

# CONFRONTATIONS EUROPE

**Compétitivité industrielle, transition environnementale et autonomie stratégique : quel avenir pour l'économie circulaire en Europe ?**

**Propositions en vue de la PFUE**



## CONTRIBUTEURS

Sylvie Bénard, Fondatrice de la Dame à la Licorne

Axel Darut, Responsable des affaires européennes de Citeo

Michel Derdevet, Président de Confrontations Europe

Thomas Dorget, Délégué Général de Confrontations Europe

Pierre Fouquet, Chargé de mission de Confrontations Europe

Ghislaine Hierso, Présidente de l'association Planethon365S, membre de la plateforme RSE, Secrétaire du Bureau de Confrontations Europe

Charlotte Petit, Chargée de mission affaires européennes de Citeo

## PRESENTATION

En amont de la PFUE et dans le cadre des objectifs du Pacte Vert européen, Confrontations Europe revient sur l'enjeu de l'économie circulaire et propose 16 recommandations politiques afin d'en accélérer son développement à l'échelle européenne.

## SOMMAIRE

---

- I. Vers davantage d’harmonisation des réglementations et des pratiques en Europe**
  - A. De la gestion des déchets aux plans d’action pour l’économie circulaire*
  - B. Une réglementation s’appliquant tout au long de la chaîne de valeur*
  - C. Une régulation renforcée pour les acteurs du numérique*
  
- II. Quelles synergies public-privé pour l’accélération de l’économie circulaire ?**
  - A. L’économie circulaire : nécessité écologique et opportunité économique*
  - B. L’engagement du secteur privé dans le développement de l’économie circulaire*
  - C. Une économie circulaire au service de l’autonomie stratégique en matière d’industrie*
  - D. Le déploiement d’une politique de formation ambitieuse aux métiers de l’économie circulaire*
  
- III. Quelles incitations fiscales et financières pour le développement de l’économie circulaire ?**
  - A. Une fiscalité environnementale plus forte et redistributive*
  - B. La réforme du marché carbone et la « taxe plastique » : deux outils complémentaires pour la compétitivité de l’économie de circulaire*
  - C. La puissance économique européenne au service de l’économie circulaire*

**Les entreprises et citoyens européens produisent environ 2,3 milliards de tonnes de déchets par an, principalement issus de la construction, des mines et de l'industrie (1).** Parallèlement, ce sont 224,5 millions de tonnes de déchets ménagers qui ont été produites en 2020, représentant 1,2 kilogramme par jour et par personne en Europe (2).

Au niveau mondial, les ressources naturelles sont aujourd'hui extraites trois fois plus vite qu'en 1970 (3). Sous l'effet de l'urbanisation rapide et de la croissance démographique, la Banque mondiale affirme que la quantité de déchets produite chaque année dans le monde devrait atteindre 3,4 milliards de tonnes au cours des trois prochaines décennies (4).

Dans ce contexte, le concept d'économie circulaire prend racine dans la publication du rapport du Club de Rome intitulé « *the limits to growth* », ou « *rapport Meadows* », en 1972. La notion de « développement durable » sera elle, formalisée dans le rapport Brundtland en 1987.

Dès les années 1980, le concept de « *Cradle-to-Cradle* » (du berceau au berceau), qui s'appuie sur le concept initial du « *Cradle-to-Grave* » (du berceau à la tombe), a contribué au développement de la notion d'économie en boucle. En 2000, le Japon est l'un des premiers pays à concevoir un modèle de développement basé sur la circularité des ressources, à travers la mise en place d'une « Société respectueuse du cycle des matières » qui entrainera une initiative internationale du gouvernement japonais sous la dénomination d'initiative 3R (*Reduce, Reuse, Recycle*) (5).

Malgré cette abondance de concepts, les frontières de l'économie circulaire restent encore à clarifier à ce jour. La notion s'est tout de même partiellement formalisée dans les années 2010, avec la publication de travaux comme ceux de la Commission européenne (6), notamment à travers son Centre Commun de recherche (JRC), de la fondation Ellen MacArthur en 2013 et de l'Institut National de l'Économie Circulaire (INEC), créé en France cette même année. L'économie circulaire s'oppose en tous cas à la notion d'économie linéaire, dominant depuis deux siècles, qui repose sur l'extraction ou la récolte de ressources infinies, la fabrication et l'assemblage des produits, leur distribution, leur consommation et enfin, la production et la destruction de déchets (7).

L'économie circulaire se fonde historiquement sur la valorisation de ces déchets, considérés comme une ressource nouvelle. Mais pour y arriver, les opérations de valorisation des déchets (réutilisation, réemploi, recyclage, valorisation énergétique) supposent de réunir un certain nombre de conditions qui dépassent la seule filière du recyclage (écoconception, traitement des substances dangereuses, etc.). Par conséquent, la définition minimale de l'économie circulaire qui couvrirait uniquement les opérations de recyclage ne répond pas aux enjeux et objectifs actuels liés à la transition environnementale et aux objectifs de neutralité carbone de l'économie européenne à l'horizon 2050. Dans son acception élargie, la notion d'économie circulaire doit inclure l'intégralité du cycle de vie du produit, en intégrant la limitation des ressources consommées pour sa production, et la prolongation de sa durée de vie, renforçant ainsi la durabilité de la chaîne de production (8). Selon l'ADEME, l'économie circulaire peut se définir « comme un système économique d'échange et de production qui, à tous les stades du cycle de vie des produits (biens et services), vise à augmenter l'efficacité de l'utilisation des ressources et à diminuer l'impact sur l'environnement tout en développant le bien être des individus » (9).

