

Le paquet « économie circulaire » de la Commission

Les propositions de révision de la législation européenne sur les déchets

Depuis la communication adressée par la Commission Européenne en janvier 2011 sur une « Europe efficace dans l'utilisation des ressources », l'UE a largement contribué à diffuser la thématique de l'économie circulaire. Avec son paquet « Economie circulaire » lancé en décembre 2015, elle entre désormais dans une phase de concrétisation politique qui orientera durablement la trajectoire politique et économique des pays membres. Le panorama réglementaire de l'UE en matière de déchets, qui est un élément de ce paquet sur l'économie circulaire, est complexe. Il était jusque là constitué de trois niveaux :

- un cadre général fourni par la directive-cadre sur les déchets datant de 2008 et un règlement concernant les transferts de déchets (l'UE est le premier exportateur et importateur de déchets non dangereux destinés à être valorisés).
- un niveau législatif constitué de textes couvrant les opérations de traitement des déchets
- un dernier niveau législatif avec sept textes spécifiques traitant de différents flux de déchets

La directive-cadre sur les déchets de 2008 est l'élément central de la réglementation européenne en matière de déchets. Elle a été adoptée dans l'objectif de rapprocher l'UE d'une « société de recyclage » qui éviterait au maximum la production de déchets, qui utiliserait les déchets comme une ressource et qui réduirait l'impact négatif des déchets sur l'environnement et la santé, tout cela dans la perspective d'une efficacité énergétique et d'une économie circulaire. Cette directive est fondée sur trois principes, qui doivent être mis en œuvre par les Etats-membres selon les contextes nationaux spécifiques et les circonstances :

- La prévention : de la production des déchets et des dommages causés par les déchets, essentielle dans la gestion des déchets selon la théorie du cycle de vie. Les Etats-membres devaient établir des programmes de prévention en matière de déchets avant le 12 décembre 2013.
- Le principe du pollueur-payeur : les coûts de la gestion des déchets doivent être supportés par le producteur originel des déchets ou par les détenteurs actuels ou antérieurs des déchets.
- La responsabilité élargie du producteur : qui vise à renforcer les méthodes de récupération des déchets (prévention, réutilisation, recyclage...).

Cependant, la remise à l'agenda de la question des déchets a été nécessaire puisque la Commission estimait, en 2015, que l'économie européenne perd une quantité importante de matières premières secondaires potentielles qui se retrouvent dans les flux de déchets. Par exemple, en 2013, l'UE a produit environ 2,5 milliards de tonnes de déchets dont 1,6 milliard de tonnes n'ont pas été réutilisés ni recyclés. Selon les estimations, environ 600 millions de tonnes supplémentaires de déchets auraient pu l'être. En effet, seulement 43% des déchets municipaux générés par l'UE ont été recyclés, 31% ont été mis en décharge et 26% ont été incinérés. L'UE, en modifiant sa législation sur les déchets, pourraient donc améliorer l'efficacité d'utilisation des ressources et créer une économie plus circulaire. Egalement, il faut palier les disparités entre les Etats membres. En effet, en 2011, alors que six Etats membres ont mis en décharge moins de 3% de leurs déchets municipaux (la Bulgarie, la Grèce, la Lituanie, Malte, Chypre et la Roumanie), 18 autres ont eu recours à cette pratique pour se débarrasser de plus de 50%, voire pour certains de plus de 90%, des leurs.

La Commission européenne avait proposé une première version du paquet « économie circulaire » le 7 juillet 2014, révisant la législation européenne sur les déchets et prévoyant d'imposer le recyclage d'ici 2025, notamment le recyclage de 70% des déchets municipaux d'ici 2030. En décembre 2014, la nouvelle Commission, présidée par Jean-Claude Juncker, avait reporté ce train de mesures dans le cadre de

l'exercice de discontinuité politique et dans le cadre d'une « meilleure législation » dont Frans Timmermans, premier vice-président de la Commission, a été chargé. La Commission s'était alors engagée à présenter un nouveau paquet de mesures, plus ambitieux, qui couvrirait l'ensemble du cycle économique et notamment la réduction des déchets. Cette décision de Franz Timmermans a cependant été longuement critiquée par les eurodéputés, des ministres de l'Environnement européens et des ONG, ayant des doutes sur les vraies raisons d'un tel abandon étant donné que ce paquet sur l'économie circulaire figurait sur une liste de propositions de lois que BusinessEurope, l'association patronale européenne, souhaitait voir disparaître. Quatre ONG, le Bureau européen de l'environnement, les Amis de la Terre Europe, Surfrider Foundation Europe et Zero Waste Europe, ont d'ailleurs demandé à la Commission de fournir des preuves justifiant sa décision d'abandonner le paquet sur l'économie circulaire et ont fait une demande officielle d'accès à des documents internes. Pour l'instant, aucun document n'a été transmis. Kestutis Sadauskas, Directeur Général de la direction « Economie Circulaire et Croissance Verte », souligne cependant que le nouveau paquet adopte une approche plus holistique, qui ne se concentre pas seulement sur le cycle de vie des produits mais évoque aussi notamment les questions de consommation d'énergie et de fin de vie des matériaux, ce qui va permettre un changement des mentalités, dimension essentielle (en plus de l'aspect législatif) pour une transition vers une économie circulaire à l'échelle européenne.

