



Jean Monnet Working Paper Series

-

Environment and Internal Market

Vol. 2017/4

Les enjeux de l'économie circulaire

by

Prof. N. de Sadeleer,

Professor in EU Law, Jean Monnet Chair, University of St Louis

Published on <http://www.desadeleer.eu>

© Nicolas de Sadeleer, 2012

desadeleer@fusl.ac.be

Enjeux

Malgré les efforts déployés depuis le milieu des années 70 pour prévenir leur production, les déchets n'ont cessé d'augmenter, leur accroissement étant chevillé à la croissance du PIB. En 2014, 2 milliards 1/2 de tonnes de déchets, toutes catégories confondues, étaient produites dans l'Union, dont 95 millions de tonnes (3.8 %) étaient classés comme dangereux¹. La consommation de l'Européen moyen tourne actuellement autour de 16 t de ressources naturelles par an, dont six deviennent des déchets. Les coûts afférents à leur gestion, les risques environnementaux entraînés par leur élimination, la perte de matières premières qui résulte de l'absence d'une économie de recyclage, expliquent pourquoi les déchets se trouvent encore au centre d'enjeux environnementaux, sociaux et économiques.

Tout d'abord, même si leurs incidences environnementales se sont résorbées en Europe occidentale, il n'en demeure pas moins que les résidus sont à la source de nombreuses nuisances environnementales. A l'image de l'envahissement de Naples en 2007 par les immondices², ils reviennent constamment au-devant de la scène comme si on ne parvenait jamais à s'en débarrasser.

Ensuite, sur un plan social, les déchets sont emblématiques de la société de consommation, devenue celle du gaspillage. Le cycle de vie des produits est devenu à la fois plus complexe et plus court. Plus complexe, car en offrant de façon ostentatoire des marchandises, les entreprises ont multiplié et diversifié leurs produits et leurs emballages ne facilitant guère leur réutilisation. Plus éphémère aussi en raison, d'une part, de l'introduction de produits jetables (capsules à bouteilles, rasoirs, serviettes hygiéniques, etc.) et, d'autre part, de l'obsolescence programmée des produits technologiques³.

Sur un plan économique, les déchets présentent, à l'instar de Janus, une double face: ce sont des biens tantôt à valeur positive, tantôt à valeur négative. Lorsqu'ils correspondent à des anti-marchandises, leurs détenteurs sont tenus de rémunérer des tiers pour s'en défaire. Lorsqu'ils sont traités en vue de produire de l'énergie ou des matières premières secondaires, ils revêtent alors une valeur positive dans la mesure où ils sont réintégrés dans un processus de production. Alors que l'environnement n'a jamais été considéré comme un axe central en matière de politique économique, la donne serait sur le point de changer avec le projet d'économie circulaire qui est porté sur les fonts baptismaux par les institutions de l'UE dans le cadre d'une réforme législative majeure.

Le point de départ : le droit européen des déchets

En tout cas, comme le projet d'économie circulaire repose principalement sur une modernisation du droit des déchets, l'UE ne part pas de rien. Depuis le milieu des années 70, le droit des déchets s'est articulé autour d'un texte pivot occupant une position centrale, à

¹ Des statistiques communautaires sur la production des déchets sont obtenues conformément au règlement (CE) n° 2150/2002 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2002 relatif aux statistiques sur les déchets, JO L 332, 9.12.2002, p. 1

² CJUE, *Commission c. Italie*, aff. C-135/05, C : 2007 : 250; 2 décembre 2014, C-196/13 ; Cour eur. D.H., 10 janvier 2012, *Di Sarno et autres c. Italie*.

