

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ° L É G I S L A T U R E

# Communication

## **Commission des affaires européennes**

**Mardi 16 juin 2015**  
18 heures

Communication de la présidente Danielle Auroi sur la consultation relative à l'économie circulaire ouverte par la Commission européenne





**COMMUNICATION SUR LA CONSULTATION  
PUBLIQUE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE  
RELATIVE À L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE**

de Mme Danielle Auroi

*Réunion de commission du 16 juin 2015*

**A. L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE, UN CONCEPT À LA CROISÉE DES ENJEUX  
ENVIRONNEMENTAUX ET ÉCONOMIQUES, DONT LA MISE EN ŒUVRE  
EXIGE UN CHANGEMENT DE PARADIGME**

**1. L'économie linéaire : un modèle dépassé**

La concurrence mondiale pour les ressources se durcit. La concentration de l'offre de matières premières rend l'industrie et la société européennes de plus en plus dépendantes aux importations et de plus en plus vulnérables aux prix élevés, aux marchés volatils et aux aléas politiques dans les pays fournisseurs. Au total, l'Union européenne importe six fois plus de matières premières qu'elle n'en exporte et elle en consomme une fois et demi plus vite qu'elle ne peut les remplacer. De ce point de vue, les marchés de certaines matières premières s'avèrent particulièrement critiques, notamment ceux des hydrocarbures ou des métaux rares.

Dans le même temps, les ressources naturelles sont souvent utilisées de manière anarchique, provoquant des pressions supplémentaires sur les marchés, des dégradations environnementales et des menaces sur les écosystèmes. Cette tendance risque de croître avec le maintien de modèles de croissance économique dépassés et les évolutions démographiques mondiales, car la population mondiale appartenant aux classes moyennes devrait croître de 4 milliards d'individus d'ici à 2035.

Par ailleurs, selon la Fondation Ellen Mac Arthur – organisation non gouvernementale britannique précurseur dans la promotion de l'économie circulaire –, les produits manufacturés contemporains ont une durée de vie moyenne de seulement quatre ans et leur obsolescence est parfois programmée scientifiquement pour encourager la consommation.

L'Union européenne a certes accompli des progrès dans la gestion des déchets, puisque la quantité de déchets mis en décharge a été réduite de 9% entre 2004 et 2010, et le taux de recyclage des déchets municipaux a progressé de 8 % entre 2004 et 2012<sup>1</sup>. Mais le reliquat de déchets finaux au sein de l'Union européenne reste conséquente et plaide pour un recyclage accru. En effet, en 2010, sur un total de 2 520 millions de tonnes de déchets produits en Europe, seulement 36 % ont été recyclés, tandis que le reste était soit mis en décharge, pour 37 %, soit incinéré, pour 23 %. Il est estimé que, dans un système productif optimisé, près d'un tiers de ce volume – environ 500 millions de tonnes – aurait pu aisément être recyclé ou réutilisé.

Quant à la France, pour information, avec un volume total de 355 millions de tonnes, elle se situe au premier rang des pays européens producteurs de déchets. En ce qui concerne le recyclage, avec un taux de 36 %, elle se classe à un niveau médian, à la treizième place des États membres – l'Autriche et l'Allemagne recyclant respectivement 63 et 62 % de leurs déchets, tandis que la Lettonie et la Slovaquie n'atteignent que 9 %.

