

Favoriser l'intégration des matières premières secondaires pour le recyclage

Accélérer la transition vers l'économie
circulaire

Recommandations du Groupe de Travail « Qualité des Matières Premières Secondaires pour le
recyclage » du Conseil National de l'Industrie

Novembre 2017

Table des matières

Lexique	3
Introduction	4
Liste des recommandations	6
1. Comment favoriser une offre de MPS compétitive et conforme aux besoins des intégrateurs, en quantités et en qualité ?	7
a. Continuer d'améliorer l'efficacité des phases amont du recyclage : du geste de tri à la collecte sélective	7
b. Soutenir l'investissement dans des équipements et des solutions innovantes grâce à des dispositifs mieux adaptés aux phases amont du recyclage	10
2. Comment stimuler la demande de MPS ?	12
a. Mieux former et accompagner les acheteurs publics et privés	12
b. Rendre les produits finis « circulaires » plus compétitifs	15
3. Inscrire ces démarches dans un contexte réglementaire favorable à l'utilisation des MPS	18
a. Articulation et convergence des réglementations produits et déchets.....	18
b. Vers une nouvelle approche réglementaire pour la priorisation des matériaux et le droit à l'expérimentation	20
Conclusion	22

Ces recommandations ont été rédigées par le Groupe de Travail (GT) Qualité des Matières Premières Secondaires / de Recyclage du Conseil National de l'Industrie.

Animation du GT et auteurs du rapport : Pierrick Drapeau (A3M) et Gaultier Massip (CCFA)

Contributeurs, intervenants et membres du GT : France de Baillenx (FIM), Claire Dadou Willmann (2ACR), Carl Enckell (Enckell Avocats), Jean-François Gaillaud (DGE), Mohkam Kambiz (CGDD), Patrick Kornberg (FEDEREC), Claude Laveu (EDF), Xavier Le Coq (CFE-CGC), Aurélie Lecureuil (DGALN), Loïc Lejay (DGPR), Caroline Marcouyoux (AFNUM), Cyrille Martin (FEDEREC), Thierry Meunier (SECHE ENVIRONNEMENT), Florence Monier (FIEEC), Vincent Moulin Wright (GFI), Cyrille Mounier (Aluminium France), Jan le Moux (COPACEL), An Le Nouail-Marlière (CGT), Tess Pozzi (FEDEREC), Sylvie Thomas (LEXMARK), Anne-Charlotte Wedrychowska (FIEEC).



Lexique

Intégrateur :

Les intégrateurs représentent les entreprises utilisant et réalisant, le cas échéant, un traitement ultime des MPS, en vue de produire et de commercialiser des produits incorporant de la matière secondaire.

LTECV :

[Loi n° 2015-992](#) du 17 août 2015 relative à la Transition Énergétique pour la Croissance Verte

MPS :

Dans ce document, l'expression « matières premières secondaires » est utilisée, ainsi que son acronyme « MPS ». Si les textes européens utilisent le terme « secondary raw materials », traduit en français par « matières premières secondaires », certaines études françaises lui préfèrent la terminologie « matière première de recyclage ». Ces expressions désignent cependant toutes deux **les matières premières qui sont ou non des déchets** (en fonction du recours à la procédure de sortie du statut de déchet) et **qui ont été traitées et préparées aux fins d'être utilisées dans un cycle de fabrication de matières recyclées**. La majorité des membres du groupe de travail préconise cependant l'utilisation du seul terme MPS, qui correspond au droit communautaire.

PNAAPD :

[Plan National d'Action pour les Achats Publics Durables.](#)

Préparateur :

Les préparateurs représentent les entreprises de la collecte, du tri et du traitement des MPS.

Introduction

Le rapport d'étape du Groupe de Travail (GT) Qualité des Matières Premières Secondaires/Issues du Recyclage du Conseil National de l'Industrie (CNI) intitulé « Favoriser l'intégration des matières premières secondaires (MPS) pour le recyclage », du 24 mars 2017, a souligné plusieurs messages en matière de critères de choix des MPS, ainsi que les freins et leviers principaux qui y sont associés.

