



Bruxelles, le 22 février 2016
(OR. en)

6266/16

ENV 80
COMPET 63
AGRI 74
TRANS 49
MI 89
IND 34
CONSOM 35
ECOFIN 117
ENER 35
RECH 25
SAN 54

NOTE

Origine:	Secrétariat général du Conseil
Destinataire:	Conseil
N° doc. préc.:	6011/16 ENV 61 COMPET 50 AGRI 59 TRANS 39 MI 74 IND 30 CONSOM 28 ECOFIN 89 ENER 21 RECH 17 SAN 47 ENT 27 CODEC 152
N° doc. Cion:	14972/15 ENV 768 COMPET 557 AGRI 642 TRANS 402 MI 779 IND 201 CONSOM 212 ECOFIN 954 ENER 417 RECH 305 SAN 424 + ADD 1
Objet:	Stratégie pour une économie circulaire <ul style="list-style-type: none">• Communication de la Commission: Boucler la boucle - Un plan d'action de l'Union européenne en faveur de l'économie circulaire = Débat d'orientation

1. Le 3 décembre 2015, la Commission a présenté au Conseil et au Parlement européen une révision du paquet sur l'économie circulaire. Le paquet révisé comprend, outre un certain nombre de propositions législatives, la communication de la Commission intitulée "Boucler la boucle - Un plan d'action de l'Union européenne en faveur de l'économie circulaire"¹.

¹ Document 14972/15 + ADD 1.

2. La Présidence sollicite des orientations politiques en vue de la poursuite des travaux sur le plan d'action au sein du Conseil. À cette fin, et à la suite de la réunion du Comité des représentants permanents du 17 février 2016, les délégations trouveront en annexe une note sur le sujet visé en objet, élaborée par la Présidence et comportant des questions, destinée à orienter le débat qui aura lieu lors du Conseil "Environnement" du 4 mars 2016.
-

Note de la présidence à l'attention du Conseil "Environnement" - "L'économie circulaire"

Introduction

Le paquet sur l'économie circulaire présenté par la Commission européenne le 2 décembre 2015¹, qui comprend un plan d'action et un certain nombre de propositions législatives visant à réduire les déchets et à accroître le recyclage et la réutilisation, offre la possibilité de renforcer la compétitivité économique de l'Europe dans les limites des capacités environnementales de la planète. Il répond à la nécessité d'intégrer les principes de l'utilisation rationnelle des ressources et de la "circularité" dans la production et la consommation des matériaux et des produits à tous les stades de leur chaîne de valeur.

Ambitions

L'ambition qui sous-tend le paquet sur l'économie circulaire est de faciliter une 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. Cette transition stimulera la compétitivité de l'Union en créant de nouveaux débouchés commerciaux, en protégeant les entreprises contre la rareté des ressources et la volatilité des prix, et en ouvrant des perspectives en termes d'innovation ainsi que d'élaboration de nouveaux modèles économiques et de modes de production et de consommation plus efficaces. Les acteurs économiques, tels que les entreprises et les consommateurs, joueront un rôle moteur dans la transition, tandis que les gouvernements au niveau de l'UE et des États membres devront, pour leur part, veiller à ce que les mesures d'incitation mises en place permettent à la fois de **maintenir notre compétitivité et de protéger l'environnement.**

Le paquet sur l'économie circulaire a dès lors pour objectif de créer les conditions qui permettront de libérer les forces du marché et de faciliter la **coopération entre les différentes parties concernées**, de façon à retirer des avantages à la fois environnementaux, sociaux et économiques, tout en réduisant au minimum les éventuels inconvénients (ou ce qui est perçu comme tel). Cet objectif peut être atteint en renforçant la **cohérence et l'harmonisation des politiques et des actions** menées par les opérateurs économiques dans l'ensemble de l'Europe, y compris en ce qui concerne l'élaboration, la diffusion et l'adoption de technologies, de procédés ainsi que de modèles commerciaux relevant de l'économie circulaire. Ce renforcement de la cohérence et de

¹ <http://ec.europa.eu/environment/circular-economy/>.