## **2. L'économie circulaire : un concept à faire entrer dans les faits de façon généralisée**

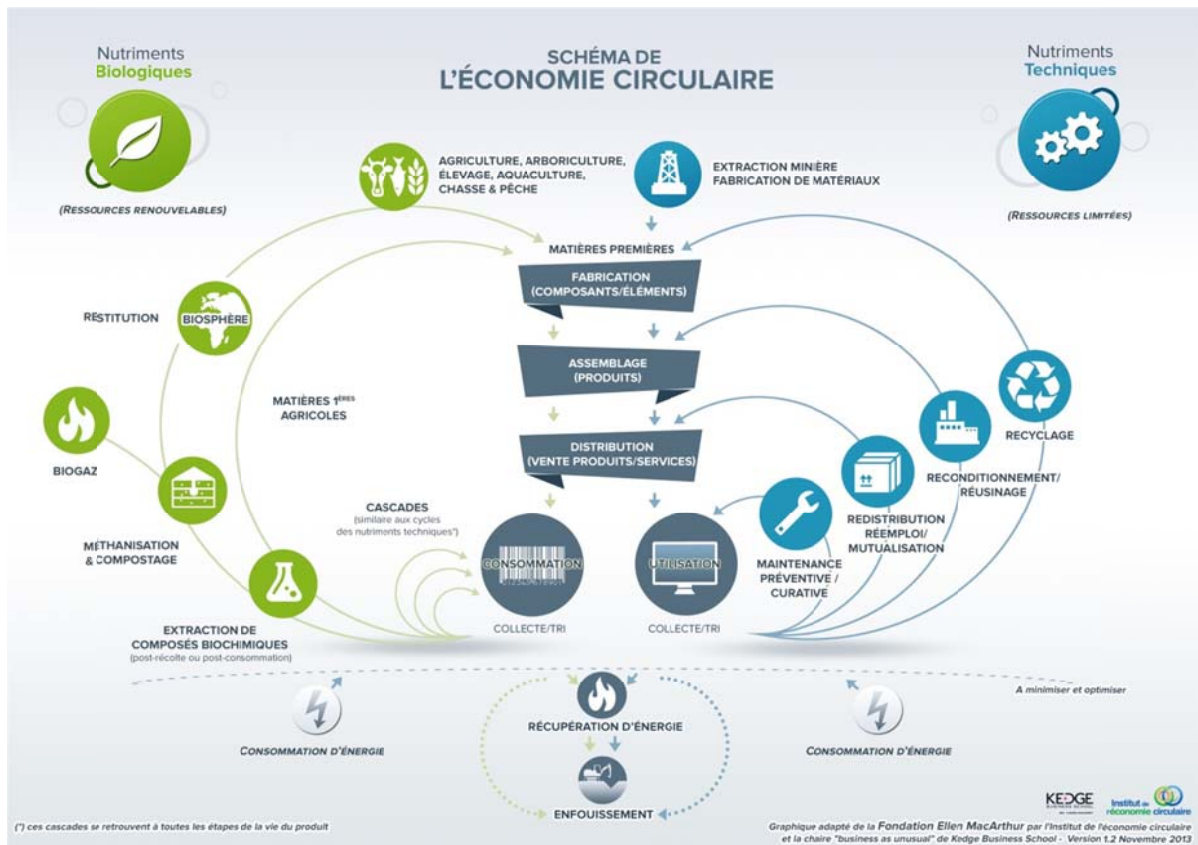
L'économie circulaire désigne un concept économique qui s'inscrit dans le cadre du développement durable. Son objectif est de produire des biens et des services plus compétitifs et à plus faible intensité de carbone, grâce à l'optimisation de la ressource, à travers la limitation de la consommation et du gaspillage des matières premières, de l'eau et des sources d'énergie dans la chaîne de production de valeur.

Il s'agit de déployer une nouvelle économie, fondée sur un principe simple : refermer le cycle de vie des produits, des services, des déchets, des matériaux, de l'eau et de l'énergie, par les pratiques de recyclage, de réparation ou de réutilisation. L'économie circulaire se démarque donc de l'économie traditionnelle, de nature linéaire, qui suit le modèle extraire-fabriquer-consommer-jeter.

Elle se caractérise aussi par une forte valeur ajoutée sociale, notamment en privilégiant l'usage des biens sur leur possession et en incluant les approches de partage de services. Elle est au demeurant très développée dans le secteur de l'économie sociale et solidaire, qui a été le premier à l'investir. Elle est donc à la croisée des enjeux environnementaux, sociaux et économiques.

---

<sup>1</sup> Voir le rapport annuel 2015 de l'Agence européenne pour l'environnement, qui a fait l'objet d'un rapport d'information déposé par la commission des Affaires européennes et présenté par M. Arnaud Leroy (n° 2698 du 2 avril 2015).



Source : Institut de l'économie circulaire

Outre les importants avantages économiques qu'elle recèle de par son potentiel de relocalisations industrielles, de créations d'emplois sûrs et de génération de croissance durable, cette démarche est de nature à promouvoir la recherche et l'innovation, et ainsi à relever la qualité de vie des consommateurs, mais aussi à améliorer le niveau de protection sociale, sanitaire et environnementale.

Elle porte en germe le développement des secteurs de l'éco-innovation et de l'éco-industrie, dans lesquels les entreprises de l'Union européenne sont les leaders mondiales : avec quelque 1 000 milliards d'euros de chiffre d'affaires, elles détiennent un tiers du marché planétaire des technologies vertes, et ces résultats devraient doubler d'ici à 2020.