La pandémie de Covid-19 et ses conséquences ont mis en évidence la nécessaire transformation de notre modèle de société. La crise sanitaire a notamment souligné, dans un contexte de pénurie mondiale de certains médicaments, équipements de santé et matières premières, l'interdépendance des marchés et la fragilité des chaînes d'approvisionnements. Ce constat d'un modèle socio-économique à bout de souffle doit nous conduire à de nouvelles ambitions en matière de neutralité carbone, dont le développement de l'économie circulaire peut être un levier. Véritable moteur de l'économie européenne, le modèle de consommation et de production linéaire n'est désormais plus compatible avec les impératifs de la transition environnementale de l'Union européenne (UE). Il devient désormais nécessaire de faire « plus avec moins ». L'UE l'a compris et a décidé de montrer l'exemple concernant la transition de son modèle vers une économie circulaire, à travers son premier plan d'action pour l'économie circulaire en 2015 et le nouveau plan, adopté dans le cadre du Pacte vert, en 2020. En matière de politique économique et environnementale, l'UE, par la masse critique de son marché, son nombre élevé de consommateurs et ses compétences, constitue l'échelle pertinente pour orienter efficacement les politiques publiques dans ce domaine. Afin d'accompagner ces transitions environnementales, économiques et géopolitiques en matière d'économie circulaire, l'UE doit avancer vers l'harmonisation des réglementations et des pratiques en vigueur au sein du marché unique (I), le renforcement des synergies public-privé (II) et la mise en place d'incitations fiscales et financières (III).

## **I. Vers davantage d'harmonisation des réglementations et des pratiques en Europe**

### **A. De la gestion des déchets aux plans d'action pour l'économie circulaire**

La politique de développement durable de l'Union européenne a été historiquement centrée sur la gestion des déchets. Cette stratégie s'incarne notamment dans l'adoption d'une directive cadre consacrée aux déchets en 1975 qui pose les bases réglementaires de la gestion des déchets au sein du marché commun européen, suivie de la ratification de la convention de Bâle en 1989. Cette dernière interdit les exportations de déchets vers les pays non-membres de l'OCDE, et introduit le principe de précaution et de proximité dans ce domaine. De plus, l'UE a adopté en 1991, une nouvelle directive dédiée à la gestion des déchets dangereux, renforçant le « principe de hiérarchie des modes de traitement de déchets » (prévention, réutilisation, recyclage, valorisation, élimination) suivie par le règlement sur les transferts des déchets en 1993. Suite à ces initiatives réglementaires, la directive de 2008 dite « directive cadre déchets » a confirmé le principe du « pollueur-payeur », instauré pour la première fois par l'OCDE en 1972 et introduit celui de la « responsabilité élargie du producteur » (REP), selon lequel les producteurs sont responsables de la gestion opérationnelle ou financière de la fin de la vie de leurs produits, conformément aux réglementations nationales. Précurseur en la matière, la France a inscrit ce principe de responsabilité élargie des producteurs, découlant du principe du « pollueur-payeur », dans la loi dès 1975. Enfin, la Commission européenne a adopté le 18 décembre 2017 un ensemble de propositions législatives en matière de déchets, incluant une réforme de la directive-cadre déchets de 2008 ainsi que la révision de législations concernant les déchets d'équipements électriques, électroniques ou d'emballages (10).

En 2015, la Commission européenne s'est saisie de la thématique de l'économie circulaire en présentant un paquet de 54 mesures visant à transformer les méthodes de production et de

consommation au sein du marché unique. Cette série de mesures a été promue par le slogan « boucler la boucle » et s'est accompagnée de financements dédiés, notamment à travers les fonds structurels et les investissements européens (fonds ESI) de 5,5 milliards d'euros ou, ponctuellement par Horizon 2020, LIFE et COSME. Ce tournant institutionnel s'est effectué en concomitance avec la création de stratégies nationales sur l'économie circulaire de certains Etats membres, notamment en Belgique, en Finlande, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas (11).

Dans ce contexte, le 11 mars 2020, la Commission européenne a adopté, dans le cadre du Pacte Vert européen, son nouveau plan d'action en faveur de l'économie circulaire. Au cœur du Pacte Vert, l'économie circulaire devrait représenter la moitié de l'effort de l'UE pour atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050. S'appuyant sur les travaux réalisés par la Commission depuis 2015, ce plan vise à rendre « l'économie européenne adaptée à un avenir vert, à renforcer sa compétitivité tout en protégeant l'environnement et à donner de nouveaux droits aux consommateurs ». Ce plan d'action met en avant trois grands objectifs : favoriser l'écoconception (la prise en compte de la durée de vie dès la conception du produit ou service), renforcer le pouvoir des citoyens-consommateurs et des acheteurs publics (obtenir des informations fiables, éviter le greenwashing et s'appuyer sur la commande publique qui représente 14% du PIB européen) et accompagner les entreprises vers l'économie circulaire, en accord avec différentes stratégies (Stratégie SME (12), industrielle et plan d'action sur la bioéconomie) dans 7 secteurs clés (Technologies de l'information et de la communication (TIC), batteries, emballages, matières plastiques, textiles, construction, denrées alimentaires).

Cet état des lieux nous a démontré que l'UE s'est, dans un premier temps, consacrée à la gestion et à la circularité des déchets avant de s'inscrire au fil des années, dans une dynamique globale de développement de l'économie circulaire. Afin d'accompagner la transition des modèles économiques vers davantage de circularité, en plus des mesures d'investissement, il est nécessaire d'harmoniser les réglementations et les pratiques en vigueur au niveau européen.