³ S. Mandard, "High-tech: les champions de l'obsolescence", *Le Monde*, mercredi 28 juin 2017, p. 6.

savoir une directive-cadre (directive 2008/98/CE)⁴. Énonçant les principes fondamentaux de la gestion des déchets, cette directive-cadre est flanquée de directives et de quelques règlements dont le champ d'application est davantage circonscrit⁵. Ces actes sectoriels précisent les obligations générales pesant sur les États membres et les opérateurs économiques pour des flux, des catégories, voire des installations traitant les déchets. Ainsi, certaines directives réglementent les flux de piles et accumulateurs usagés⁶, de véhicules hors d'usage⁷, de déchets électriques et électroniques⁸, et de déchets d'emballage⁹, obligeant de la sorte les États membres à atteindre des taux de collecte, de valorisation et de recyclage. D'autres directives réglementent la mise en décharge des déchets¹⁰, les installations de réception portuaire de déchets¹¹, l'exploitation minière¹² en les soumettant à des règles à la fois procédurales et substantielles plus précises que celles prévues par la directive-cadre¹³.

Comme la réglementation des déchets se trouve à la charnière du droit du marché intérieur, la valeur ajoutée de ces mesures d'harmonisation est indéniable car ces dernières déterminent avec davantage de précision la marge de manœuvre laissée aux États membres que le droit primaire est en mesure de le faire¹⁴. Aussi la légalité des mesures nationales qui entraveraient la liberté des échanges doit-elle être appréciée à l'aune des obligations de droit dérivé¹⁵.

Or, ce cadre normatif est loin de constituer une panacée. L'essor d'une politique européenne a jusqu'à présent été parsemé d'embûches, allant de conflits inter-institutionnels acrimonieux aux recours en double manquement introduits par la Commission à l'encontre d'États membres récalcitrants. L'harmonisation a, en outre, été constamment sous-tendue par des visées politiques concurrentes : les exigences environnementales ont dû s'accommoder avec les impératifs du marché intérieur, à savoir la libre circulation des marchandises et la libre concurrence¹⁶. De surcroît, puisqu'il s'agit d'une politique publique, une dialectique s'est établie entre les impératifs juridiques et des visées politiques fluctuantes, lesquelles orientent, réorientent en permanence les processus d'intégration. Malgré le caractère ambitieux de certains actes, force est de constater que le droit dérivé s'apparente davantage à un gruyère qu'à un dispositif homogène. En effet, plusieurs catégories d'installations ainsi que de

⁴ JO, n° L 312, p. 3. Le rôle pivot de cette nouvelle directive-cadre fut d'ailleurs accentué en 2008 par l'intégration des obligations prévues par les anciennes directives sur les déchets dangereux et les huiles usagées.

⁵ Article 2, par. 4. Voy. C.J., 11 septembre 2003, *AvestaPolarit Chrome Oy*, C-114/01, *Rec.*, p. I-8725, point 48.

⁶ Directive 2006/66/CE du 6 septembre 2006 relative aux piles et aux accumulateurs, JO, n° L 266, p. 1.

⁷ Directive 2000/53 du 18 septembre 2000 relative aux véhicules hors d'usage, JO, n° L 269, p. 34.

⁸ Directive 2002/96/CE du 27 janvier 2003 relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques, JO, n° L 037, p. 24 ; refondue le 4 juillet 2012 par la directive 2012/19/UE, JO, n° L 197, p. 38.

⁹ Directive 94/62 du 20 décembre 1994 relative aux emballages et aux déchets d'emballages, JO, n° L 365, p. 1.

¹⁰ Directive 1999/31/CE relative à la mise en décharge des déchets, JO, n° L 182, p. 1.

¹¹ Directive 2000/59/CE du 27 novembre 2000 sur les installations de réception portuaire pour les déchets d'exploitation des navires et les résidus de cargaison, JO, n° L 332, p. 81.

¹² Directive 2006/21/CE du 15 mars 2006 concernant la gestion des déchets de l'industrie extractive, JO, n° L 102, p. 15

¹³ N. de Sadeleer, *Droit des déchets de l'UE*, Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 281 à 348.

¹⁴ *Ibid.*, p. 431 à 559.

¹⁵ A plusieurs reprises, la CJUE a dû se prononcer sur la comptabilité de régimes nationaux portant atteinte à la libre circulation des marchandises par rapport à la directive sur les emballages et les déchets d'emballage. Voy. C.J., 14 décembre 2004, *Radlberger et Spitz*, C-309/02, *Rec.*, p. I-11763; 14 décembre 2004, *Commission c. Allemagne*, C-463/01, p. I-11705, point 61; 12 novembre 2015, *Valev Visnapuu*, C-198/14, C:2015:463.