Le 2 décembre 2015, la Commission européenne a publié un paquet de mesures sur l'économie circulaire, qui englobe des propositions visant à modifier les directives sur les déchets existantes, ainsi qu'une communication intitulée « Boucler la boucle – Un plan d'action de l'UE en faveur de l'économie circulaire ». Ces dernières fixent de nouveaux objectifs de réduction des déchets, assortis de mesures concrètes. Il est cependant regrettable de voir que les objectifs de ce nouveau paquet sont moins ambitieux que ceux du premier paquet proposé en juillet 2014. Les principaux éléments de la nouvelle proposition de révision de la législation européenne sur les déchets sont les suivants :

- Un objectif commun de recyclage de 65 % des déchets municipaux d'ici 2030, l'objectif actuel étant de 50 % d'ici 2020 (propositions de modifications de la directive-cadre sur les déchets (2008/98/CE)).
- Un objectif commun de recyclage de 75 % des déchets d'emballage en termes de poids d'ici 2030 (propositions de modifications de la directive relative aux emballages et aux déchets d'emballages (94/62/CE)).
- Un objectif contraignant qui plafonne la mise en décharge des déchets à 10 % du poids total d'ici 2030 (propositions de modifications de la directive sur les décharges (1999/31/CE)).
- Une réduction des déchets électriques et électroniques (propositions de modifications de la directive relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques (2012/19/CE))
- Une obligation des États membres de l'UE de mettre en place des stratégies de réduction des déchets alimentaires
- Une interdiction de mise en décharge des déchets collectés séparément (et la promotion d'instruments économiques visant à décourager la mise en décharge).
- L'adoption de définitions simplifiées et améliorées et de méthodes de calcul harmonisées des taux de recyclage dans l'ensemble de l'UE.
- Des mesures en matière d'écoconception (mise à jour des plans de travail relevant de la directive sur l'écoconception (2009/125/CE) : mise en œuvre de recherches dans le cadre du programme européen Horizon 2020 pour mieux cerner et éviter le phénomène d'obsolescence programmée des produits, introduction de critères de réparabilité, d'évolutivité et de recyclabilité dans les normes minimales applicables aux produits)
- Des mesures concrètes pour promouvoir le réemploi et stimuler la symbiose industrielle (la transformation des sous-produits d'un secteur en matières premières pour un autre secteur).
- Des mesures économiques destinées aux producteurs pour les inciter à mettre sur le marché des produits plus écologiques et pour encourager les systèmes de valorisation et de recyclage.

Chronologie relative au plan d'action de l'UE en faveur de l'économie circulaire, à l'avancée des propositions législatives modifiant les directives relatives aux déchets, et identification des acteurs :

- **2 décembre 2015** : adoption du paquet économie circulaire par la Commission, incluant quatre propositions législatives révisant les directives sur les déchets, à la charge de **Karmenu Vella**, Commissaire pour l'environnement.
- **3 décembre 2015** : débat sur le programme de travail de la Commission pour 2016 avec le premier vice-président chargé du développement durable **Franz Timmermans** (références au paquet sur l'économie circulaire).
- **25 janvier 2016** : conférence de la présidence néerlandaise de l'UE sur l'ouverture du paquet « économie circulaire » à Rotterdam. Participation de la commission ENVE (environnement, changement climatique et énergie) du Comité des Régions.
- **28 janvier 2016** : réunion bilatérale entre le rapporteur **Domenico Gambacorta**, rapporteur du Comité des Régions sur les « propositions législatives modifiant les directives relatives aux déchets », et l'expert correspondant au sein de la Commission, la DG Environnement représentée par le Commissaire européen pour l'environnement **Karmenu Vella**.
- **29 janvier 2016** : Conférence de la Commission sur la collecte séparée des déchets (le rapporteur Gambacorta et le commissaire Vella parlent en ouverture).
- **23 février 2016** : réunion bilatérale avec le rapporteur du Conseil économique et social et consultation des parties prenantes par le rapporteur Gambacorta.
- **4 mars 2016** : débat d'orientation politique sur les propositions législatives révisant les directives sur les déchets au sein de la formation Environnement du Conseil.
- **16 mars 2016** : rapport d'avancement du plan d'action « économie circulaire » - échanges entre **Jyrki Katainen**, vice-président de la Commission chargé de l'emploi, de la croissance, de l'investissement et de la compétitivité (et son membre de cabinet **Grzegorz Radziejewski** en charge de la thématique économie circulaire), et la commission ENVI (environnement, santé publique et sécurité alimentaire) du Parlement européen.
- **7 avril 2016** : rencontres bilatérales entre les représentants de la Commission au sein de la DG ENV (le Commissaire **Karmenu Vella** et le membre de son cabinet en charge de la thématique économie circulaire et croissance verte **Astrid Ladefoged**) et de la DG GROW (la Commissaire **Elżbieta Bieńkowska** et la cheffe adjointe de la DG GROW **Fulvia Raffaelli**).
- **21 avril 2016** : vote d'un projet d'avis au sein de la commission ENVE du Comité des régions et débat thématique sur les priorités politiques de cette commission ENVE, avec la participation du Commissaire à l'environnement **Karmenu Vella**, de la rapporteure du Parlement sur la révision de la législation sur les déchets **Simona Bonafé**, de la présidence néerlandaise de l'UE, et des deux rapporteurs du Comité des régions **Domenico Gambacorta** et **Babette Winter** (rapporteure du CdR sur « Boucler la bouche. Un plan d'action de l'UE en faveur de l'économie circulaire). Aussi, réunion bilatérale entre **Simona Bonafé** et **Domenico Gambacorta**.
- **22 avril 2016** : interview du Parti Populaire Européen – « les régions et les villes seront des acteurs clés pour encourager la réduction des déchets ».
- **18 mai 2016** : date limite pour la soumission du projet de texte de la part de la commission ENVI du Parlement/de la rapporteure **Simona Bonafé**.
- **23 mai 2016** : session de mise en œuvre de la commission ENVI du Parlement sur la directive-cadre sur les déchets et sur la directive-cadre relative aux emballages et déchets d'emballage.
- **Juin 2016** : **Cillian Lohan**, rapporteur pour l'avis du CESE sur le train de mesures « Economie circulaire », publie le position paper du CESE qui indique que ce dernier soutient fortement la Commission sur ce paquet de mesures, mais qu'il souhaite voir rétablis les objectifs plus ambitieux du paquet de juillet 2014 relatif au traitement des déchets, qui avait été abandonnés en décembre 2014.
- **1^{er} juin 2016** : date limite pour les amendements du projet de texte du Parlement.
- **15 juin 2016** : vote de l'avis du CdR en session plénière et échanges sur le projet de rapport à la commission ENVI du Parlement.