Depuis lors, la Chine a notifié à l'Organisation Mondiale du Commerce son intention d'interdire l'importation de 24 types de déchets d'ici la fin de l'année 2017, parmi lesquels des plastiques, des textiles ou encore des papiers en mélanges ainsi que des déchets industriels. Or, la Chine consomme à elle seule près du quart des plastiques collectés et triés en Europe. Pour certaines filières, cette situation affecte dès à présent les installations européennes de recyclage qui ne trouvent plus d'exutoires pour leurs déchets et MPS qui étaient jusqu'alors exportés afin de répondre aux besoins des industriels chinois. Pour d'autres, cette décision chinoise pourrait d'ores et déjà représenter un avantage au regard du flux plus important de déchets réorienté sur le territoire national ou européen.

De ce point de vue, les messages développés dans le rapport du Groupe de Travail du CNI et complétés par les présentes recommandations, en ce qu'ils touchent justement aux contraintes de prix, de qualité et de volumes des MPS, pourraient participer à faire de cette situation une opportunité.

Les Comités Stratégiques de Filières, représentés par les organisations professionnelles et syndicats membres de la Section Thématique Economie Circulaire, entendent ainsi contribuer à la transition vers l'économie circulaire¹, à la pérennisation et au développement de l'industrie française du recyclage et au maintien sur le territoire national des matières nécessaires à la production industrielle².

Les messages tirés du précédent rapport et qui ont été jugés prioritaires par le Groupe de Travail pour l'élaboration des présentes recommandations sont les suivants :

- 1. L'utilisation de MPS est en premier lieu guidée par la comparaison de leur prix avec les matières premières primaires ;**
- 2. Les MPS doivent respecter les exigences de qualité et les spécifications techniques correspondant aux besoins des industriels ;**
- 3. Il est indispensable de garantir, auprès des préparateurs et des intégrateurs, un approvisionnement, en quantité et en qualité, des MPS ;**

¹ Cette transition est également énergétique, dans la mesure où l'intégration de matières premières de recyclage peut entraîner une amélioration (plus ou moins significative suivant les matériaux) de certains indicateurs environnementaux, comme ceux relatifs aux émissions de CO2 ou à la consommation d'énergie.

² On remarquera d'ailleurs que ces besoins peuvent porter sur des [matériaux critiques](#), pour lesquels un approvisionnement local contribue à l'indépendance et à la souveraineté de l'Europe et de la France.

4. La construction en « silos » des réglementations (surtout produits et déchets), la complexité du droit des déchets et le manque d'harmonisation européenne sont perçus comme des barrières importantes au recyclage ;

Il est ainsi apparu aux membres de la Section Thématique Economie Circulaire et du Groupe de Travail qui en est issu, que le but final de toute réflexion sur la qualité des MPS est d'accroître la fourniture de matières à un prix compétitif, en quantités et en qualité adéquates, au regard des cahiers des charges auxquelles elles devront répondre.

Néanmoins, **il est important de noter que l'accroissement de l'offre et de la demande de MPS doivent aller de pair**. En effet, les marchés des MPS sont le plus souvent faiblement élastiques (impossibilité d'ajuster rapidement l'offre), volatils et ne rencontrent pas, pour certains, de problèmes de débouchés (c'est le cas des ferrailles et de l'aluminium par exemple). L'augmentation de la demande pourrait alors tendre des marchés déjà fortement contraints et conduire ainsi à une augmentation des prix des MPS, effet inverse de celui recherché.

Le succès d'une politique de transition vers l'économie circulaire dépendra par conséquent de la prise en compte simultanée de tous ces aspects. Pour cette raison, ces recommandations s'attachent à proposer des solutions complémentaires pour l'offre (I) et la demande (II) de MPS, tout en inscrivant ces recommandations dans un cadre réglementaire adapté (III).

Deux points doivent en outre être rappelés, à titre liminaire. Tout d'abord, une plus grande utilisation des MPS invite également à **tenir compte, dans une réflexion globale sur l'approvisionnement durable, des besoins persistants en matières primaires, comme souligné dans le Plan de Programmation des Ressources prévu par l'article 69 de la Loi de Transition Energétique pour la Croissance Verte**³.

Par ailleurs, le terme MPS, utilisé par commodité, recouvre en réalité une pluralité de matériaux tout à fait dissemblables (métaux ferreux et non ferreux, plastiques, papiers, verre etc.), qui s'inscrivent par conséquent dans des contextes techniques et économiques très différents : taux de recyclage plus ou moins élevés, besoins variables des intégrateurs, volatilités et niveaux de prix différents, approvisionnement local ou international, complémentarité primaire/secondaire etc. Cette situation ne permettra pas, dans la majorité des cas, d'adopter une solution unique. Elle appelle au contraire une clarification afin d'adapter les recommandations aux besoins particuliers de chaque flux.