## ***B. Une réglementation s'appliquant tout au long de la chaîne de valeur***

Tout d'abord, les consommateurs ont besoin de transparence et de pédagogie sur l'empreinte environnementale des biens de consommation, ainsi que d'informations suffisantes et facilement accessibles. Comme adopté dans le nouveau plan d'action de la Commission du 11 mars 2020, les normes relatives à l'information des consommateurs, tant au niveau des produits que des emballages, devraient être harmonisées au niveau européen. Par ailleurs, il est nécessaire d'introduire une définition harmonisée et exigeante de la notion de recyclabilité dans la révision de la directive « Emballages et déchets d'emballages » prévue au printemps 2022, qui permettrait d'établir des critères communs à tous les Etats membres pouvant être utilisés pour communiquer et informer les consommateurs sur la recyclabilité des emballages, empêchant ainsi les allégations trompeuses (13).

Cette transition des modèles économiques vers la circularité doit également s'accompagner d'une meilleure gestion des matières premières. En effet, l'OCDE souligne que leur consommation devrait pratiquement doubler d'ici 2060 au plan mondial, passant de 90 gigatonnes actuellement à 167 gigatonnes (14). Il convient ainsi de prendre des mesures concrètes afin réduire l'extraction et

le traitement de matières premières telles que la biomasse, les combustibles fossiles, les métaux et les minerais non métalliques qui aggravent la pollution de l'air, de l'eau et des sols, et concoure au changement climatique. Ainsi, les « matières premières secondaires » (MPS) constituent un atout essentiel pour répondre à l'augmentation du coût des matières premières et surtout à la nécessité de préserver les ressources naturelles pour limiter leur extraction et préserver la biodiversité. Les MPS désignent un matériau issu du recyclage de déchets et pouvant être utilisé en substitution totale ou partielle de matière première vierge (15). Toutefois, le marché des MPS reste très dépendant du coût des matières premières et des processus de recyclage. De plus, la volatilité des prix des matières premières au niveau international est un problème majeur pour la transition vers la circularité. Elle menace la pérennité de modèles économiques émergents dont la viabilité économique est encore fragile. Aussi, les risques associés à la présence de substances préoccupantes dans les produits fabriqués à partir de MPS sont importantes. De ce fait, la Commission devrait aligner les réglementations et législations existantes sur les produits chimiques (règlement REACH), ainsi que celles sur les déchets afin de garantir que les produits et les emballages sont exempts de ces substances (16). Toutefois, certains matériaux sont très difficilement recyclables, notamment les terres rares et les métaux précieux, utilisés pour la fabrication de produits électriques ou électroniques. Il convient d'identifier leur utilisation dès la phase de production au niveau européen, afin de limiter leur consommation au maximum (17). Consciente qu'il est nécessaire de renforcer sensiblement la protection de la santé humaine et de l'environnement contre les produits chimiques nocifs, la Commission européenne a adopté le 14 octobre 2020 la stratégie de l'Union européenne pour la durabilité dans le domaine des produits chimiques. Elle prévoit notamment d'interdire l'utilisation des produits chimiques les plus nocifs dans les produits de consommation tels que les jouets, les articles de puériculture, les cosmétiques, les détergents, les matériaux en contact avec des denrées alimentaires et les textiles (18).

L'association Orée estime qu'environ 80% des impacts environnementaux et sociétaux d'un produit sont déterminés au moment de sa conception (19). Par ailleurs, toujours selon Orée, les produits disponibles sur le marché européen étaient encore trop peu durables, réparables ou recyclables. Face à ce constat, la Commission s'est attelée dès octobre 2009 à favoriser les pratiques d'écoconception avec la directive Ecodesign (2009/125/EC) en vue d'optimiser les impacts environnementaux tout au long du cycle de vie d'un produit lié à l'énergie. D'autres ont suivis tels que l'« EU Ecolabel » ou les critères pour les marchés publics écologiques (MPE), mais n'ont pas permis à tous les produits disponibles sur le marché d'être référencés comme « durables » ou « circulaires » (20). L'initiative de la Commission sur les produits durables, visant à renforcer l'actuelle directive éco-conception, est attendue à la fin de l'année 2021.

### ***G. Une régulation renforcée pour les acteurs du numérique***

L'harmonisation réglementaire et les pratiques de l'économie circulaire s'incarnent tout particulièrement dans le domaine de la transition numérique. En effet, cette dernière représente une opportunité, mais aussi un risque environnemental lié à la massification des données. Au niveau mondial, le numérique représentent 2 à 4% des émissions de gaz à effet de serre et 4.2% de la consommation mondiale d'énergie primaire (21). Par ailleurs, la filière du e-commerce a connu en France, selon une étude de France Stratégies, une hausse de 37 % en 2020 par rapport à 2019, en raison de la crise sanitaire (22). Il convient ainsi d'inciter les entreprises à être « numériquement

responsables » tout au long de la chaîne de valeur des produits, sur le plan réglementaire, éthique, sociétal et environnemental (23).

Le secteur du commerce électronique, qui représente 621 milliards d'euros en 2019 en Europe (24), doit s'inscrire dans le même cadre réglementaire que les acteurs de l'économie traditionnelle. En effet, les Etats membres ont parfois éprouvé des difficultés à s'assurer que les vendeurs en ligne contribuent à la fin de vie de leurs produits en contribuant auprès des entreprises en charge des filières REP dans les pays où ils opèrent. Afin de contraindre les acteurs du commerce en ligne à respecter le principe du « pollueur-payeur » et celui de « responsabilité élargie du producteur », il est nécessaire de renforcer l'application et le contrôle des règles et ainsi éviter les comportements de « passager clandestin » (25).