- **20 juin 2016** : orientation politique de la formation environnement du Conseil sur les propositions législatives révisant les directives sur les déchets.
- **21 juin 2016** : atelier de travail sur la gestion des déchets solides organisé par la commission CIVEX (citoyenneté, gouvernance, affaires institutionnelles et extérieures) du CdR.
- **22 juin 2016** : Conférence « Towards Zero Waste cities : How local authorities can apply waste prevention policies » organisée par le CdR et co-organisée par RREUSE et Zero Waste Europe.
- **23 juin 2016** : date limite pour la soumission des amendements de la commission ENVI du Parlement européen par rapport aux propositions législatives révisant les directives sur les déchets – publication de quatre projets de rapports relatifs à ces propositions par la rapporteure **Simona Bonafé**.
- **11 octobre 2016** : Session plénière du Comité des régions : adoption de l'avis du Comité des régions sur le plan d'action en faveur de l'économie circulaire - invitation de **Jyrki Katainen**.
- **Novembre 2016** : adoption du projet de rapport de **Simona Bonafé** au sein de la commission parlementaire ENVI.
- **30 novembre 2016** : plan de travail de la Commission sur l'écoconception pour la période 2016-2019 – dans quelle mesure les éléments de l'économie circulaire comme l'efficacité des ressources, la réparabilité, la recyclabilité et la durabilité peuvent être pris en compte pour réviser les mesures existantes (notamment par rapport aux déchets).

Les quatre propositions de directives du Parlement européen et du Conseil modifiant les quatre directives relatives aux déchets citées plus haut font partie, dans le cadre du programme de travail de la Commission pour 2017, des propositions prioritaires en attente. La procédure législative n'en est encore qu'à son premier stade ; la Commission ayant présenté les propositions législatives, c'est à présent au Parlement de se prononcer en première lecture sur la base des rapports préparés par la Commission ENVI. L'adoption des quatre projets de rapports sur ces propositions par le Parlement européen en session plénière est prévue pour le 24 janvier 2017. Le Parlement donnera ainsi son avis sur les propositions de la Commission en se basant sur ces rapports et la procédure législative ordinaire suivra son cours (la Commission pourra modifier sa proposition pour tenir compte des amendements des parlementaires, le Conseil de l'UE se prononcera en première lecture, etc...).

Un zoom sur les acteurs clés

Ce retour détaillé sur l'avancée des propositions législatives de la Commission modifiant les directives sur les déchets nous permet d'identifier les acteurs et les forces en jeu dans le cadre de ce paquet « économie circulaire » de la Commission. En effet, on a tout d'abord une forte présence des institutions du triangle décisionnel, avec en premier lieu la Commission, et notamment la DG ENV (mais aussi en coordination avec de nombreuses autres DG, et surtout la DG GROW), qui mène le processus et est présente lors de la plupart des étapes et des événements relatifs à ces propositions de révision de la législation européenne sur les déchets. Il est ici important de souligner que le paquet sur l'économie circulaire fait l'objet d'une coopération multidisciplinaire importante au sein de la Commission. En effet, un groupe de pilotage de l'analyse d'impact, composé de divers services de la Commission et ayant pour objectif de suivre la préparation des propositions législatives en matière de déchets, a été mis en place au sein de la Commission. On y retrouve la DG SG, ECFIN, GROW, CLIMA, JRC, ENV, et ESTAT. On observe aussi que le Parlement européen, et notamment la commission ENVI, est assez impliqué dans le cadre de la procédure législative ordinaire. Enfin, le Conseil, et plus particulièrement sa formation environnement, cherche à définir rapidement une orientation politique en prévision de la position à adopter lors de la prononciation en première lecture. A côté des institutions constituant le triangle décisionnel de l'UE, on trouve également les organes consultatifs de l'UE : le Conseil économique et social européen, dont l'avis et notamment la volonté de réintégrer les objectifs ambitieux de juillet 2014 dans les propositions de révision

des directives n'est pas prise en compte, mais aussi le Comité des Régions, et notamment sa commission (environnement, changement climatique et énergie) qui est très impliquée par rapport à la révision de la législation sur les déchets. Bien que le CdR n'ait qu'un avis consultatif, il a organisé, dans le cadre de ce nouveau paquet, des conférences, des ateliers de travail, et des consultations avec les parties prenantes. Le rapporteur du CdR sur le sujet a échangé avec ses homologues dans les institutions ayant le pouvoir décisionnel.