¹⁶ C. VERDURE, *La conciliation des enjeux économiques et environnementaux en droit de l'Union européenne*, Paris, LGDJ, 2013.

nombreux flux de déchets échappent à l'emprise du droit dérivé. Enfin, les velléités de diminuer la quantité et la dangerosité des déchets produits n'ont jusqu'à présent pas produit les effets escomptés en raison de la prégnance des externalités négatives (*market failures*). Du fait que les externalités environnementales ne soient pas intégrées dans les coûts de production, du transport et de commercialisation, les produits les moins énergivores et les moins consommateurs de ressources s'avèrent plus coûteux.

Une réforme à priori ambitieuse

En raison du parcours mouvementé du droit des déchets à l'échelle européenne, il fallait en tout cas s'attendre à ce que le projet d'économie circulaire soit tout sauf un long fleuve tranquille. Les chausse-trappes ont été jusqu'ici légion. Le projet initial de la Commission Barroso fut retiré de manière intempestive en décembre 2014 au motif qu'il méritait davantage de réflexion. Les réactions courroucées de pouvoirs publics, de milieux industriels et de la société civile ont contraint la Commission à faire marche arrière et à déposer, au mois de décembre 2015, un projet qualifié de « plus ambitieux ». Le projet de réforme suit depuis lors son cours, étant actuellement au stade de la première lecture. Les directives modifiées pourraient être adoptées dans le courant de l'année 2018.

Du fait qu'une foulditude de directives sont appelées à être modifiées et que plusieurs programmes devraient être adoptés¹⁷, il est particulièrement difficile de décortiquer ce succédané de mesures financières et juridiques. La réforme envisagée a tout l'air d'un pot-pourri. En effet, les propositions de modification législative ont trait à des matières aussi diverses que l'eau, les engrais, les plastiques, la biomasse, les différents flux de déchets tels les emballages, les équipements électriques, les véhicules hors d'usage et les piles usagées. En préconisant l'extension des exigences en matière d'écoconception¹⁸, les visées s'étendent bien au-delà du droit de déchets. Certaines propositions couvrent l'ensemble du cycle de vie des produits - depuis la production et la consommation jusqu'à la gestion des déchets et le marché des matières premières secondaires - alors que d'autres visent principalement à renforcer le réemploi et le recyclage.

Les paradigmes de l'économie circulaire

Le concept d'économie circulaire est assurément nouveau. Ayant pour objectif de réutiliser les matières premières secondaires et l'énergie à partir des produits consommés, ce schéma en boucle tend à l'abandon du modèle linéaire classique. La réduction des quantités de déchets produites résultera tant de l'augmentation des capacités de recyclage que grâce à une utilisation prolongée des produits. Ainsi à la société du jetable se substituerait une société durable. En plaçant la ressource au centre du développement économique, ce schéma devrait permettre à l'Europe de s'affranchir de la société du gaspillage. Grâce à une politique du recyclage plus audacieuse, les entreprises européennes, tributaires jusqu'à présent des importations de matières premières dont les prix fluctuent constamment, pourraient exploiter

¹⁷ Rapport de la Commission relatif à la mise en œuvre du plan d'action en faveur de l'économie circulaire, COM (2017) 33 final.

¹⁸ Directive 2009/125/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception applicables aux produits liés à l'énergie, JO, L 285, p. 10.

un gisement considérable de matières premières secondaires et de ressources énergétiques¹⁹. Aux dires de la Commission, ce nouveau modèle économique serait enfin pourvoyeur de 170.000 emplois peu qualifiés.

On pouvait donc s'attendre à un projet réglementaire particulièrement audacieux. Il n'en est rien car les modifications envisagées aux textes en vigueur visent, d'une part, à mettre davantage l'accent sur la prévention et, d'autre part, à encourager le recours au recyclage et au réemploi de plusieurs flux de déchets. Ainsi, le réemploi, le recyclage et la valorisation apparaissent-ils comme les fers de lance de l'économie circulaire.