L'harmonisation des réglementations et des pratiques en vigueur au niveau européen est indispensable mais toutefois insuffisante pour permettre à l'économie circulaire de développer pleinement son potentiel écologique et économique. La puissance publique, à travers une vision stratégique à long terme de développement durable, doit utiliser les différents leviers en sa possession pour développer la filière.

## **II. Quelles synergies public-privé pour l'accélération de l'économie circulaire ?**

### **A. L'économie circulaire : nécessité écologique et opportunité économique**

En visant à décorrélérer la croissance économique de la consommation de matières premières, l'économie circulaire permet de renforcer la résilience de l'économie européenne face aux crises et aux impératifs de la transition environnementale. Un des objectifs fondamentaux de l'économie circulaire est de réconcilier, au sein du Pacte Vert européen, les enjeux de court terme, notamment la relance post-covid, et les enjeux de long terme, notamment la neutralité carbone de l'économie européenne à l'horizon 2050. Pour ce faire, l'UE s'est doté d'un vaste plan de relance de 750 milliards d'euros dont 37% des fonds devront être consacrés à la transition environnementale, ainsi que d'un budget de 1075 milliards sur sept ans, dont 30% seront consacrés à la lutte contre le changement climatique.

Dans ce contexte, en plus de répondre aux impératifs de la transition environnementale européenne, l'économie circulaire constitue un levier de croissance économique et de création d'emplois. Ainsi, la Commission européenne estime que la mise en œuvre de son plan d'action permettrait de générer une croissance de +0,5% du PIB de l'UE en 2030, de créer 700 000 nouveaux emplois (26) et représenterait la moitié de l'effort pour atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050. En 2016, la fondation Ellen McArthur a publié une étude sur l'économie circulaire dans trois secteurs ciblés : mobilité, alimentation et la construction. Du point de vue économique, le rapport McArthur estime que la transition vers l'économie circulaire permettrait de réaliser en Europe annuellement 1200 milliards d'euros d'économies supplémentaires sur une série de coûts hors-ressources (qui incluent toutes les autres dépenses des ménages et des gouvernements dans les trois secteurs considérés), ainsi que 600 milliards d'euros sur les externalités (les embouteillages, le CO2, la pollution, le bruit), soit un total de 1800 milliards (27) d'euros par an d'ici 2030 (28). Par ailleurs, dans un système économique purement circulaire, le PIB européen

pourrait croître jusqu'à 11 % d'ici 2030 et 27 % d'ici 2050, contre respectivement 4 et 15 % dans le modèle linéaire actuel (29).

L'économie circulaire constitue ainsi, au-delà de la nécessité environnementale, un atout de premier plan pour la croissance économique et la création d'emplois en Europe. La Commission l'a bien compris et a proposé dans son plan d'action, l'instauration d'un minimum d'achats « verts » pour l'ensemble des marchés publics. La commande publique représente 1 800 milliards d'euros par an, soit 16% du PIB européen et constitue de ce fait un puissant levier capable d'encourager la production de biens durables (30). Aussi, ce poids économique peut être utilisé pour développer des innovations en faveur de l'économie circulaire et ainsi pousser les acteurs économiques à changer de modèle. Par leurs compétences, les autorités régionales et locales constituent les premiers donneurs d'ordre dans le domaine des marchés publics en Europe et sont, par conséquent, des acteurs clés de la promotion de l'économie circulaire. Ainsi, l'UE pourrait établir une série d'indicateurs et d'objectifs chiffrés à disposition des collectivités territoriales afin d'inciter à la réorientation de la dépense publique vers les enjeux d'économie circulaire (réduction de consommation du plastique, mieux utiliser les matériaux recyclés...).

### ***B. L'engagement du secteur privé dans le développement de l'économie circulaire***

Le secteur privé est aussi déterminant pour encourager la transition des modèles économiques vers plus de circularité. C'est notamment l'esprit de la taxonomie européenne, adoptée en 2020, qui vise à orienter les flux de capitaux privés vers des activités durables dans l'ensemble de l'UE. Cette taxonomie définit six objectifs environnementaux dont deux qui contribuent à atteindre la neutralité carbone de l'UE d'ici 2050 et un qui accompagne la transition vers l'économie circulaire. L'UE a décidé d'exclure l'incinération des déchets de sa taxonomie en raison d'un impact environnemental trop lourd. L'incinération des déchets occasionne des émissions directes de CO<sub>2</sub> et nuit fortement à la transition vers une économie circulaire. En effet, l'incinération des déchets peut être un frein à la mise en place de politiques publiques ambitieuses de prévention des déchets et de soutien au réemploi (31). L'économie circulaire ne se résume donc pas à une gestion durable des déchets, mais à une meilleure prise en compte des modes de production durable (32). Il convient ainsi d'orienter les financements vers la prévention, la réutilisation, la collecte sélective et le recyclage des déchets. C'est d'ailleurs le sens de la directive cadre européenne sur les déchets (2008/98/CE) qui introduit dans son article 6 la notion de « sortie du statut de déchet » (SSD). Cette procédure SSD permet à certains déchets d'obtenir le statut de « produits » lorsqu'ils ont subi une opération de valorisation ou de recyclage. En avril 2021, les critères de sortie de ce statut ont été enfin simplifiés et cette procédure étendue à tous les producteurs et détenteurs de déchets (33).

