exemple dans les domaines du recyclage des matières plastiques ou des minéraux. Des travaux seront effectués pour établir des groupes transversaux et mettre en commun les ressources afin de définir des projets présentant une dimension européenne⁴⁹. En outre, les projets dans le domaine de l'économie circulaire peuvent bénéficier des outils de conseil et de financement de la BEI au titre du programme InnovFin⁵⁰. La Commission évalue également la possibilité de lancer une plateforme en collaboration avec la BEI et les banques nationales afin de soutenir le financement de l'économie circulaire.

Les PME, et notamment les entreprises sociales, apporteront une contribution essentielle à l'économie circulaire: elles sont particulièrement actives dans des domaines tels que le recyclage, la réparation et l'innovation. Toutefois, elles doivent également relever des défis

Volet Environnement du 7^e PC, appel 2013 en faveur de l'utilisation efficace des ressources:

http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/fp7/132129/f-wp-201301_en.pdf

⁴⁶ http://ec.europa.eu/environment/ecoap/index_fr.htm

⁴⁷ <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/home>

⁴⁸ http://ec.europa.eu/regional_policy/fr/policy/what/investment-policy/

⁴⁹ http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:953066d0-4aef-4e09-9c3d-895964b3368b.0001.03.DOC_1&format=PDF

⁵⁰ <http://www.eib.org/products/blending/innovfin/?lang=fr> - la Commission a l'intention d'étendre le champ d'application de l'instrument Innov'fin afin de garantir l'admissibilité d'un plus large éventail de projets innovants de l'économie circulaire.

spécifiques, tels que l'accès au financement, et faire face à la difficulté de prendre en compte l'économie circulaire si ce n'est pas leur domaine d'activité principal. Comme indiqué dans le plan d'action vert 2014 pour les PME⁵¹, la Commission soutient ces entreprises, analyse les obstacles à une meilleure utilisation des ressources et à une meilleure gestion des déchets auxquels elles sont confrontées et encourage l'innovation et la coopération entre les secteurs et les régions. La Commission fournit également un accès au financement aux entreprises sociales⁵².

La transition vers une économie circulaire nécessitera aussi une main-d'œuvre qualifiée disposant de compétences spécifiques et parfois nouvelles ainsi que de conditions favorables en matière d'emploi et de dialogue social. Si l'on veut mettre en place les compétences adéquates à tous les niveaux, il faudra qu'elles soient dispensées par les systèmes d'éducation et de formation. Dans le prolongement de son initiative pour l'emploi vert⁵³, la Commission adopte des mesures visant à anticiper les besoins et à encourager le développement des compétences et d'autres mesures destinées à soutenir la création d'emplois dans l'économie verte. Elle agit également dans le cadre de sa prochaine stratégie pour des compétences nouvelles en Europe.

La dimension mondiale de l'économie circulaire et des chaînes d'approvisionnement est importante dans des domaines tels que l'approvisionnement durable, les déchets marins, le gaspillage alimentaire et un marché de plus en plus mondialisé des matières premières secondaires. Pour mettre en œuvre le présent plan d'action, la Commission coopèrera étroitement avec des organisations internationales et d'autres partenaires intéressés dans le cadre des efforts déployés au niveau mondial pour atteindre les objectifs de développement durable à l'horizon 2030.

Enfin, la Commission fera participer activement les acteurs concernés à la mise en œuvre du présent plan d'action, notamment par le biais des plateformes sectorielles existantes. Cette mobilisation sera complétée par un soutien supplémentaire aux partenariats public-privé, aux approches volontaires des entreprises, à l'échange des meilleures pratiques entre les États membres et les régions et les partenaires sociaux seront consultés lorsque les changements seront susceptibles d'avoir d'importantes incidences sociales.