Quelques acteurs clés au sein même des institutions et organes de l'UE sont ainsi individuellement très impliqués dans le processus de révision de la législation européenne sur les déchets. Nous nous focaliserons sur quatre d'entre eux, les plus pertinents afin de mieux saisir les relations existantes entre les acteurs impliqués sur le sujet.

Le Commissaire européen pour l'environnement, Karmenu Vella.

Karmenu Vella est maltais, diplômé en architecture, génie civil et management touristique. Il a été Ministre maltais des Travaux Publics de 1981 à 1983, de l'Industrie de 1996 à 1998, et du Tourisme de 1996 à 1998 et à nouveau de mars 2013 à avril 2014 (poste très important à Malte). Avant cela, entre 1972 et 1976, il était le bras droit du Premier Ministre Dom Mintoff (parti travailliste). Le social-démocrate a également été dirigeant et actionnaire de nombreuses sociétés, notamment dans le jeu et le voyage, ce qui a, à certains moments de sa carrière, soulevé des interrogations quant à de possibles conflits d'intérêts. Elu en 1976 au Parlement de Malte, il est réélu 9 fois consécutives. Il est également coordinateur du groupe parlementaire du parti des travaillistes entre 2008 et 2013. C'est donc un homme politique qui pèse beaucoup dans la politique maltaise, ayant tenu son poste au Parlement maltais pendant 38 ans consécutifs, et ayant un réseau solide. La fille de son fils est d'ailleurs Miriam Dalli, eurodéputée ayant été elle aussi très impliquée dans le parti travailliste maltais et actuellement à la commission ENVI du Parlement européen. Ils ont ainsi été amenés à collaborer sur la question de la révision de la législation sur les déchets. La Commission Juncker a innové en combinant les portefeuilles Environnement, Affaires maritimes et pêche afin de refléter la double logique de la croissance "bleue" et "verte". Ce poste représente ainsi un vrai défi pour M. Vella dont le pays ne place pas les questions d'environnement au cœur de ses priorités, et est notamment un très mauvais élève en ce qui concerne la gestion des déchets. M. Vella n'a d'ailleurs pas d'expérience dans les domaines dont il est en charge à la Commission, et il faut rappeler que le parti travailliste avait fait campagne contre l'entrée de Malte dans l'UE en 2003. M. Vella assure qu'il a voté « oui » au référendum. Nous avons donc à faire à un commissaire ayant un capital social et symbolique particulièrement élevé au niveau national, ainsi qu'un fort attachement au champ politique national. M. Vella n'avait aucune expérience dans le champ européen avant sa nomination en tant que Commissaire européen pour l'environnement en juillet 2014, mais on lui reconnaît une réelle efficacité et un réel charisme au niveau national, aussi bien du fait de l'aide qu'il a apporté au premier ministre maltais Dom Mintoff dans ses jeunes années, que de son rôle de Ministre du Tourisme qu'il a assuré avec succès – c'était d'ailleurs la première fois qu'on parlait de véritable gestion du tourisme à Malte – ou encore en tant que député maltais. Ainsi, Karmenu Vella est très impliqué dans le processus de révision des directives sur les déchets et fait partie de l'équipe de la Commission chargée du plan d'action de l'UE en faveur de l'économie circulaire, avec la Commissaire en charge de la DG GROW, Elżbieta Bieńkowska, ainsi que d'autres commissaires. Karmenu Vella a également été en charge de présenter le plan d'action de la Commission pour l'économie circulaire à la commission ENVE du Comité des régions en mai 2016. Karmenu Vella, grâce à son fort capital social, son sens du compromis et son attachement national, est donc en mesure d'assurer une bonne coordination avec les autres DG au sein de la Commission et donne de l'importance au fait de travailler en collaboration avec le CdR et donc les intérêts régionaux et locaux.

Le Directeur Général de la Direction « Economie Circulaire et Croissance Verte » au sein de la DG ENV, Kestutis Sadauskas

Kestutis Sadauskas est lithuanien. Il est diplômé en relations internationales de l'Institut de Sciences Politiques et de Relations Internationales de Vilnius et en géographie. Entre 1993 et 2006, il travaille au sein du Ministère des Affaires Etrangères lithuanien en occupant des positions variées. En 2006, il est nommé à la tête de la représentation permanente de la Commission européenne à Vilnius. En 2010, il est à la tête du cabinet du Commissaire européen à la fiscalité, à l'union douanière, à l'audit et à la lutte anti-fraude. Depuis le 1^{er} septembre 2014, il est Directeur Général pour l'économie circulaire et la croissance verte au sein de la DG ENV. Kestutis Sadauskas a donc eu un début de carrière dans le champ national lithuanien, où il occupait des postes importants au sein du MAE, et est ensuite devenu un permanent de l'Europe dès 2006 et surtout à partir de 2010. Ayant un profil peu politisé, c'est surtout son expertise et ses compétences mises en œuvre dans le cadre de postes à responsabilités qui importent. Kestutis Sadauskas soutient l'approche globale du nouveau paquet sur l'économie circulaire qui se ressent dans les nouvelles propositions de révision des directives sur la gestion des déchets. C'est lui qui coordonne le travail technique réalisé autour de ces propositions au sein de la direction « Economie Circulaire et Croissance Verte » et notamment au sein de l'unité « Gestion des déchets et matières secondaires », il est donc un acteur clé au niveau de cet échelon décisionnel technique et a aussi le pouvoir d'influencer les décisions prises à l'échelon décisionnel supérieur par le commissaire Karmenu Vella.

Le rapporteur du Parlement européen sur les propositions législatives modifiant les directives sur les déchets, faisant entre autres partie de la Commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire, Simona Bonafé.