De plus, les partenariats public-privé (PPP), prisés aux Etats-Unis, constituent un modèle de financement visant à développer des services publics plus efficaces et moins coûteux grâce à la capacité d'innovation du secteur privé. En Europe, de nombreuses installations de collecte de tri et de traitement sont publiques ou parapubliques, en sociétés d'économie mixte ou en délégation de service publique. Toutefois, les installations de recyclage notamment de déchets dangereux restent encore principalement privées. Les autorités publiques pourraient favoriser des « innovations green deals » qui ont déjà fait leurs preuves aux Pays-Bas où des centaines d'accords ont été signés avec

les entreprises, acteurs publics, associations ou encore universités. En effet, le gouvernement néerlandais a accompagné de 2011 à 2016, plus de 500 entreprises dans les installations de tri des dans les gares et les trains, ou à la revitalisation, la rénovation et la réutilisation des granulats de béton (34).

### ***C. Une économie circulaire au service de l'autonomie stratégique en matière d'industrie***

Au niveau industriel, la pandémie a souligné, dans un contexte de pénurie mondiale de certains équipements de santé et de médicaments, à quel point des pans entiers du mode de vie des européens ont été affectés par ce phénomène de délocalisation. Cette réorganisation des chaînes de valeurs industrielles européenne a conduit à une fragilisation de l'économie de l'UE face aux crises dites hybrides. La révélation de certaines dépendances européennes dans le contexte pandémique a généré un débat à l'échelle européenne sur l'émergence d'une autonomie stratégique de l'UE, qui pourrait passer par la relocalisation partielle de l'emploi industriel dans certains secteurs d'activité. Thierry Breton, commissaire européen au marché intérieur, a ainsi déclaré lors de son discours devant le Parlement du 25 juin 2020 « la crise du coronavirus pousse l'Europe à repenser sa position dans le monde, et ce en particulier à un moment où la géopolitique mondiale évolue face aux tensions croissantes entre les États-Unis et la Chine » (35). Cette autonomie stratégique passe également par le développement de l'écologie industrielle et territoriale (EIT) également appelée symbiose industrielle au sein des régions européennes. L'EIT permet aux acteurs économiques d'un même territoire de mutualiser certains aspects de leurs ressources (partage d'infrastructures, d'équipements, de services, de matières, de l'énergie ou de l'eau) en vue de les économiser ou d'en améliorer la productivité. Elle ne s'adresse pas uniquement aux entreprises mais également aux acteurs publics qui ont la charge du développement territorial de leur espace et à l'ensemble de la société civile qui peut se questionner sur ses besoins et ses modes production et de consommation (36). Ces investissements pourraient être réalisés par le biais de fonds d'innovation tels que LIFE et Horizon Europe. La symbiose industrielle constitue un levier politique à même de réduire l'extraction des ressources et renforcer l'économie circulaire à l'échelle industrielle. Toutefois, depuis les années 90 et le rôle pionnier de Kalundborg au Danemark, peu de territoires ont su s'insérer dans une telle dynamique.

Concernant les dépendances stratégiques industrielles en Europe, la Commission européenne a présenté le 3 septembre 2020 son plan d'action sur les matières premières critiques définies comme « les matières premières qui sont les plus importantes sur le plan économique et qui présentent un haut risque de pénurie d'approvisionnement ». Son Centre commun de recherche (JRC) avait réalisé en 2020 une étude mettant en évidence les technologies et matières premières indispensables à l'économie et aux infrastructures énergétiques de l'UE. En effet, la plupart des composants des systèmes énergétiques nécessitent une série de matériaux (métaux, métalloïdes, composés du carbone) qualifiés de « critiques », en raison de leur rareté ou de leur production par un nombre restreint de pays (37). Afin de bâtir l'autonomie stratégique de l'UE, il convient de sécuriser les approvisionnements en matériaux critiques, et d'élaborer des politiques en matière d'innovations technologiques, notamment en métallurgie et pour le recyclage des métaux.

Plus largement, il convient d'élaborer une stratégie industrielle pour l'économie circulaire en intégrant notamment les déchets dangereux et créer les conditions de leur traitement et de leur valorisation responsable. Les objectifs ambitieux vers lesquels la France et l'Union européenne

doivent tendre pour permettre une transition rapide de leur économie vers des modèles circulaires requièrent une croissance du nombre d'installations de valorisation des déchets (en plus d'une modernisation de certaines installations existantes), bien supérieur au rythme actuel. Or, cette nécessité industrielle se heurte à la montée des syndromes dits NIMBY (Not In My Backyard – Pas dans mon jardin), voire BANANA (Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anyone – Ne rien construire nulle part à proximité de quiconque). Cette réalité constitue tout particulièrement une difficulté majeure pour les sites de valorisation des déchets dangereux (sites SEVESO seuils bas ou haut) (38) et également, dans une moindre mesure, à toutes les installations du centre de tri à toute installation de traitement (bruit, odeur, camion, emprise au sol etc..). Par ailleurs, la révision du règlement qui encadre les transferts frontaliers de déchets doit interdire aux acteurs économiques de transférer leur pollution. Il est ainsi primordial de créer un vrai marché des MPS au niveau européen, tout en évitant qu'un Etat membre soit la poubelle à ciel ouvert de l'autre.