l'harmonisation revêt une grande importance, du choix des matières premières primaires et secondaires à la phase de conception du produit, afin d'optimiser le recours aux matières premières renouvelables, et de l'utilisation du produit à son élimination et à son recyclage, afin de favoriser l'usage en boucle des matériaux (par exemple réparation, réutilisation, recyclage) au sein des chaînes de valeur et entre celles-ci. Pour y parvenir, le paquet propose que l'Union joue un rôle de promotion **des meilleures pratiques** dans les processus de production et la production durable des ressources, au sein des États membres et des industries et entre ceux-ci. L'élaboration **de mesures d'incitation économiques et la sensibilisation des producteurs et des consommateurs** à l'impact des biens et des services tout au long de leur cycle de vie permettront de soutenir la création d'avantages environnementaux et sociaux au sein des chaînes de valeur. En particulier, le fait d'accroître l'efficacité de la hiérarchie des déchets dans l'UE et de **stimuler les marchés des matières premières "secondaires"** (telles que les nutriments biologiques et les matières plastiques) permettra de favoriser la création de nouveaux débouchés commerciaux et de réduire la dépendance à l'égard des ressources.

Opportunités

La transition vers une économie efficace dans l'utilisation des ressources sera bénéfique tant pour l'environnement que pour l'économie; en d'autres termes, les décisions prises par les entreprises et les consommateurs procureront des avantages économiques tout en améliorant les résultats environnementaux². L'objectif est de rendre l'économie européenne **plus propre et plus compétitive**, en limitant l'utilisation des ressources, en réduisant les déchets et en encourageant le recyclage. L'économie européenne sera ainsi **plus résiliente** face à la rareté des ressources et aux menaces environnementales en général, telles que la pollution, le changement climatique et la capacité moindre des écosystèmes à fournir à la société des services essentiels, par exemple de l'air pur et de l'eau propre.

L'utilisation plus intelligente des ressources (par exemple capital naturel, solutions naturelles, bioéconomie et services écosystémiques) permet d'ouvrir de **nouvelles possibilités d'innovation** au sein des chaînes de valeur et entre celles-ci, et de créer des **emplois** locaux à tous les niveaux de qualifications, qui offrent des opportunités pour l'intégration et la cohésion sociales; parallèlement, **les pressions qui s'exercent sur l'environnement peuvent être réduites** de manière significative. L'introduction des principes d'utilisation rationnelle des ressources et de "circularité" peut offrir des avantages concurrentiels importants aux entreprises, grâce à la réduction des coûts et à l'ouverture

² Voir "Plan d'action vert pour les PME": (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0440>) et "Growth within: A circular economy vision for a competitive Europe" de la fondation Mac Arthur/Sun/McKinsey (https://www.mckinsey.de/sites/mck_files/files/growth_within_report_circular_economy_in_europe.pdf)

de nouveaux marchés. La transition vers l'économie circulaire donne également à l'Europe la possibilité de jouer un rôle de premier plan dans le contexte d'une "révolution industrielle durable"³ à l'échelle planétaire, en élargissant au niveau mondial le marché des solutions technologiques européennes à faible intensité de carbone et économes en ressources et en mettant les économies plus en adéquation avec les capacités de la planète. Le plan d'action préconise également d'instaurer des mesures d'incitation économiques destinées à encourager la gestion des déchets et à favoriser des comportements durables chez les consommateurs et les producteurs; il prévoit en outre de stimuler les moteurs de la demande, par exemple les marchés publics, et propose un financement de 650 millions d'euros en faveur de l'innovation dans le cadre du programme Horizon 2020 et d'autres instruments financiers, comme l'EFSI et les fonds de cohésion.