A cet égard, il faut garder l'esprit que le succès de ces opérations demeure tributaire de la valeur économique positive des matières premières secondaires. Les investissements dans ce secteur sont notamment conditionnés par «des variables intangibles et difficilement prévisibles»²⁰ (caractéristiques inconnues ou mal connues des déchets, évolution de la demande de matières premières secondaires, contestations et controverses entre acteurs). Pour éviter ces écueils, la politique des déchets et son droit éponyme doivent réconcilier la main invisible du marché et l'interventionnisme étatique. Vecteurs d'une économie circulaire, les opérations de collecte, de valorisation et de recyclage doivent donc résulter tant de la décision publique que de la liberté d'entreprise. Cet encadrement normatif de la production des biens susceptibles de devenir des déchets et des opérations de retraitement ne se concilie pas toujours facilement avec la libre circulation des marchandises et des services, la liberté d'établissement et le droit de la concurrence.

La cheville ouvrière de la réforme : la réduction de la quantité de déchets ménagers

A regarder de plus près, alors qu'ils ne représentent que 8.3 % de la masse totale de déchets²¹, les déchets ménagers constituent l'enjeu majeur de cette réforme.

Un bref rappel s'impose. Les déchets sont généralement classés dans deux catégories distinctes, l'une couvrant ceux qui proviennent de l'activité usuelle des ménages et les déchets assimilés, l'autre englobent les déchets industriels, lesquels proviennent d'une activité à caractère industriel, commercial ou artisanal non assimilée aux déchets ménagers²². Avant le début des années 90, la collecte et l'élimination des déchets ménagers étaient du seul ressort des municipalités, qui en supportaient l'intégralité des coûts, mal répercutés sur les ménages au moyen de taxes d'élimination sur les ordures ménagères. Or, tant qu'ils n'ont pas eu à supporter les coûts directs et indirects de leur traitement, les ménages n'ont pas été enclins à diminuer leur consommation de biens et, partant, leur production d'immondices. Leur croissance exponentielle en raison de l'évolution des modes de consommation a conduit certains pouvoirs publics à modifier leur politique, d'une part, par l'imposition des taxes pigouviennes dont les taux augmentent, conformément au principe du pollueur-payeur, en fonction de la quantité de déchets ménagers produits et, d'autre part, en transférant la

¹⁹ Communication de la Commission, *Le rôle de la valorisation énergétique des déchets dans l'économie circulaire*, COM(2017) 34 final.

²⁰ S. LUPTON, *Économie des déchets*, Bruxelles, De Boeck, 2011, p. 17.

²¹ Eurostat, *Waste Statistics*, 2017.

²² S. LEPRINCE, « les déchets », in *Répertoire pratique de droit belge. Urbanisme et environnement*, Complément X, Bruxelles, 2007, n° 1613, p. 1170.

responsabilité de la gestion des produits en fin de vie sur les producteurs de produits neufs²³. Ainsi la prise en charge en amont par les producteurs des obligations de traitement via leur responsabilité élargie (REP)²⁴ devrait-elle se combiner avec la taxation en aval des ménages, ce dernier sujet n'étant pas appelé à faire l'objet d'une harmonisation. Le projet de révision de la directive-cadre 2008/98 conforte en tout cas une politique de recyclage plus ambitieuse et la REP.

En premier lieu, alors qu'aucun objectif de réemploi et de recyclage n'a été prévu par la Commission s'agissant du traitement des déchets commerciaux et industriels²⁵, un taux de recyclage minimal de 70 % en poids global des déchets ménagers et assimilés devrait être atteint d'ici 2030 alors qu'il n'est que de 50 % pour l'année 2020²⁶. Le taux de recyclage des déchets d'emballage devrait monter, quant à lui, jusqu'à 75 %. La masse de déchets alimentaires devrait être réduite de moitié d'ici 2030. La suppression progressive de la mise en décharge des déchets ménagers devrait assurément contribuer à augmenter leur recyclage.