- *Le programme de travail Horizon 2020 pour la période 2016-2017 prévoit une initiative importante «Industry 2020 in the circular economy», avec un financement de plus de 650 millions EUR;*
- *La Commission lancera une approche pilote en ce qui concerne les «accords d'innovation» pour recenser les obstacles réglementaires auxquels les innovateurs pourraient être confrontés et pour y remédier.*

⁵¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52014DC0440>

⁵² Dans le cadre du programme de l'Union pour l'emploi et l'innovation sociale (EaSI):

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1081>

⁵³ [COM\(2014\) 446](#)

- La Commission va renforcer son action visant à mobiliser les parties prenantes en ce qui concerne l'économie circulaire, et notamment pour la mise en œuvre du présent plan d'action. Elle mènera également des actions ciblées de sensibilisation afin de contribuer au développement des projets liés à l'économie circulaire pour plusieurs sources de financement de l'Union, en particulier les Fonds de la politique de cohésion.

7. Suivi des progrès accomplis dans la réalisation d'une économie circulaire

Afin d'évaluer les progrès réalisés sur la voie d'une économie plus circulaire et l'efficacité d'une action au niveau de l'UE et au niveau des États membres, il est important de disposer d'un ensemble d'indicateurs fiables. Un grand nombre de données pertinentes déjà collectées par Eurostat peuvent servir de base à ce suivi. En outre, le tableau de bord sur l'utilisation efficace des ressources⁵⁴ et le tableau de bord sur les matières premières⁵⁵ contiennent une analyse et des indicateurs pertinents qui seront particulièrement utiles pour suivre les progrès réalisés.

Sur cette base, la Commission travaillera en étroite collaboration avec l'Agence européenne pour l'environnement (AEE) et en consultation avec les États membres afin de proposer un cadre de suivi simple et efficace pour l'économie circulaire. Ce cadre, qui complètera les deux tableaux de bord susmentionnés, prévoira une série d'indicateurs significatifs clés permettant de rendre compte des principaux éléments de l'économie circulaire. Ces indicateurs seront publiés en relation avec le rapport de la Commission sur les objectifs de développement durable et comprendront de nouveaux indicateurs sur le gaspillage alimentaire (voir section 5.2) et des indicateurs basés sur les données existantes d'Eurostat et sur d'autres données officielles dans des domaines tels que la sécurité de l'approvisionnement des matières premières essentielle, la réparation et la réutilisation, la production de déchets, la gestion des déchets, le commerce de matières premières secondaires dans l'UE ainsi qu'avec les pays tiers et l'utilisation de matériaux recyclés dans les produits. Si nécessaire, des mesures seront prises pour améliorer la qualité des données existantes. La Commission rendra compte des progrès accomplis dans la mise en œuvre du présent plan d'action cinq ans après son adoption.

En étroite collaboration avec l'AEE et après consultation des États membres, la Commission élaborera un cadre de suivi pour l'économie circulaire, conçu pour mesurer efficacement les progrès sur la base des données existantes fiables⁵⁶.

8. Conclusion

⁵⁴ <http://ec.europa.eu/eurostat/web/environmental-data-centre-on-natural-resources/resource-efficiency-indicators/resource-efficiency-scoreboard>

⁵⁵ Établi dans le cadre du partenariat d'innovation européen sur les matières premières – sera publié sur le site: <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/eip-raw-materials/en/content/eip-raw-materials-monitoring-and-evaluation-scheme>

⁵⁶ ainsi que des données sur le gaspillage alimentaire nouvellement établies (voir section 5.2).

Le présent plan d'action présente la mission concrète et ambitieuse de l'Union européenne visant à soutenir la transition vers une économie circulaire. Un engagement constant et plus large à tous les niveaux de pouvoir, dans les États membres, les régions et les villes et de la part de toutes les parties prenantes concernées sera également nécessaire. La Commission invite le Parlement européen et le Conseil à approuver le présent plan d'action et à s'engager activement dans sa mise en œuvre, en étroite coopération avec l'ensemble des parties prenantes.