Simona Bonafé est italienne et a fait des études en sciences politiques. Elle a travaillé quelques années en tant que journaliste, notamment pour « Europa », au début de sa carrière. En 2002, elle s'inscrit au nouveau parti italien du centre, « La Margherita », pour lequel elle travaille tout d'abord à la direction florentine, puis à l'échelle provinciale et enfin fédérale. Elle est ensuite conseillère pour l'environnement dans la ville de Scandicci en 2004. En 2012, elle est l'une des trois coordinatrices de la campagne de Matteo Renzi. En 2013, elle est élue députée en Italie et est inscrite au groupe parlementaire du Parti démocratique italien. Elle est nommée membre de la Commission « Culture, Science et Education ». En 2014, elle quitte cette Commission pour la Commission « Industrie, Commerce et Tourisme ». Enfin, en mai 2014, elle emporte largement l'élection dans sa circonscription pour devenir eurodéputée. Simona Bonafé a donc elle aussi un fort attachement à son champ politique national, mais présente un intérêt pour l'Europe et pour l'environnement assez rapidement dans sa carrière. Elle fait passer son mandat d'eurodéputée devant son mandat national et peut donc être considérée comme une « entrante » dans le champ de l'eurocratie. En tant qu'eurodéputée, elle fait partie du Groupe de l'Alliance Progressiste des Socialistes et Démocrates. Après avoir critiqué la publication de la Commission par rapport au nouveau paquet sur l'économie circulaire en décembre 2015 pour son manque d'ambitions, elle a proposé et présenté les projets de rapports relatifs à la révision des directives sur les déchets émanant du Parlement européen. Elle a notamment proposé d'accroître la cible de recyclage pour les déchets municipaux de 5% par rapport à la proposition de la Commission égale à 65% d'ici 2030. Elle a aussi proposé de collecter séparément le bois, les textiles et les biodéchets en plus du papier, du métal, du plastique et du verre, et d'interdire l'incinération de ces déchets collectés séparément. Simona Bonafé a donc un ancrage politique à gauche sur l'échiquier politique européen, elle est sensible aux questions environnementales, s'investit réellement dans le champ européen et veut pousser la Commission à aller plus loin dans ses propositions de révision de la législation sur les déchets.

Le rapporteur du Comité des Régions sur les propositions législatives modifiant les directives relatives aux déchets, Domenico Gambacorta.

Domenico Gambacorta est italien, a fait des études dans la gestion des organisations dans le domaine de la santé, a travaillé dans de nombreuses facultés, fondations et centres de formations, pour le regroupement de centres de recherche et d'universités Biogem, et a intégré le CdR depuis janvier 2015. Il fait partie du groupe politique du Parti Populaire Européen et travaille au sein de la commission ENVE ainsi que la commission SEDEC (commission pour la politique sociale, l'éducation, l'emploi, la recherche et la culture). Il est beaucoup moins politisé que les deux acteurs précédents mais a plus d'expertise et fait partie d'une institution qui a peu de poids par rapport aux institutions du triangle décisionnel. Cependant, il joue un rôle important dans le processus de révision de la législation européenne sur les déchets et porte notamment beaucoup d'importance au fait d'impliquer les parties prenantes présentes au sein de la société civile dans ce processus.

Après avoir identifié et s'être focalisé sur quatre acteurs clés sur le sujet qui nous intéresse au sein des institutions, on se rend compte qu'ils ont de nombreux points communs : ils sont entrés récemment dans les institutions (entre 2010 et 2015), ils ne sont donc pas des permanents de l'UE (excepté Kestutis Sadauskas), ils se situent à gauche de l'échiquier politique européen, et ils sont plutôt favorables à la fixation d'objectifs globaux et ambitieux par rapport à la gestion des déchets. On voit donc que les acteurs clés en charge de ce dossier au sein des institutions et organes de l'UE cherchent à œuvrer dans un sens ambitieux puisqu'ils sont personnellement impliqués et convaincus qu'il faut du changement en matière de gestion des déchets. Le fait que trois d'entre eux ne soient pas des permanents dans le champ de l'UE, mais des intermittents, fait qu'ils vont sûrement tout faire pour mettre en œuvre de nouvelles directives ambitieuses en matière de traitement des déchets. En effet, même s'ils se créent forcément des opposants en faisant cela – par exemple des lobbys représentant les grosses industries qui seraient dans l'obligation de modifier leurs chaînes de production et leurs systèmes de traitement des déchets une fois les modifications de directives adoptées, ou encore BusinessEurope et ses membres qui ne veulent pas assister à un trop fort développement du principe de responsabilité élargie du producteur – leurs carrières ne dépendent pas de ce passage au sein des institutions et organes de l'UE et ils vont vouloir mettre ce passage à profit puisqu'ils ont peu de temps pour agir. Kestutis Sadauskas, qui est un permanent de l'UE, est affilié à la dimension technique du travail autour de ce dossier et sa carrière au sein de la Commission ne dépendra donc pas ou seulement à la marge de l'issue de ce dossier. Il agit donc lui aussi dans même sens que les autres acteurs clés et est particulièrement amené à collaborer avec Karmenu Vella.