Et les chiffres indiquent que ces initiatives portent leurs fruits:

- La productivité des ressources a augmenté de 20 % dans l'UE entre 2000 et 2011. Si ce rythme était maintenu, la productivité des ressources augmenterait à nouveau de 30 % d'ici à 2030, ce qui pourrait entraîner une hausse du PIB de près de 1 % et la création de plus de deux millions d'emplois supplémentaires⁴. Selon les estimations, une meilleure utilisation des ressources pourrait représenter une économie potentielle de 630 milliards d'euros par an pour l'industrie européenne⁵.
- Les avantages globaux qui découlent du paquet "économie circulaire" proprement dit sont difficiles à chiffrer avec précision à ce stade. Les avantages des seules propositions relatives aux déchets sont estimés comme suit:
 - des avantages économiques d'un montant de 24,5 milliards d'euros;
 - la création de 140 000 emplois dans le seul secteur de la gestion des déchets; et
 - la réduction des émissions de carbone de l'UE de 500 millions de tonnes équivalent CO₂ d'ici à 2035⁶.
- Selon des études menées à l'initiative des entreprises, le PIB de l'UE pourrait enregistrer une croissance allant jusqu'à 3,9 %⁷, grâce à la création de nouveaux marchés et de nouveaux produits, ainsi qu'à la création de valeur pour les entreprises. La prévention des déchets, l'écoconception, la réutilisation et des mesures similaires pourraient permettre aux entreprises de l'Union européenne de réaliser 600 milliards d'euros d'économies nettes, ce qui représente 8 % de leur chiffre d'affaires annuel, tout en réduisant de 2 à 4 % leurs émissions de gaz à effet de serre⁸.

³ Déclaration ministérielle du Comité de la politique scientifique et technologique (CPST) du 21 novembre 2015: <http://www.oecd.org/sti/daejeon-declaration-2015.htm>.

⁴ *Modelling the Economic and Environmental Impacts of Change in Raw Material Consumption* (2014), Cambridge Econometrics et al.

⁵ *Guide to resource efficiency in manufacturing: Experiences from improving resource efficiency in manufacturing companies* (2012), Europe INNOVA.

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015SC0259&from=EN>

⁷ *Towards the Circular Economy: Economic and business rationale for an accelerated transition* (2012), Ellen MacArthur Foundation.

⁸ *The opportunities to business of improving resource efficiency* (2013), AMEC et al.

Défis

La transition vers une économie circulaire requiert 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. La mise en œuvre effective du plan d'action offre des possibilités, mais elle représente aussi un défi, et il est indispensable de s'attaquer aux aspects essentiels suivants:

- En soutenant la transition vers une économie circulaire, il est important d'**éviter tous les coûts inutiles** pour les consommateurs, les États membres et les entreprises (en particulier les **PME**), de faire en sorte que les politiques puissent être adoptées facilement et présentent un **bon rapport coût-efficacité**, et d'**optimiser les possibilités de réaliser des bénéfices nets**, conformément aux principes d'une **meilleure réglementation**.
- **Les États membres, les entreprises et les divers secteurs** se trouvent actuellement à des **stades différents de la transition** en ce qui concerne les progrès réalisés en vue de l'établissement d'une économie circulaire, les obstacles qu'ils rencontrent et les possibilités que cette évolution présente pour eux. Du fait de cette disparité, il faudra peut-être prévoir des politiques et des mesures d'incitation différenciées, y compris, au besoin, une législation qui serait modulable, mais qui servirait de levier et pourrait être adoptée facilement.
- En ce qui concerne les **PME** en particulier, il est important de **réduire au minimum les coûts** (de la transition) et de faire en sorte qu'elles soient en mesure de tirer parti des possibilités qu'offre l'économie circulaire.
- Le plan d'action devrait contribuer à améliorer le fonctionnement du **marché unique**, en particulier pour les **matières premières secondaires**.
- L'**innovation** axée sur la transition vers une économie circulaire et sur le développement durable en général, ainsi que l'élaboration de nouveaux modèles commerciaux, doivent être accélérées. Les États membres et la Commission devraient étudier les moyens de parvenir à ce que les politiques et la législation existantes ou nouvelles soient modulables et favorisent l'innovation (c'est-à-dire un principe d'innovation). Le recours à des **accords d'innovation** (un "défi circulaire"), par exemple, pourrait contribuer à ouvrir la voie vers une économie plus circulaire.