Les chiffrages suivants sont avancés :

- 580 000 emplois créés, dont 180 000 emplois directs ;
- 600 millions d'euros d'économies réalisées chaque année pour les entreprises européennes ;
- 2 à 4 % d'émissions annuelles de gaz à effet de serre en moins.

Mais une transition réussie vers une économie circulaire exige une action à tous les stades de la chaîne de valeur : de l'extraction et du transport des matières premières à la gestion des déchets et au recyclage, en passant par la conception des

biens commercialisés, l'organisation de leur production et de leur distribution, et la mise sur pied de systèmes de réparation, de remise à neuf et de réutilisation. Le changement de paradigme doit de surcroît intervenir à tous les étages de la prise de décision économique, de Bruxelles à l'échelon local, et l'implication de tout le secteur public, collectivités locales incluses, est essentiel, notamment par le biais du verdissement des marchés publics.

## **B. LA REMISE À PLAT PROGRESSIVE DE L'ENSEMBLE DE LA LÉGISLATION EUROPÉENNE, EN COMMENÇANT PAR UNE DIRECTIVE SUR LES DÉCHETS**

### **1. Le retrait du paquet « Économie circulaire » de la Commission Barroso**

En juillet 2014, à l'époque du Président José Barroso, la Commission européenne avait adopté un paquet « Économie circulaire », contenant :

- une communication chapeau<sup>2</sup> ;
- des communications sectorielles relatives :
  - au bâtiment durable<sup>3</sup> ;
  - à l'emploi vert<sup>4</sup> ;
  - aux PME<sup>5</sup> ;
- une proposition législative modifiant la directive sur les déchets<sup>6</sup>.

Ce paquet était expressément conçu en réponse à l'obligation légale de revoir les objectifs de trois directives :

---

<sup>2</sup> Communication COM(2014) 398 final du 2 juillet 2014 de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et aux Comité des régions : « Vers une économie circulaire : programme zéro déchet pour l'Europe ».

<sup>3</sup> Communication COM(2014) 445 final du 1<sup>er</sup> juillet 2014 de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et aux Comité des régions : « Possibilités d'utilisation efficace des ressources dans le secteur de la construction ».

<sup>4</sup> Communication COM(2014) 446 final du 2 juillet 2014 de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et aux Comité des régions : « Initiative pour l'emploi vert : exploiter le potentiel de création d'emplois de l'économie verte ».

<sup>5</sup> Communication COM(2014) 440 final du 2 juillet 2014 de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et aux Comité des régions : « Plan d'action vert pour les PME : permettre aux PME de transformer les impératifs environnementaux en nouveaux créneaux d'activité économique ».

<sup>6</sup> Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil COM(2014) 397 final du 2 juillet 2014 modifiant la directive 2008/98/CE relative aux déchets, la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages, la directive 1999/31/CE concernant la mise en décharge des déchets, la directive 2000/53/CE relative aux véhicules hors d'usage, la directive 2006/66/CE relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs et la directive 2012/19/UE relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques.

- la directive-cadre sur les déchets ;
- la directive sur les décharges ;
- la directive sur les emballages et déchets d'emballages.

Toutefois, dans son programme de travail pour 2015, sous prétexte de « *mieux légiférer* », la nouvelle équipe de la Commission européenne a annoncé son intention de retirer la proposition de nouvelle directive – le retrait a été effectif le 25 février 2015 – en vue de la remplacer par un nouveau texte, plus ambitieux, avant la fin 2015, afin de favoriser l'économie circulaire, avec deux visées :

- commencer par faire en sorte que la réglementation relative aux déchets soit scrupuleusement respectée dans tous les États membres, ce qui requiert des efforts significatifs de mise en conformité des politiques nationales ;

- aller au-delà d'un traitement reposant exclusivement sur l'aspect gestion des déchets pour explorer les synergies avec les autres politiques impactant la chaîne de valeur.

## **2. Une décision contestée**

Cette décision a suscité l'opposition du Parlement européen, de onze États membres – Allemagne, Belgique, Chypre, Espagne, France, Grèce, Italie, Luxembourg, Portugal, Slovénie et Suède – ainsi que de nombreuses parties prenantes.

Du reste, d'un point de vue strictement juridique, le droit d'initiative de la Commission européenne ne lui donne pas une latitude absolue pour retirer une proposition législative, ce qui lui conférerait un véritable droit de veto sur les amendements apportés dans le cadre du processus législatif. Dans un arrêt du 14 avril 2015<sup>7</sup>, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) établit qu'elle doit respecter trois conditions, en l'espèce pas clairement réunies :

- exposer sa décision devant les colégislateurs ;
- la motiver de façon satisfaisante ;
- ne pas chercher à s'opposer aux intentions politiques du Parlement européen et du Conseil.