Recommandation 1 : Mener, pour les différentes filières de recyclage, une étude sur l'adéquation entre les MPS produites et les besoins des intégrateurs, à l'instar de ce qui a été fait pour les plastiques et les papiers-cartons.

³ [Plan de programmation des ressources](#), dans sa version soumise à consultation.

Cette première recommandation est suivie de plusieurs autres qui trouveront utilement leur place, nous l'espérons, dans la future feuille de route Economie Circulaire du Gouvernement ainsi que dans les contributions françaises au paquet Economie Circulaire européen.

Liste des recommandations

Les recommandations ci-dessous sont données dans l'ordre d'apparition dans le document. Les numéros n'ont pas conséquent aucun caractère hiérarchique. Enfin, ces recommandations sont présentées ici sous forme de synthèses. Les versions détaillées sont données dans la suite du document.

Recommandation transversale introductive

Recommandation 1 : Mener, pour les différentes filières de recyclage, une étude sur l'adéquation entre gisements de MPS et besoins.

Recommandations visant à accroître l'offre de MPS de qualité

Recommandation 2 : Harmoniser les consignes de tri et accroître la communication digitale sur le geste de tri.

Recommandation 3 : En lien avec la recommandation 2, faire du tri et de la collecte une priorité des appels à projets publics.

Recommandation 4 : Etudier la faisabilité d'un suramortissement ciblé sur les équipements et solutions de préparation et d'intégration de MPS.

Recommandation 5 : Créer un écosystème (en particulier juridique et financier) favorable à l'innovation et au déploiement industriel de l'économie circulaire.

Recommandation 6 : Créer un concours international autour de l'Economie Circulaire valorisant les initiatives innovantes.

Recommandations visant à stimuler la demande de MPS de qualité

Recommandation 7 : Evaluer les outils d'aide aux marchés publics durables.

Recommandation 8 : Articuler les objectifs du PNAAD 2020 avec les indicateurs de l'Economie Circulaire.

Recommandation 9 : Dupliquer le succès du dispositif ORPLAST à d'autres matériaux.

Recommandation 10 : Développer les incitations économiques et fiscales en complément des dispositifs existants.

Recommandations visant à créer un contexte réglementaire favorable à l'intégration de MPS de qualité

Recommandation 11 : Mieux prendre en compte l'Economie Circulaire pour une plus grande cohérence réglementaire.

Recommandation 12 : Faciliter le droit à l'expérimentation en matière d'Economie Circulaire.

Recommandation transversale conclusive

Recommandation 13 : Evaluer les besoins de formation et de qualification associés à l'économie circulaire.

1. Comment favoriser une offre de MPS compétitive et conforme aux besoins des intégrateurs, en quantités et en qualité ?

Différents freins (coût, équipement, information) dans les phases amont de la chaîne du recyclage peuvent nuire à la disponibilité de MPS répondant aux cahiers des charges des intégrateurs de matières. Ces derniers ne peuvent alors pas s'assurer d'un approvisionnement constant en matières correspondant à leurs spécifications techniques.

Il convient ainsi d'étudier les moyens qui permettraient, pour les flux concernés et suivant leurs spécificités, de favoriser une offre de MPS correspondant aux besoins techniques et aux exigences réglementaires et de compétitivité des préparateurs et des intégrateurs. Pour ce faire, ce document recommande d'améliorer les pratiques de tri et de collecte (a), de soutenir l'équipement des entreprises de l'ensemble des chaînes de valeur et le développement de solutions innovantes (b).

a. Continuer d'améliorer l'efficacité des phases amont du recyclage : du geste de tri à la collecte sélective

Pour des raisons techniques et économiques, sous-tendues par des volumes insuffisants, de plus en plus complexes ou dispersés en petites quantités sur l'ensemble du territoire, la matière première secondaire / de recyclage ne peut pas toujours être préparée de telle sorte que soient exploités tous ses composants. Dans de nombreux cas en effet, les coûts de collecte, tri, préparation etc. nécessaires à une valorisation optimale sont incompatibles avec les prix de vente sur le marché du recyclage. Du fait d'un manque d'adéquation entre l'offre de MPS et les exigences techniques et de sécurité des cahiers des charges des intégrateurs, cette matière alimente alors le *downcycling* et conduit à une perte de l'utilité de ses composants⁴.