#### ***D. Le déploiement d'une politique de formation ambitieuse aux métiers de l'économie circulaire***

Enfin, le développement de l'économie circulaire passera nécessairement par le déploiement d'une politique de formation européenne, pour permettre la réorientation d'une partie de la force de travail de l'UE dans ce secteur. Il conviendrait de revaloriser, notamment par des campagnes de sensibilisation, les métiers et filières de formations (initiale et continue), de l'école aux formations supérieures, nécessaires au développement de l'économie circulaire. Par ailleurs, la valorisation de certains types de déchets complexes (par exemple, les métaux critiques) requiert un niveau de technicité élevé et donc des filières de formation spécifiques qui n'existent pas actuellement. Globalement, la mise en œuvre du Pacte vert européen générerait la création de 700 000 nouveaux emplois d'ici 2030, dont 75% dans le secteur de la réparation. Ces « nouveaux métiers » ne se résument pas seulement à la filière déchet mais couvrent une pluralité de domaines : les nouvelles technologies, la finance, le design ou encore la production et transformation de matières premières. Le potentiel immense de cette transition reste encore complexe à évaluer, car seulement 8,6% de l'économie mondiale pouvait être considéré comme circulaire en 2020 (39).

L'intervention de la puissance publique passe ainsi par une pluralité de domaines : d'une stratégie industrielle globale à l'essor des PPP en passant par une politique de formation efficace, essentielle pour préparer les Européens aux évolutions du marché du travail. Toutefois, les modèles économiques émergents dans le domaine de la valorisation des déchets sont par nature fragiles. Des signaux-prix forts en faveur de l'économie circulaire sont nécessaires pour que ces nouveaux modèles de production trouvent leur place au côté des modèles économiques linéaires et puissent constituer des alternatives crédibles à ceux-ci. C'est pourquoi il est nécessaire de mettre en place des incitations fiscales et financières à chaque étape de la vie d'un produit pour favoriser le développement de l'économie circulaire.

### **III. Quelles incitations fiscales et financières pour le développement de l'économie circulaire ?**

#### ***A. Une fiscalité environnementale plus forte et redistributive***

Comme le rappelle le JRC, les impacts environnementaux et sociaux (dérèglement climatique,

épuisement des ressources, atteintes à la santé publique) des biens et activités économiques ne se reflètent pas dans leurs coûts (40). Pour ramener à leur juste prix les activités et biens non durables et ainsi corriger les imperfections du marché, il est nécessaire de tarifier les externalités. Ainsi, la fiscalité environnementale, inspirée des travaux de l'économiste Arthur Pigou, vise à favoriser la transition environnementale et à modifier les comportements des ménages et des entreprises (41).

En France, les recettes issues de la fiscalité environnementale s'élèvent à 51 milliards d'euros en 2016, soit 2,2% du produit intérieur brut (PIB) et 5% des prélèvements obligatoires (42). Selon Eurostat, le pays se classe 19<sup>e</sup> sur les 28 États membres de l'Union européenne avec des recettes fiscales environnementales en-dessous de la moyenne de l'UE (2,4% du PIB). La fiscalité environnementale prend majoritairement la forme d'impôts indirects, comme par exemple la taxe carbone en France. Si la contribution « climat énergie » taxe aujourd'hui les ménages français à hauteur de 0,2% de leur revenu en moyenne, elle prélève 0,1% des revenus des 10% des ménages les plus riches, contre 0,6% des 10% des ménages les plus pauvres (43). Il est ainsi nécessaire de s'assurer de la bonne utilisation du fonds pour une transition juste de l'UE de 17,5 milliards (30 milliards initialement prévus) vers des actions de transition et des mesures d'accompagnements efficaces, garantes de l'exigence de justice sociale.

### ***B. La réforme du marché carbone et la « taxe plastique » : deux outils complémentaires pour la compétitivité de l'économie circulaire***

Au niveau européen, la Commission a introduit en 2005 le système d'échange de quotas d'émission plus communément appelé « marché carbone ». Dans le cadre du paquet législatif « fit for 55 » présenté par la Commission européenne le 14 juillet 2021, le système des quotas va désormais couvrir l'intégralité des émissions de CO<sub>2</sub> liées à l'usage des énergies fossiles (transports internationaux inclus) et aux procédés industriels. 50% des fonds récoltés devront être consacrés aux investissements en faveur de la lutte contre le changement climatique, l'autre moitié devra être restituée aux ménages afin d'assurer une transition socialement juste de l'économie vers la neutralité carbone. D'après les calculs de Christian de Perthuis, les États membres pourraient ainsi distribuer à chaque citoyen de l'UE un chèque de l'ordre de 400 € en 2023 pour l'accompagner face au renchérissement du prix des énergies fossiles (44).

Pour financer son plan de relance et ses ambitions climatiques, l'UE va notamment taxer les déchets d'emballages en plastique non recyclés via des contributions nationales. Cette contribution, qui s'appliquera rétroactivement sur l'ensemble de l'année 2021, s'élèvera à 80 centimes d'euros pour chaque kilogramme de déchet d'emballage plastique qu'un Etat membre n'a pas recyclé. Cette nouvelle « taxe » porte uniquement sur les déchets d'emballages plastiques non recyclés. Elle exclut donc les emballages issus d'autres matières ainsi que les déchets plastiques non issus d'emballages, et ne représente donc qu'une partie des matériaux recyclables (45). Dans son étude annuelle sur les chiffres du recyclage en France, Citeo estime que les emballages en plastique représentent par exemple moins d'un quart (22 %) du gisement des emballages ménagers, le taux de recyclage des emballages plastiques étant quant à lui estimé à 29 % (46). Il est ainsi nécessaire de disposer d'une mesure cohérente et harmonisée qui puisse être incitative plutôt que punitive en favorisant le plastique recyclé plutôt que le vierge, en limitant les importations et en

touchant les producteurs sur l'ensemble des résines et pour l'ensemble des secteurs utilisant des plastiques.