La commission des Affaires européennes s'est elle-même insurgée contre le retrait du premier paquet « Économie circulaire ».

D'abord, le 15 décembre 2014, dans un courrier adressé à M. Frans Timmermans, premier vice-président de la Commission européenne chargé des relations interinstitutionnelles, la Présidente Danielle Auroi rappelait que

---

<sup>7</sup> Affaire C-409/13.

« *l'Union européenne, sur la scène mondiale, a souvent donné l'exemple en matière de protection de la santé humaine et de l'environnement* » et s'alarmait du mauvais signal donné à ses partenaires si elle reculait sur un dossier aussi important que l'économie circulaire.

Ensuite, dans son rapport d'information relatif au programme de travail de la Commission européenne pour 2015<sup>8</sup>, auquel a été adossée une résolution européenne<sup>9</sup>, elle s'inquiétait de « *l'absence de garanties concrètes sur la future proposition qui viendrait remplacer [le paquet de juillet 2014]* ».

### **3. La future initiative de la Commission Juncker**

Animée par la volonté de donner un nouvel élan à l'emploi, à la croissance et à l'investissement durables – dans la dynamique de la stratégie Europe 2020<sup>10</sup> et en phase avec la feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources<sup>11</sup> ainsi qu'avec le 7<sup>e</sup> Programme d'action pour l'environnement<sup>12</sup> (PAE) –, il apparaît que la Commission européenne, comme elle l'avait annoncé, a bien pour projet de déposer une nouvelle proposition législative, visant à établir un cadre global favorable à l'épanouissement de l'économie circulaire.

Au sein de la Commission européenne, une équipe de projet *ad hoc* a été constituée, dirigée par Frans Timmermans et ses collègues Jyrki Katainen, vice-président pour l'emploi, la croissance, l'investissement et la compétitivité, Karmenu Vella, commissaire chargé de l'environnement, des affaires maritimes et de la pêche, Elzbieta Bieńkowska, commissaire chargée du marché intérieur, de l'industrie, de l'entrepreneuriat et des PME.

Il est prévu que la nouvelle initiative en matière d'économie circulaire comprenne deux documents :

– une proposition de révision de la directive-cadre actuelle sur les déchets ;

– une communication stratégique expliquant les motifs de l'action de la Commission européenne, assortie d'un plan d'action à moyen terme identifiant les

---

<sup>8</sup> Rapport d'information déposé par la commission des Affaires européennes et présenté par M<sup>me</sup> Danielle Auroi (n° 2531 du 28 janvier 2015).

<sup>9</sup> Résolution européenne du 19 mars 2015 sur le programme de travail de la Commission européenne pour 2015 (texte adopté n° 487) – voir alinéa 18.

<sup>10</sup> Communication de la Commission COM(2010) 2020 final du 3 mars 2010 : « Europe 2020 – Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive ».

<sup>11</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions COM(2011) 21 du 26 janvier 2011 : « Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources – Initiative phare relevant de la stratégie Europe 2020 ».

<sup>12</sup> Décision n° 1386/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013 relative à un programme d'action général de l'Union pour l'environnement à l'horizon 2020 « Bien vivre, dans les limites de notre planète » (Journal officiel L 354 du 28 décembre 2013. – Voir le rapport d'information déposé par la commission des Affaires européennes et présenté par M. Arnaud Leroy (n° 1010 du 24 avril 2013).



mesures clés devant progressivement être prises par la suite, avec des échéances précises.

Plutôt que de ne cibler qu'une partie du cycle économique, l'initiative vise à porter la transition vers l'économie circulaire à travers une approche globale et cohérente, reflétant pleinement les interactions sur toute la chaîne de valeur des produits, en particulier – mais pas exclusivement – sur les segments d'activité suivants :

- modes de production, de distribution et de consommation ;
- gestion des déchets ;
- extraction et réemploi de matières premières secondaires ;
- soutien à l'innovation ;
- verdissement des marchés publics ;
- développement d'un secteur chimique durable ;
- maîtrise de l'eau.

Le plan d'action embrassera la totalité de la chaîne de valeur et se concentrera sur les mesures concrètes à valeur ajoutée manifeste pour l'Union européenne. Il s'efforcera aussi de s'inscrire dans des politiques plus larges de l'Union européenne comme l'Union de l'énergie, l'action pour le climat ou l'efficacité des ressources.