- La transition vers une économie circulaire implique une **perspective à long terme** et un engagement constant et plus large à **tous les niveaux de pouvoir**, notamment au sein de l'UE, dans les États membres, les régions et les villes et de la part de toutes les parties prenantes. L'initiative et la responsabilité de la transition doivent être partagées par tous les acteurs, qui sont appelés à y œuvrer conjointement, et le suivi des progrès accomplis sur la voie de la transition nécessite une approche globale et décloisonnée. Il importe de **sensibiliser** davantage tous les acteurs à cet égard, ainsi que de renforcer les possibilités de coopération et de symbiose au sein des chaînes de valeur et entre celles-ci.
- La transition vers une économie circulaire s'opère dans un **environnement mondial concurrentiel**. Il conviendrait de tenir compte de cette dimension extérieure.
- Il est important de **contrôler** la mise en œuvre du plan d'action par la Commission et les États membres, afin d'assurer un suivi adéquat des actions et d'éviter que les nouvelles exigences réglementaires éventuelles ne créent des obstacles inutiles pour les entreprises. **Une collecte de renseignements intégrée à l'échelle de l'UE** est nécessaire pour recenser les faiblesses et les opportunités environnementales et économiques liées aux écosystèmes et à la rareté des ressources, ainsi que les meilleures pratiques adoptées pour en tenir compte, fondées sur l'utilisation rationnelle des ressources et sur le recours à des procédés circulaires et/ou biologiques, tant au niveau des États membres qu'au niveau de l'UE.

Processus durant la présidence néerlandaise

Outre les propositions législatives sur les déchets qui sont actuellement prises en compte au niveau du groupe de travail, le plan d'action annonce plusieurs initiatives que la Commission envisage de prendre dans les cinq prochaines années pour faciliter la transition vers une économie circulaire et qui associeront différentes formations du Conseil. La présidence néerlandaise estime important pour le Conseil de répondre, au cours de ce semestre, au plan d'action dans sa globalité. Le Conseil est invité à examiner si les actions proposées seraient suffisantes, appropriées et nécessaires pour faciliter la transition vers une économie circulaire, et à envisager d'accorder une priorité particulière à certaines actions.

*Conférence des parties prenantes: "Unwrapping the package - towards a circular economy in Europe"*⁹

La conférence des parties prenantes intitulée "Unwrapping the package - towards a circular economy in Europe" ("Contenu du paquet: "Vers une économie circulaire en Europe") s'est tenue les 25 et 26 janvier à Rotterdam (Pays-Bas). Elle était organisée par la présidence néerlandaise, en coopération avec la Commission européenne. La conférence a rassemblé environ 350 participants appartenant au monde des entreprises et à la société civile de l'ensemble des pays d'Europe, ainsi que des responsables politiques des États membres de l'UE et des représentants de la Commission européenne.

Les parties prenantes ont débattu des défis et des opportunités pour l'économie circulaire en Europe, en partant de cas concrets dans le secteur privé de différents États membres. Ces discussions ont également porté sur la nécessité d'accélérer la transition dans les politiques nationales et au niveau de l'UE, ainsi que sur la question de savoir dans quelle mesure le plan d'action apporte un soutien suffisant à cet effet. Au cours de ces discussions, une attention particulière a été accordée aux sujets suivants: les moyens de stimuler la réutilisation et la commercialisation des matières premières secondaires, les marchés publics, la directive relative à l'écoconception, le rôle du capital naturel ainsi que les mesures visant à promouvoir et à soutenir l'innovation. À cet égard, les participants ont formulé un certain nombre de recommandations quant aux politiques nécessaires au niveau national et au niveau de l'UE pour soutenir et favoriser l'économie circulaire, qui comprennent les éléments suivants:

- pour s'assurer que les ambitions se traduisent dans la réalité, l'UE et les États membres doivent avoir une vision à long terme, donner des orientations fortes et manifester leur adhésion à cet objectif;
- les approches nationales doivent être cohérentes (en ce qui concerne, notamment, les normes relatives à la réparabilité, à la qualité du recyclage, etc.);
- des échanges sont nécessaires quant aux meilleures pratiques et aux leçons tirées par les États membres et les parties prenantes, notamment à l'occasion de l'adoption de politiques incitatives dans le domaine des marchés publics;
- davantage d'incitations financières et d'instruments fondés sur le marché (fiscalité, TVA, etc.) doivent être mis en place pour favoriser la réutilisation et la commercialisation des matières premières secondaires.