Outre les institutions et organes de l'UE, des parties prenantes sont présentes au sein de la société civile et s'impliquent dans le cadre de la révision de la législation européenne sur les déchets. Tout d'abord, des acteurs à l'échelle européenne tels que le Centre européen des employeurs et entreprises fournissant des services publics (CEEP), Municipal Waste Europe (MWE), Zero Waste Europe, RREUSE, ou encore l'European Compost Network (ECN). Le CEEP, créé en 1961 et ayant pour but de promouvoir, à l'échelle de l'UE, un dialogue social dans les domaines des services publics – dont la gestion des déchets, notamment via le secrétariat général présent à Bruxelles. MWE est l'association européenne qui représente les municipalités responsables de la gestion des déchets et leurs compagnies de gestion des déchets, en ayant pour objectif de promouvoir une gestion municipale des déchets à travers l'UE et la responsabilité publique pour le traitement des déchets comme un service d'intérêt général. Zero Waste Europe est une association d'organisations et de collectivités locales qui œuvre à faire repenser les relations qu'entretiennent ces dernières avec les ressources, en leur donnant des instruments pour une meilleure gestion des déchets au niveau local et en organisant le mouvement à l'échelle de l'UE et sa représentation sur la scène internationale. RREUSE représente les entreprises sociales actives dans la réutilisation, la réparation et le recyclage, et a pour objectif de promouvoir et de privilégier les éléments de seconde main. Enfin, l'ECN est l'association européenne qui promeut des pratiques de recyclage durables tel que le compostage, la

méthanisation, et d'autres procédés de traitement biologiques des ressources organiques. Il existe également des acteurs du même type à l'échelle des Etats-membres, tel que l'Institut de l'économie circulaire en France. Ce dernier est une association multi-acteurs (entreprises, collectivités, ONG...) qui a été lancée en 2013 et qui promeut une vision transversale de l'économie circulaire centrée sur l'amélioration de l'efficacité d'utilisation des ressources à toutes les étapes du cycle de vie des produits. Amorce a également du poids en France en tant que premier réseau français d'information, de partage d'expériences et d'accompagnement des collectivités et des acteurs locaux en matière de politiques Energie-Climat des territoires et de gestion territoriale des déchets.

Le rapporteur du Comité des Régions Domenico Gambacorta avait notamment organisé une consultation des parties prenantes en février 2016 où plusieurs de ces organisations étaient présentes, et le CdR avait co-organisé, avec RREUSE et Zero Waste Europe, une conférence sur les cités propres en juin 2016. Il est également facile de trouver le position paper de chacune des organisations sur internet à propos du paquet « économie circulaire » de la Commission Européenne et en particulier sur les propositions de révision des directives sur les déchets.

Dans le cadre de ce diagnostic politique, j'ai choisi de me positionner du point de vue de **Municipal Waste Europe** puisque l'un des objectifs des propositions de révisions des directives sur la gestion des déchets – l'objectif commun de recyclage de 65 % des déchets municipaux d'ici 2030 – concerne les collectivités locales et que MWE est une association européenne qui compte parmi ses membres des associations et des villes représentant une grande partie des Etats membres et de certains Etats non-membres (comme l'Islande et la Norvège).

Municipal Waste Europe s'est associé avec le Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE) et Eurocities pour contribuer aux propositions de révisions des directives dans l'objectif d'une meilleure gestion des déchets en Europe. Ces trois réseaux ont établis une position commune, en soulignant que les collectivités possèdent une large expérience dans la gestion durable des déchets en tant que fournisseurs de services publics et peuvent donc contribuer à la mise en place d'une économie circulaire efficace en Europe. De plus, ils insistent sur le fait qu'il est essentiel que la révision des directives sur le sujet prenne en compte l'avis des collectivités compte tenu de l'objectif commun pour l'UE en vue du recyclage de 65% des déchets municipaux d'ici à 2030. Les trois réseaux ont ainsi établis six points devant être pris en compte dans les directives finales selon eux, dans l'intérêt des collectivités et pour une gestion plus durable des déchets en Europe :

- Elargir la définition des déchets municipaux afin de rendre la mise en œuvre des politiques de déchets plus facile
- Les partenariats entre les producteurs de déchets et les collectivités doivent préciser que tous les coûts des déchets sont couverts (et pas seulement les "coûts optimisés", comme indiqué dans les directives actuelles)
- Cibler des secteurs autres que les déchets municipaux dans la législation européenne sur les déchets (90 % des déchets ne sont pas municipaux)
- Augmenter le financement pour les collectivités, afin qu'elles puissent mettre en œuvre les nouvelles exigences
- Créer des plates-formes de connaissances pour permettre l'échange de bonnes pratiques pour une transition vers une économie circulaire
- Mettre en place des mesures de prévention des déchets