En second lieu, la REP est appelée à devenir un des axes cardinaux de l'économie circulaire. A cet égard, il faut rappeler que cette responsabilité induit un véritable basculement tant sur le plan environnemental, économique que politique. Poursuivant une finalité environnementale, cette responsabilité revient à obliger les producteurs à s'impliquer dans la vie de leurs produits. Ils sont donc encouragés à les concevoir et à les perfectionner (design, matières premières employées, emballage, robustesse, durabilité, etc.) au moyen d'une analyse de leurs composantes environnementales (démontage aisé des produits en fin de vie, élimination des substances dangereuses, etc.). La REP renverse aussi la perspective économique : alors que dans une perspective traditionnelle les déchets sont dépourvus de valeur économique, au terme de cette responsabilité, les déchets sont susceptibles de devenir des matières recyclables ou valorisables, c'est-à-dire des biens appropriables présentant une valeur économique certaine. Sur un plan politique, elle déplace enfin la responsabilité de la gestion des déchets de l'aval (les municipalités) vers l'amont (les producteurs), ce qui a pour effet de soulager les communes.

Un changement de paradigme ?

Les modifications législatives entrevues garantiront-elles une transition rapide vers une économie circulaire ? La réforme législative sera-t-elle à la hauteur du niveau d'ambition affiché par les institutions ? La position commune du Conseil et de l'avis du Parlement européen font en tout cas apparaître plusieurs désaccords. Il nous semble que le projet s'inscrit davantage dans le prolongement des mesures d'harmonisation existantes qu'il ne vise à réformer de manière radicale notre modèle de production et de consommation. La réutilisation des ressources naturelles de manière cyclique implique en tout cas une remise en question de notre société de consommation, qui n'est pas encore à l'ordre du jour. Par ailleurs, comme nous l'avons souligné ci-dessus, les efforts devront principalement porter sur la

²³ E. BEAUREPAIRE, « Quels instruments économiques pour le financement du recyclage ? », in M. FALQUE *et al.* (dir.), *Les déchets. Droits de propriété, économie et environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 261.

²⁴ Article 8 de la directive-cadre 2008/98. Sur ce mécanisme, voy. N. de Sadeleer, *Droit des déchets, op. cit.*, p. 230 à 236.

²⁵ Ce sujet pourrait devenir une pomme de discorde opposant les différentes institutions.

²⁶ Article 11, par. 2, b de la directive 2008/98.

réduction des déchets ménagers que sur d'autres catégories de déchets, comme les déchets miniers (28.2 % de la masse totale produite en 2014) et industriels (10.2 %), voir les déchets agricoles.

Les écueils sont en tout cas réels : l'écofiscalité qui constitue un enjeu majeur n'est pas abordée tandis que la responsabilité des producteurs ne sera pas aisée à mettre en œuvre. En outre, les exportations massives et illicites de véhicules usagés et d'équipements électroniques sapent depuis longtemps les fondements d'une économie européenne du recyclage²⁷.

Qui plus est, il n'est pas certain, en raison de compétences partagées, que les propositions législatives envisagées conduiront au changement paradigmatique espéré. Tout d'abord, le droit dérivé ne couvre qu'un nombre restreint de flux de déchets. Ensuite, dans la mesure où ce pan du droit dérivé est composé de directives, la réussite de l'économie circulaire demeure tributaire de la bonne volonté des autorités étatiques.

Quoi qu'il en soit, les controverses suscitées par ce projet sont révélatrices des lignes de fracture transcendant l'UE : alors que pour certains États membres, comme la Belgique, les taux de collecte et de valorisation envisagés s'alignent sur des pratiques régionales bien ancrées, il n'en va pas de même pour les États d'Europe centrale où les retards sont patents. Quoi qu'il en soit, alors que l'EU traverse une crise existentielle et qu'elle peine à trouver ses marques, la concrétisation de ce projet pourrait attester, à tout le moins, de la plus-value de l'harmonisation du droit.

²⁷ N. de Sadeleer, *Droit des déchets*, *op.cit.*, p. 301 à 302 et 415 à 419.