⁴ Lors de la fusion de la ferraille pour le recyclage de l'acier, le cuivre résiduel présent dans certaines pièces (alliages ou emballages imbriqués) fond également et se retrouve allié à ce dernier. En plus de poser des problèmes de qualité pour l'acier, ceci entraîne une perte importante de cuivre qui ne pourra plus être récupéré (en raison d'une trop forte dilution). Des études menées par les sidérurgistes permettent d'estimer que la teneur en cuivre moyenne dans les vieilles ferrailles est de 0.3% m/m, seuil de tolérance repris par le référentiel européen d'EUROFER pour les teneurs limites en éléments d'alliage, avec des teneurs en cuivre qui oscillent entre 0,25 et 0,5%. Compte tenu de la consommation mondiale de vieilles ferrailles (235 Mt), ce sont ainsi 705 kt de cuivre qui sont perdues annuellement (du cuivre résiduel dans la plupart des cas), soit 3% du cuivre consommé dans le monde. Des réflexions sont donc certainement à mener avec les industriels en amont (lors de la

En outre, l'obligation de connaître la composition des MPS et de communiquer ces informations le long de la chaîne du recyclage sera renforcée prochainement. Le paquet économie circulaire, à l'heure de la rédaction de ce document, fait ainsi du remplacement progressif des substances dangereuses un élément clé de la prévention des déchets. Cette exigence, légitime, ne pose pas moins des difficultés dès lors que les matières entrant dans la boucle du recyclage, parfois des dizaines d'années après avoir été mises sur le marché, contiennent des substances aujourd'hui restreintes ou interdites mais parfaitement autorisées initialement. Cette obligation sera, par ailleurs, d'autant plus difficile à mettre en œuvre que les chaînes de recyclage présentent justement des contraintes particulières en matière de connaissance systématique des flux (hétérogènes et variables) et de compétitivité.

Enfin, le renforcement progressif des objectifs de recyclage et de préparation en vue de la réutilisation, de même que la plus grande précision des méthodes de calcul utilisées afin de mesurer l'atteinte de ces objectifs, impliqueront nécessairement un plus haut niveau de production des MPS.

Afin d'accroître la disponibilité de MPS correspondant au besoin des intégrateurs, il apparaît dès lors essentiel d'améliorer l'efficacité des phases amont du recyclage. De ce point de vue, il est utile de rappeler les enjeux différents de la collecte pour les déchets ménagers (tonnages moindres, en mélanges et souvent de plus faible qualité, couverts cependant en partie par des filières à responsabilité élargie du producteur) et professionnels (tonnages plus élevés, de qualité plus homogène, mais moins exploités aujourd'hui)⁵.

Des propositions relatives aux déchets des activités économiques sont faites dans la section suivante. Il s'agit en effet d'un enjeu majeur pour lequel des progrès importants en termes de collecte et de valorisation peuvent être réalisés.

Par ailleurs, il est également important de noter que le potentiel de progression de la collecte, du tri et du recyclage pourra varier selon les filières et les matériaux. Les matériaux les plus recyclés feront en effet face à des coûts marginaux potentiellement plus élevés pour atteindre des gisements diffus ou plus complexes.

S'agissant des déchets ménagers, l'amélioration des phases amont passera tout à la fois par des efforts encore accrus en matière d'accompagnement du geste de tri et par une collecte de qualité au meilleur coût.

On retiendra ainsi que les limites du geste de tri, au-delà des comportements des usagers, ont été étudiées par la Cour des Comptes⁶ qui relève :

- le caractère hétérogène des situations sur le territoire national, conduisant à des schémas de collecte différents suivant que l'on se trouve, en particulier, en zone urbaine ou rurale ;
- des campagnes de communication en matière de geste de tri à renforcer ;
- une confusion entre les messages, en raison de la multiplicité des logos et consignes.

phrase de conception) pour tenir compte des contraintes de l'aval (lors des phases de recyclage et d'incorporation) et limiter ainsi la présence dans les alliages de certaines substances tout en respectant les exigences techniques des produits.

⁵ « [Déchets, Chiffres-Clés](#) », Edition 2016, ADEME

⁶ « Les éco-organismes : un dispositif original à consolider », Rapport Public Annuel 2016, février 2016.