Afin de promouvoir de nouveaux investissements circulaires et participer activement à la transition environnementale et numérique, les pouvoirs publics devraient mettre en place une « fiscalité incitative » visant à encourager et récompenser les acteurs ayant opté pour des activités et des biens durables s'inscrivant dans une économie circulaire. Ces incitations pourraient se matérialiser par des exonérations ou des crédits d'impôts pour les entreprises de toutes les tailles ayant investi dans l'innovation ou la transformation de leurs activités ou de leurs équipements industriels en vue de réduire leur empreinte écologique (47). A l'image du bonus écologique qui finance l'acquisition d'un véhicule peu polluants, un dispositif semblable pourrait être déployé pour les entreprises qui investissent dans la transformation de leurs équipements et leurs modèles de production.

### ***C. La puissance économique européenne au service de l'économie circulaire***

De plus, le fonds européen de développement régional (FEDER) et le fonds de cohésion pourraient flécher leurs budgets vers les industries, spécifiquement les PME, qui travaillent activement à la promotion de la transition environnementale et numérique. Les PME sont des acteurs clés pour aider à promouvoir de nouveaux modèles d'entreprise et de nouvelles technologies pour la circularité et la numérisation (48). Plus spécifiquement, il serait nécessaire de promouvoir un fonds de transition pour les industries afin de « boucler la boucle » à l'échelle nationale et locale. Ce fonds pourrait cibler la modernisation des outils de production manufacturière (machines) vers des critères de durabilité (réutilisation, recyclabilité, etc.) tout en accompagnant des nouvelles pratiques de consommation 3R.

L'économie circulaire permet de préserver les ressources, de réduire notre incidence sur le climat et l'environnement, de favoriser une croissance économique durable, de stimuler la compétitivité et de créer des emplois. Ainsi, la banque européenne d'investissement (BEI) a consacré 2,7 milliards d'euros au cofinancement de projets liés à l'économie circulaire dans différents secteurs. Afin de promouvoir efficacement la transition vers une économie circulaire, les investissements publics devraient être ciblés vers de nouvelles filières et technologies de recyclage, notamment pour les emballages plastiques ; de nouveaux systèmes de collecte des déchets d'emballage (systèmes de consignment) ainsi qu'à la recherche et au développement de matériaux recyclables en contact avec les aliments et de modèles d'entreprise innovants (49).

\*\*\*

Retrouvez ci-dessous, les différentes recommandations politiques promues par **Confrontations Europe** dans le cadre du développement de l'économie circulaire en Europe.

## I. Harmoniser les réglementations et les pratiques

- Dans le cadre de la révision de la directive emballages et déchets d'emballages prévue en 2022, introduire une définition harmonisée et exigeante de la recyclabilité qui permettrait d'établir des critères communs.
- Aligner les réglementations et législations existantes sur les produits chimiques (REACH), les déchets et les produits afin de garantir que les produits et les emballages sont exempts de ces substances.
- Renforcer l'éco-conception et l'Ecolabel européen afin d'améliorer l'information du consommateur sur la durabilité des produits qu'il achète.
- Inciter les entreprises à être « numériquement responsables » tout au long de la chaîne de valeur des produits, sur les plans réglementaire, éthique, sociétal et environnemental.
- Renforcer l'application et le contrôle des règles des principes du « pollueur-payeur » et de la « responsabilité élargie du producteur » aux acteurs du commerce électronique.

## II. Renforcer les synergies public-privé

- Développer le modèle de PPP à l'image des « innovations green deal » aux Pays-Bas.
- Développer les « symbioses industrielles » en les finançant par le biais de fonds d'innovation tels que LIFE et Horizon Europe.
- Accroître le nombre d'installations de valorisation des déchets (en plus d'une modernisation de certaines installations existantes).
- Sécuriser les approvisionnements en matériaux critiques, et élaborer des politiques en matière d'innovations technologiques, notamment en métallurgie et pour le recyclage des métaux.
- Valoriser, notamment par des campagnes de sensibilisation, les métiers et filières de formations (initiale et continue) nécessaires au développement de l'économie circulaire.

## III. Mettre en œuvre des incitations fiscales et financières

- Promouvoir une transition vers l'économie circulaire juste et équitable en fléchant une partie des montants prélevés pour financer la transition environnementale vers le soutien aux ménages les plus vulnérables.
- Accompagner le développement du marché carbone européen.
- Faire de la « taxe plastique » une mesure cohérente et harmonisée qui puisse être incitative plutôt que punitive en favorisant le plastique recyclé plutôt que le vierge, en limitant les importations et en touchant les producteurs sur l'ensemble des résines et pour l'ensemble des secteurs utilisant des plastiques.
- Favoriser le développement d'un « bonus économie circulaire » pour les entreprises qui investissent dans la transformation de leurs équipements et leurs modèles de production.
- Flécher le fonds européen de développement régional (FEDER) et le fonds de cohésion vers les industries, les entreprises et les petites et moyennes entreprises (PME) qui travaillent activement à la promotion de la transition environnementale et numérique.
- Promouvoir un fonds de transition spécifique afin de moderniser des outils de production manufacturière (machinistes) tout en permettant une conversion vers des outils plus durables (critères de réutilisation, recyclabilité, etc.).