Pour parvenir à ces objectifs, en sus des dispositions techniques réglementaires à adopter, des instruments financiers spécifiques devront être mobilisés.

Il est en outre prévu que les projets qui s'inscriront dans la démarche de l'économie circulaire pourront bénéficier d'aides émanant du nouveau Fonds européen d'investissements stratégiques (FEIS), au titre du Plan Juncker pour l'investissement.

#### **4. La consultation publique préalable**

Pour obtenir des changements concrets, il est nécessaire de définir des objectifs stratégiques clairs et d'adopter des outils politiques efficaces, conformément au projet d'ensemble « *mieux légiférer* » porté par M. Timmermans. Dans cette optique, les directions générales Environnement et Marché intérieur, industrie, entrepreneuriat et PME de la Commission européenne ont lancé une consultation publique, qui court jusqu'au 20 août 2015. Celle-ci s'appuie sur une feuille de route d'avril 2015, qui explique les motivations et la démarche, et dessine les contours du projet d'acte législatif à venir.

Son objectif exact est d'aider la Commission européenne à identifier :

- les principaux obstacles au développement d'une économie plus circulaire ;
- les mesures susceptibles d'être adoptées à l'échelle européenne pour y remédier.

Deux consultations publiques relatives, d'une part, à la révision des objectifs de l'Union européenne en matière de déchets et, d'autre part, à la durabilité du système alimentaire se sont tenues en 2013 ; elles avaient servi de base à l'élaboration du paquet législatif de juillet 2014. La consultation publique dont il est question maintenant se concentre par conséquent sur les autres points en rapport avec la transition vers une économie circulaire, en élargissant la portée de l'enquête à d'autres phases du cycle économique, à savoir la production et la consommation, ainsi qu'au cadre économique général, notamment les dimensions innovation et investissement. Et une consultation publique distincte relative aux distorsions sur le marché des déchets sera lancée d'ici peu.

Ajoutons enfin que, le 25 juin 2015, la Commission européenne organisera une conférence des parties prenantes, dont les résultats alimenteront la consultation publique.

Comme elle le fait régulièrement depuis un an et demi, particulièrement sur les dossiers environnementaux, il est utile que la commission des Affaires européennes participe à cette consultation publique. Du fait du calendrier extrêmement contraint et de la publication du questionnaire en une seule langue, l'anglais – pratique de plus en plus courante mais regrettable –, il lui est matériellement impossible d'apporter une contribution approfondie en répondant point par point au questionnaire. Votre rapporteure a néanmoins jugé intéressant d'apporter à ses membres ces quelques éléments d'information et de leur soumettre une proposition de conclusions de principe, sachant que, une fois la proposition législative présentée, un travail au fond devra être effectué.

\*

\* \*

Au cours de sa réunion du 16 juin 2015, la Commission des affaires européennes a *approuvé* les conclusions suivantes :

## CONCLUSIONS

### Article unique

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu les articles 191 et 192 du traité sur l'Union européenne,

Vu la communication de la Commission COM(2010) 2020 final du 3 mars 2010 : « Europe 2020 – Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive »,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions COM(2011) 21 du 26 janvier 2011 : « Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources – Initiative phare relevant de la stratégie Europe 2020 »,

Vu la décision n° 1386/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013 relative à un programme d'action général de l'Union pour l'environnement à l'horizon 2020 « Bien vivre, dans les limites de notre planète »,

Vu la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives,

Vu la feuille de route *Circular Economy Strategy* d'avril 2015 des directions générales Environnement et Marché intérieur, industrie, entrepreneuriat et PME de la Commission européenne,

Considérant qu'il importe de réduire la dépendance de l'Union européenne aux importations de matières premières et sa vulnérabilité à leurs prix élevés, à leurs marchés volatils et aux aléas politiques dans les pays fournisseurs,

Considérant que l'utilisation anarchique des ressources naturelles provoque des pressions sur les matières premières, des dégradations environnementales et des menaces sur les écosystèmes,

Considérant que l'adoption d'une réglementation européenne plus favorable à l'essor de l'économie circulaire serait conforme à la philosophie de la stratégie Europe 2020 et à l'objectif de mieux légiférer,

Prend acte :

a. de la volonté affichée par la Commission européenne de doter l'Union européenne d'un arsenal stratégique et législatif en faveur de l'économie circulaire, en commençant par une révision de la directive sur les déchets ;

b. de la consultation publique qu'elle a ouverte à cet effet.