Un travail de pédagogie, d'harmonisation des consignes de tri⁷ et, sans doute, de réflexion sur la facilitation de l'accès au tri, nous apparaissent ainsi nécessaires afin d'aboutir à un tri à la source le plus fin possible. Cette démarche seule permettra de fournir des matières de qualité, en quantités suffisantes, avec un coût moindre lors des opérations ultérieures (tri, préparation etc.).

On notera cependant, à la suite de l'étude ADEME sur le recyclage des métaux critiques, que le nombre de projets relatifs aux phases amont du recyclage demeure faible, par comparaison avec ceux portant sur les techniques de séparation, d'extraction et de purification des métaux par exemple⁸. La massification et un tri plus précis des appareils riches en ces composants permettraient pourtant à l'industrie française du recyclage d'être plus compétitive et de pérenniser son activité⁹.

Enfin, l'organisation de la collecte connaît actuellement des mutations importantes qui, si elles n'ont pas encore été évaluées quant à leur efficacité, rejoignent l'objectif souligné par ces recommandations d'une rationalisation de la gestion des déchets : optimisation des trajets des camions, enchères en ligne, aide à la gestion et au pilotage du budget des collectivités etc. D'autres solutions pourraient être étudiées, comme l'écologie industrielle, qui permettrait de mutualiser les moyens de collecte. Si le Groupe de Travail n'est pas en mesure, à ce stade, de recommander une voie particulière en ce domaine, la réflexion sur de nouveaux modes de collecte ou sur leur amélioration nous semblent être des enjeux prioritaires. En outre, on rappellera que le principe de proximité a été inscrit dans le Code de l'environnement par la Loi de transition énergétique¹⁰. Ces réflexions sur la collecte doivent donc s'inscrire dans le cadre d'une pérennisation des débouchés industriels pour le recyclage en France et en Europe.

Recommandation 2 : Harmoniser les consignes de tri sur tout le territoire national et développer des outils complémentaires, en particulier digitaux, de communication et de formation sur le geste de tri.

Recommandation 3 : En lien avec la recommandation 2, faire de l'optimisation du geste de tri et de la collecte une priorité en termes d'appels à projets (AAP) et de financement. Le cas échéant, ces AAP pourraient se concentrer sur les matériaux ou produits pour lesquels la progression des taux de réemploi / recyclage présentent le plus de complexité pour atteindre les objectifs nationaux.

⁷ Article 80 de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

⁸ Sur 261 projets recensés par l'étude, 8 portaient sur la caractérisation des gisements, 7 sur le tri et 16 sur la préparation des déchets.

⁹ Par exemple, et ce malgré les efforts des acteurs institutionnels et privés (collectes préservantes, dispositifs de reprise etc.), une [étude du Sénat](#) estime à cent millions le nombre de téléphones portables stockés dans les tiroirs des français. En outre, sur les 99 appareils présents en moyenne chez les français, près de 10% ne fonctionneraient plus (selon une enquête réalisée par Eco-systèmes, en 2016 à domicile). La mine urbaine reste donc largement à exploiter.

¹⁰ Art. L. 110-1-1 du code de l'environnement

b. Soutenir l'investissement dans des équipements et des solutions innovantes grâce à des dispositifs mieux adaptés aux phases amont du recyclage

L'amélioration de la collecte et du recyclage peuvent tout à la fois passer par l'achat d'équipements ou par le soutien au développement de solutions innovantes.

Dans le premier cas, on songe plus particulièrement au **dispositif de suramortissement**, introduit en 2015 par la loi sur la croissance et l'activité. Pour rappel, le suramortissement permettait aux entreprises de déduire de leur résultat imposable 40% du prix de revient d'un bien, de façon linéaire sur toute la durée d'amortissement de celui-ci. Le suramortissement a été appliqué aux investissements productifs effectués entre le 15 avril 2015 et le 14 avril 2016, puis a été prorogé jusqu'au 14 avril 2017 par un amendement au projet de loi pour une République numérique. Etaient concernés¹¹ les biens neufs éligibles à l'amortissement dégressif entrant dans neuf catégories¹², parmi lesquelles les matériels et outillages utilisés pour des opérations industrielles de fabrication ou de transformation. Cette dernière catégorie a une acception large, puisqu'elle comprend les matériels fixes (moteurs, alternateurs, fours etc.) mais également mobiles (wagons, camions etc.) dès lors qu'ils concourent prioritairement à la réalisation des opérations précitées.