⁹ <http://english.eu2016.nl/latest/events/2016/01/25/stakeholder-meeting-on-the-circular-economy>

Lors des débats sur l'intégration de cette problématique qui se tiendront au Conseil "Compétitivité" du 29 février et au Conseil "Environnement" du 4 mars, la présidence entend organiser des échanges de vues au sujet du plan d'action en faveur de l'économie circulaire. Le Conseil "Compétitivité" abordera les priorités et défis sous l'angle économique, tandis que le Conseil "Environnement" le fera sous l'angle environnemental. La présidence entend se baser sur ces débats pour élaborer des conclusions du Conseil relatives au plan d'action à faire adopter par le Conseil "Environnement" le 20 juin.

Questions relatives au plan d'action en faveur de l'économie circulaire adressées aux ministres de l'environnement

Les ministres de l'environnement sont invités à débattre du plan d'action en faveur de l'économie circulaire en prêtant une attention particulière à sa capacité à soutenir efficacement la transition vers une économie circulaire en Europe.

Le plan d'action de la Commission jette les bases d'une approche plus cohérente et intégrée pour créer les conditions dans lesquelles une économie circulaire peut prospérer et des ressources peuvent être mobilisées. Une telle approche devrait contribuer à remodeler l'économie européenne de sorte qu'elle soit durable, à faible intensité de carbone, efficace dans l'utilisation des ressources et compétitive.

- 1) Quels actions et instruments proposés devraient être mis en place avec le plus haut degré de priorité, et quelles éventuelles mesures et incitations supplémentaires seraient nécessaires au niveau européen?

Dans le plan d'action, les États membres sont également encouragés à élaborer des politiques nationales en faveur de l'économie circulaire, notamment des incitations législatives, non législatives ou économiques. En outre, la conférence des parties prenantes, comme mentionné ci-dessus, a recommandé que les prix des produits, des procédés et des services reflètent mieux leur coût et leur valeur véritables pour la société, dans l'intérêt du bon fonctionnement du marché européen. On peut prendre comme exemple, entre autres, les incitations financières (fiscales) telles que les déplacements de la pression fiscale et les allègements fiscaux, les taux de TVA différenciés et autres mécanismes d'ajustement des prix, en faveur de matériaux provenant de sources durables (notamment les biomatériaux et les matières premières secondaires), de modes de production économes en ressources, de la réparation et du recyclage de haute qualité.

- 2) Outre le plan d'action, quelles mesures pourraient être prises par les États membres (de façon unilatérale ou bilatérale, ou dans le cadre d'une coopération multilatérale) pour promouvoir la transition vers une économie circulaire? En particulier, comment les États membres pourraient-ils mieux coopérer en ce qui concerne le recours à des instruments fondés sur le marché en faveur de l'économie circulaire? Comment la Commission pourrait-elle faciliter cette coopération?

Le changement systémique nécessaire en vue de la transition vers une économie circulaire constitue un défi en matière de gouvernance exigeant un engagement large et constant sur le long terme à **tous les niveaux de pouvoir**. En outre, la réalisation de cette transition requiert une vision à long terme et un horizon vers lequel se diriger. Les conclusions des parties prenantes à la conférence de janvier incitaient à aller dans ce sens. Dans le plan d'action, la Commission annonce qu'elle élaborera, de concert avec l'Agence européenne pour l'environnement, un cadre permettant d'évaluer efficacement les progrès sur la base de données fiables.

- 3) Quel type de modèle de gouvernance, outre le cadre d'évaluation annoncé, sera nécessaire pour veiller à ce que tous les niveaux de pouvoir soient encouragés à accomplir des progrès rapidement et efficacement? Quel soutien la Commission devra-t-elle fournir et quel rôle le Conseil peut-il jouer pour garantir ces progrès?