**Note de bas de page :**

- (1) EuroStat, « Déchets générés par catégorie de déchets, dangerosité et activité de la NACE Rév. 2 », 2021
- (2) Horia Mustafa Douine, « 500 kilos de déchets générés par an et par personne en Europe », Figaro 2021
- (3) UN EnvironnementProgram, « Natural Resources for the Future We Want », 2019
- (4) Banque mondiale « What a Waste 2.0: A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050 », 2018
- (5) ADEME, « Economie circulaire : notions », 2014
- (6) Commission européenne, « Vers une économie circulaire : programme «zéro déchet» pour l'Europe », 2013
- (7) Fabienne Collard, « l'Economie circulaire », 2018
- (8) Confrontations Europe, « L'Economie circulaire, enjeu de compétitivité pour l'industrie européenne », 2017
- (9) ADEME, « Economie circulaire : notions », 2014
- (10) Institut National d'Économie Circulaire « Réseaux majeurs d'économie circulaire en Europe », 2020
- (11) Gaeten Van Lierde, « Développement d'un cluster en économie circulaire : cas de la Région de Bruxelles-Capitale, 2015, p.25
- (12) European Commission, « SME strategy », 2020
- (13) Citeo, « Citeo's feedback to the EU inception impact Assessment on the initiative Review of the requirements for packaging and other measures to prevent packaging waste », 2020
- (14) OECD, « The Global Material Resource Outlook to 2060 », 2019
- (15) Dictionnaire environnement, « Matière Première Secondaire (MPS) est une définition du dictionnaire environnement et développement durable », 2017
- (16) Citeo, « contribution to the European Commission consultation on circular economy » 2020
- (17) Ghislaine Hierso « Economie circulaire », 2016
- (18) Commission européenne « Pacte vert: la Commission adopte une nouvelle stratégie dans le domaine des produits chimiques, vers un environnement exempt de substances toxiques », 2020
- (19) Écoconception - Orée, « Qu'est ce que l'éco-conception ? » 2020
- (20) Citeo, « Citeo's feedback to the EU inception impact Assessment on the initiative Review of the requirements for packaging and other measures to prevent packaging waste », 2020
- (21) France Stratégie, « Responsabilité numérique des entreprises : enjeux des données, environnementaux et sociaux », 2021
- (22) France Stratégies, « Pour un développement durable du commerce en ligne », 2021
- (23) Voir les 56 recommandations France Stratégie sur la responsabilité numérique des entreprises
- (24) LSA, « L'e-commerce européen va générer 621 milliards d'euros en 2019 », 2019
- (25) Citeo, « Citeo's feedback to the EU inception impact Assessment on the initiative Review of the requirements for packaging and other measures to prevent packaging waste », 2020
- (26) Commission européenne « Changer nos

(modes de production et de consommation : le nouveau plan d'action pour l'économie circulaire montre la voie à suivre pour évoluer vers une économie neutre pour le climat et compétitive dans laquelle les consommateurs ont voix au chapitre », 2019

(27) Ellen MacArthur Foundation, « L'économie circulaire, pour une Europe compétitive », 2016

(28) La fondation Ellen MacArthur tire les chiffres de son rapport « Growth Within ». Le calcul des bénéfices nets comprend les coûts des ressources primaires, les autres coûts financiers et les effets exogènes nocifs.

(29) Ellen MacArthur Foundation, « Vers une économie circulaire : arguments économiques pour une transition accélérée », 2016

(30) Institut national de l'économie circulaire « Plan d'action économie circulaire européen », 2020

(31) Zerowaste France, « L'incinération est exclue du registre des investissements verts établi par l'Union européenne », 2021

(32) Ghislaine Hierso « Economie circulaire », 2016

(33) RedonLine, « Sortie du statut de déchet : une procédure étendue à tout producteur ou détenteur de déchets », 2021

(34) Olivier Ortega, Philippe Pelletier, « L'essor des « green deals » à la française », Le moniteur, 2016

(35) Thierry Breton, « Repenser notre sécurité : vers l'autonomie stratégique de l'Europe - discours au Parlement Européen », 2020

(36) Ministère de la transition écologique, « L'écologie industrielle et territoriale », 2019

(37) Pierre Papon « Les matériaux : un enjeu critique de la transition énergétique », 2021

(38) Confrontations Europe, « L'Economie

circulaire, enjeu de compétitivité pour l'industrie européenne », 2017

(39) Leonard de Vinci, « 4 métiers du futur pour les territoires circulaires », 2020

(40) EU science hub « Sustainable Product Policy », 2021

(41) Vie publique, « Fiscalité écologique : où en est la France ? », 2020

(42) Ministère de la transition écologique, « La fiscalité environnementale », 2019

(43) Institut national de l'économie circulaire, « Pour un cadre budgétaire et fiscal favorable à l'économie circulaire », 2020

(44) Christian de Perthuis, « 15 ans de marché carbone : six leçons pour renforcer le système », Confrontations Europe, 2020

(45) Vincent Lequeux, « Plan de relance : qu'est-ce que la nouvelle contribution plastique de l'Union européenne ? », Toute l'Europe, 2021

(46) Citeo, « Les chiffres du recyclage en France », 2021

(47) Institut national de l'économie circulaire, « Pour un cadre budgétaire et fiscal favorable à l'économie circulaire », 2020

(48) Citeo, « Contribution to the CoR Written Stakeholder Consultation on the New Industrial Strategy for Europe », 2020

(49) Citeo, « contribution to the European Commission consultation on circular economy » 2020

# CONFRONTATIONS EUROPE



**Confrontations - Paris**  
**29 avenue de Villiers**  
**75017 Paris**

**Confrontations - Bruxelles**  
**Rue du Luxembourg 19**  
**1000 Bruxelles**



[communication@confrontations.org](mailto:communication@confrontations.org)



<https://confrontations.org>



[@confrontations](https://twitter.com/confrontations)



[@ConfrontationsEurope](https://www.linkedin.com/company/confrontations-europe)