A notre connaissance, ce dispositif a été peu identifié par les filières du recyclage comme une source de financement de leurs investissements productifs, en même temps que certains équipements ne semblaient pas clairement entrer dans le champ du suramortissement. Ainsi, un tel dispositif pourrait être renouvelé en accordant une priorité aux investissements réalisés dans le cadre de la transition vers une économie circulaire. Le périmètre pourrait alors en être élargi et prendre en compte de nouveaux matériels, comme les bennes ou autres technologies de tri, de stockage et de préparation de la matière à recycler nécessaires aux différents acteurs de la chaîne du recyclage. Ces outils permettraient, en effet, de faciliter et de moderniser la collecte et la préparation de la matière à recycler, au plus près des utilisateurs dans les entreprises, tout en accompagnant utilement la mise en œuvre du Décret sur le « tri 5 flux » qui prévoit le tri à la source du papier / carton, métal, plastique, verre et bois¹³.

Le soutien aux solutions innovantes en matière de collecte, de préparation et de recyclage de MPS de qualité est également un point fondamental. Deux difficultés majeures sont cependant à noter : **les solutions évoquées ici tiennent en partie au moins à des innovations d'usage, et non pas technologiques, pour lesquelles les outils de financements et les modes de protection (comme les**

¹¹ Article 39 decies du Code Général des Impôts

¹² Pour plus de détails, voir l'instruction fiscale [BOI-BIC-BASE-100-20160412](#)

¹³ [Décret n° 2016-288 du 10 mars 2016](#) portant diverses dispositions d'adaptation et de simplification dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets

brevets) peuvent être inadaptés¹⁴. A titre d'exemple, des offres de Bpifrance se développent dans ce domaine¹⁵, alors qu'elles portaient essentiellement sur des investissements dans des procédés industriels, des biens immobiliers ou matériels, des équipements ou des installations. Ces programmes doivent être soutenus et diffusés à tous les acteurs du financement. **Les solutions en matière de collecte et de recyclage, même technologiques, impliquent par ailleurs souvent des temps de retour sur investissement longs**, en raison soit du coût des équipements industriels, soit du modèle économique qui peut être fondé sur l'acquisition par le grand public de nouveaux comportements. Combinée à une haute technicité des projets, cette situation est peu favorable à l'investissement.

Des dispositifs existent cependant, comme la French Tech et la French Fab, qui pourraient être utilisés afin de soutenir le développement d'entreprises (startups et industries existantes) dans le domaine de l'économie circulaire. A ce jour, le réseau thématique CleanTech# Mobility# ne répertorie pas directement ce thème, par contre relayé par les pépites tech¹⁶ à l'occasion de la COP21¹⁷. De son côté, Paris&Co, véritable agence de développement économique de la ville de Paris, a lancé un appel à candidatures afin d'intégrer sa nouvelle plateforme d'innovation consacrée à l'économie circulaire¹⁸. L'objectif principal de ce programme d'incubation est de favoriser le développement de nouveaux produits et services couvrant toutes les dimensions de l'économie circulaire. **La recherche de synergies entre ces programmes, un soutien et un affichage clair à cette thématique, de même que le développement d'outils adaptés aux contraintes précitées, pourraient faciliter le développement de nouvelles solutions.**

Recommandation 4 : Etudier la faisabilité d'un mécanisme de suramortissement qui faciliterait l'investissement pour l'ensemble de la chaîne de valeur du recyclage (préparateurs et intégrateurs), et s'assurer de sa diffusion auprès des entreprises.

Recommandation 5 : Accélérer l'intégration de l'économie circulaire et du recyclage dans les thèmes de la French Tech et la French Fab, ainsi que dans les programmes des incubateurs, tout en développant des outils de financement et de protection adaptés aux innovations d'usage.

Recommandation 6 : A l'occasion de la publication de la « feuille de route Economie Circulaire » en 2018, organiser un nouveau concours, à l'image des pépites tech de la COP21, afin de stimuler et de mettre en avant les solutions innovantes en matière d'économie circulaire.