Recommandations

- Municipal Waste Europe a eu raison de s'associer avec d'autres organisations telles que le CCRE et Eurocities afin d'avoir plus de poids dans le débat législatif autour de la révision des directives européennes relatives au traitement des déchets. Il faut maintenir ce partenariat.
- MWE devrait chercher à inclure de nouveaux acteurs dans ce partenariat, notamment des organisations qui ne rassemblent pas des acteurs publics mais privés, et qui ont ainsi plus de mal à s'immiscer dans le débat et notamment dans le processus juridique de l'UE, afin de pouvoir défendre la proposition selon laquelle il faudrait « cibler des secteurs autres que les déchets municipaux dans la législation européenne sur les déchets ». En effet, si cette proposition n'est pas retenue, les textes seront déséquilibrés en défaveur des collectivités territoriales qui devront assumer la majorité des efforts nécessaires pour atteindre les nouveaux objectifs. Pour combler ce déséquilibre, MWE aurait intérêt à soutenir l'extension de l'objectif de recyclage de 65% et de l'objectif de 10% maximum de déchets mis en décharge ainsi que l'instauration d'un objectif communautaire de déploiement des filières de responsabilité élargie du producteur (REP)¹ comme le propose par exemple l'association Amorce (il faut d'autant plus insister sur ce point que BusinessEurope, qui est assez influente, espère limiter ce principe de responsabilité élargie du producteur).
- La déclaration commune ayant été envoyée à Simona Bonafé, rapporteure du paquet déchets au sein du Parlement européen, afin que le projet de rapport sur lequel elle travaille prenne en compte la position des collectivités européennes, était une bonne initiative. Cela montre que MWE cherche vraiment à jouer le jeu juridique de l'UE. Il faut continuer dans ce sens en sollicitant à présent la formation « environnement » du Conseil et notamment la direction « Compétitivité, environnement, transports, télécommunications, énergie » du Service juridique du Secrétariat général du Conseil, puisque ce sera au tour du Conseil de se prononcer en première lecture dans les mois à venir. Egalement, il faudra de nouveau solliciter Madame Bonafé lors de la prononciation en deuxième lecture du Parlement européen.
Il serait également intéressant de contacter certains acteurs clés au sein de la Commission européenne sur ce sujet puisque cette dernière, bien qu'elle ait déjà soumis ses propositions, peut encore agir en ce sens qu'elle va avoir la possibilité de modifier ses propositions pour tenir compte des amendements des parlementaires une fois qu'elle aura reçu les quatre projets de rapports qui doivent être votés fin janvier 2017 au Parlement. Il serait ici pertinent de contacter Monsieur Radziejewski, membre du cabinet de Jyrki Katainen en charge de la thématique économie circulaire ; Madame Ladefoged, membre du cabinet de Karmenu Vella en charge de la thématique économie circulaire et croissance verte ; Kestutis Sadauskas, le directeur général de la direction B « Economie circulaire et croissance verte » de la DG ENV, ainsi que le chef d'unité Julio Garcia Burgues et le responsable de politiques Monsieur Limet au sein de l'unité 3 « Gestion des déchets et matières secondaires » de la direction B « Economie circulaire et croissance verte » de la DG ENV, puisque ce sont eux qui se trouvent au plus petit niveau de l'échelon décisionnel relatif à la révision des directives sur la gestion des déchets et qui sont ainsi en capacité de faire remonter les informations aux échelons décisionnels supérieurs.

¹ Selon le principe de responsabilité élargie du producteur, les fabricants nationaux, les importateurs de produits et les distributeurs pour les produits de leurs propres marques doivent prendre en charge, notamment financièrement, la collecte sélective puis le recyclage ou le traitement des déchets issus de ces produits.

- MWE devrait organiser des groupes de travail et des conférences afin de sensibiliser davantage sur la question du traitement des déchets au sein de la société civile. Cela permettrait de mettre en œuvre, en partie, la proposition de « créer des plates-formes de connaissances pour permettre l'échange de bonnes pratiques pour une transition vers une économie circulaire ». Le Comité des Régions est un partenaire idéal dans le cadre de tels événements, ce dernier étant l'organe de l'UE qui offre la possibilité aux régions et aux villes d'exprimer leur avis sur le processus législatif de l'UE afin de prendre en compte leurs positions et leurs besoins. De plus, le CdR a déjà collaboré avec RREUSE et Zero Waste Europe dans le cadre de la révision des directives sur les déchets pour des événements similaires.

Bibliographie

Actuenvironnement.com, « Economie circulaire : un paquet législatif européen perfectible », 20 juin 2016, en ligne, URL : <http://www.actu-environnement.com/ae/news/avis-institut-economie-circulaire-paquet-directive-europeen-27040.php4>

Agence news press, « A Bruxelles, le Commissaire Vella présente le Paquet « économie circulaire » aux régions européennes », 9 mai 2016, en ligne, URL : http://www.newspress.fr/Communique_FR_296350_724.aspx

Amorce, Directives et lois, textes réglementaires, « Train de mesure sur l'économie circulaire », en ligne, URL : <http://www.amorce.asso.fr/fr/une-force-de-proposition/directives-et-lois-textes-reglementaires/dr/train-de-mesure-sur-leconomie-circulaire/>

Amorce, « Révision des directives européennes sur les déchets », CA du 7 avril 2016, Révision des directives européennes sur les déchets, en ligne, URL : http://www.amorce.asso.fr/media/ca_decisions/1e/38/1e3805ebd8b9486a969cb5d719dc67f1/CA%204a%20directive%20dechets.pdf

Biografie, « Simona Bonafé », en ligne, URL : <http://biografieonline.it/biografia.htm?BioID=3478&biografia=Simona+Bonaf%E9>

British Chamber of Commerce in Belgium, « Kestutis Sadauskas », en ligne, URL : <http://britishchamber.be/event/k%C4%99stutis-sadauskas-dg-env-works-green-economy-circular-economy-and-role-eco-innovation>

BusinessEurope, Position paper, « BusinessEurope comments on the legislative proposals on waste and landfill of waste », 14 juin 2016, en ligne, URL : <https://www.buinessurope.eu/publications/legislative-proposals-waste-and-landfill-waste-buinessurope-comments>

Centre européen des employeurs et entreprises fournissant des services publics, « Opinion sur la Proposition de la Commission relative à une Stratégie pour l'économie circulaire et une révision de la législation en matière de déchets », 28 avril 2016, en ligne, URL : <https://www.ceep-france.org/Opinion-sur-la-Proposition-de-la-Commission-relative-a-une-Strategie-pour-l>

Comité des régions, Opinion factsheet, « Boucler la boucle – Un plan d'action de l'Union européenne en faveur de l'économie circulaire », 12 octobre 2016, en ligne, URL : <http://cor.europa.eu/fr/activities/opinions/Pages/opinion-factsheet.aspx?OpinionNumber=CDR%201415/2016>

Comité des régions, Opinion factsheet, « Propositions législatives modifiant les directives relatives aux déchets », 15 juin 2016, en ligne, URL : <http://cor.europa.eu/fr/activities/opinions/Pages/opinion-factsheet.aspx?OpinionNumber=CDR%20585/2016>

Comité économique et social européen, « Paquet « Economie circulaire », Position paper », juin 2016, en ligne, URL : <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/circulareconomy-ppaper-fr.pdf>

Commission européenne, « Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen e au Comité des Régions – Annexe III : propositions prioritaires en attente », 25 octobre 2016, en ligne, URL : http://ec.europa.eu/atwork/pdf/cwp_2017_annex_iii_fr.pdf

Commission européenne, Communiqué de presse, « Boucler la boucle : la Commission adopte un nouveau train de mesures ambitieux sur l'économie circulaire en vue de renforcer la compétitivité, de créer des emplois et de générer une croissance durable », 2 décembre 2015, en ligne, URL : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6203_fr.htm

Commission européenne, DG GROW, « Closing the Loop – Circular Economy : boosting business, reducing waste », 6 mai 2015, en ligne, URL : http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8260&lang=en&title=Closing-the-Loop---Circular-Economy%3A-boosting-business%2C-reducing-waste

Commission européenne, « Politique de l'UE en matière de déchets : historique de la stratégie », en ligne, URL : http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/story_book_fr.pdf

EUR-Lex, Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2008/98/CE relative aux déchets, 2 décembre 2015, en ligne, URL : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52015PC0595>

EUR-Lex, Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages, 2 décembre 2015, en ligne, URL : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52015PC0596>

Euractiv, « Timmermans plaide la bonne foi sur l'économie circulaire », 5 février 2015, en ligne, URL : <http://www.euractiv.fr/section/developpement-durable/news/timmermans-plaide-la-bonne-foi-sur-l-economie-circulaire/>

Eurocities, Municipal Waste Europe, and the Council of European Municipalities and Regions, « Common statement on the European Commission's proposal for the revision of the directive on waste and landfill », 15 juin 2016, en ligne, URL : <http://www.eurocities.eu/eurocities/documents/Joint-statement-on-Waste-and-landfill-review-WSPO-AAZNA9>

European Compost Network, « ECN Position Paper on the EU Circular Economy Package – Focus : closing the loop, a waste policy revision », 30 mai 2016, en ligne, URL : http://www.compostnetwork.info/wordpress/wp-content/uploads/2016/06/160530_ECN_Position-Paper-on-waste-legislative-proposals_final-long-version.pdf

Formato Europeo per il curriculum vitae, « Domenico Gambacorta », en ligne, URL : <http://archivio.riparteilfuturo.it/wp-content/uploads/2014/05/Gambacorta-Domenico-Gen2014.pdf>

Gossement avocats, « Paquet européen, économie circulaire : les projets de rapports du Parlement européen », 29 juin 2016, en ligne, URL : <http://www.arnaudgossement.com/archive/2016/06/27/paquet-europeen-economie-circulaire-les-projets-de-rapports-5820031.html>

HesaMag, « La législation européenne sur les déchets : situation actuelle et évolutions futures », n°9, 1^{er} semestre 2014, en ligne, URL : https://www.etui.org/fr/content/download/14045/.../file/Hesamag_09_FR-28-34.pdf

Institut de l'économie circulaire, « Boucler la boucle : la Commission adopte un nouveau train de mesures ambitieux sur l'économie circulaire en vue de renforcer la compétitivité, de créer des emplois et de générer une croissance durable », 2 décembre 2015, en ligne, URL : http://www.institut-economie-circulaire.fr/Boucler-la-boucle-la-Commission-adopte-un-nouveau-train-de-mesures-ambitieux-sur-l-economie-circulaire-en-vue-de_a1019.html

Journal de l'environnement, « Economie circulaire : les 28 demandent à Bruxelles d'accélérer », 22 juin 2016, en ligne, URL : <http://www.journaldelenvironnement.net/article/economie-circulaire-les-28-demandent-a-bruxelles-d-accelerer,71829>

Le moniteur, « Le paquet économie circulaire : quelles conséquences pour les opérateurs », 16 février 2016, en ligne, URL : <http://www.lemoniteur.fr/article/le-paquet-economie-circulaire-quelles-consequences-pour-les-operateurs-31374944>

Parlement européen, Commission ENVI, « Projet de rapport sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive relative aux déchets », 24 mai 2016, en ligne, URL : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-580.497+01+DOC+PDF+V0//FR&language=FR>

Politico, « Karmenu Vella – Smooth guy », 29 janvier 2015, en ligne, URL : <http://www.politico.eu/article/karmenu-vella-smooth-guy/>

Toute l'Europe, « La gestion des déchets dans les Etats membres », 8 août 2012, en ligne, URL : <http://www.touteleurope.eu/actualite/la-gestion-des-dechets-dans-les-etats-membres.html>

Wiithaa, « La Commission européenne souhaite « boucler la boucle » de l'économie circulaire », 3 décembre 2015, en ligne, URL : <http://wiithaa.com/reportage-presse-upcycling/la-commission-europeenne-souhaite-boucler-la-boucle-leconomie-circulaire/>