¹⁴ A titre d'exemple : [« Pour une nouvelle vision de l'innovation, Pascal Morand et Delphine Manceau », ESCP Europe, La documentation française, avril 2009](#)

¹⁵ On notera ainsi l'existence de dispositifs tout à fait intéressants comme le [« Prêt Industrie du futur – Technologies et usages du futur »](#), qui porte tout à la fois sur le matériel, l'immatériel et l'incorporel du programme d'investissement des entreprises, ou encore le [« Prêt participatif de développement innovation »](#) qui permet justement d'aider les PME à développer, industrialiser et commercialiser des innovations d'usage et de service.

¹⁶ www.lespepitestech.com

¹⁷ www.lespepitestech.com/concours-clean-tech-2015/economie-circulaire

¹⁸ www.incubateurs.parisandco.com/Qui-sommes-nous/Programmes/Plateformes-d-innovation-thematiques/Economie-Circulaire

2. Comment stimuler la demande de MPS ?

Si le marché des matières, premières ou secondaires, est marqué par une forte volatilité¹⁹, le groupe de travail estime que ce sont les trop faibles écarts de prix entre elles qui peuvent dissuader, dans certains cas, de recourir aux MPS. En effet, à ce prix s'ajoutent des coûts de transaction / administratifs (asymétrie d'informations, difficultés de contrôles de la qualité etc.), particulièrement prégnants sur le marché des MPS.

Pour ces deux raisons, il apparaît indispensable de mieux former, accompagner ou orienter les acheteurs (a) et d'étudier les moyens de rendre plus compétitifs les produits circulaires (b).

a. Mieux former et accompagner les acheteurs publics et privés

La question de la formation et de l'accompagnement des acheteurs doit être étudiée aussi bien du point de vue de la commande publique que de celui des acheteurs privés.

S'agissant du premier point, la directive 2014/24 sur la passation des marchés publics et sa transposition en droit français permettent, afin de déterminer l'offre économiquement la plus avantageuse, de prendre en compte le prix ou le coût du cycle de vie. Celui-ci couvre, aux termes de l'article 68 de la directive, les coûts supportés par le pouvoir adjudicateur (coûts d'acquisition, de maintenance etc.) mais également les coûts imputés aux externalités environnementales et incluant par exemple « le coût des émissions de gaz à effet de serre et d'autres émissions polluantes ainsi que d'autres coûts d'atténuation du changement climatique ». D'après le Plan National d'Action pour les Achats Publics Durables 2015 – 2020 (PNAAPD)²⁰, ces derniers se définissent par conséquent comme des achats publics intégrant des dispositions en faveur de la protection ou de la mise en valeur de l'environnement, du progrès social, et favorisant le développement économique (...) incitant à la sobriété en termes d'énergie et de ressources et qui intègrent toutes les étapes (...) de la vie du produit ou de la prestation.

Les marchés publics pourraient ainsi constituer un élément majeur d'une demande accrue en MPS. La Commission européenne a d'ores et déjà publié un guide²¹ ainsi que de nombreux exemples de clauses pour les achats publics durables, tous en français²², à l'exception notable des « technical background », qui décrivent pourtant les éléments de contexte techniques, réglementaires et normatifs

¹⁹ [Eurostat, Recycling – secondary material price indicator](#)

²⁰ [Plan national d'action pour les achats publics durables 2015-2020](#)

²¹ [Acheter vert ! Un manuel sur les marchés publics écologiques, 3ème édition](#)

²² [EU GPP criteria](#)

indispensables aux acheteurs publics. Enfin, une boîte à outils pour les formateurs est également proposée par la Commission²³. De même, en France, l'Observatoire économique de la commande publique a publié en 2016 une notice relative à la prise en compte du coût du cycle de vie dans une consultation²⁴. Du point de vue de l'évaluation quantitative des résultats obtenus en matière de passation de ces marchés, les derniers chiffres publiés par l'Observatoire sur le recensement des marchés publics datent de 2013 et ne reflètent donc pas les éventuels progrès réalisés grâce à la directive 2014/24, à sa transposition en droit français et aux nombreux supports recensés plus haut. On retiendra cependant que la part des clauses environnementales dans les marchés supérieurs à 90 000 euros était alors de 8,6% pour l'Etat et de 8,7% pour les collectivités territoriales. Cette part était par ailleurs quasi nulle pour les opérateurs de réseau, avec seulement 0,2% des marchés publics comprenant de telles clauses²⁵. On se trouve par conséquent loin de l'objectif non contraignant posé par le dernier PNAAPD de « 30 % des marchés comprenant au moins une disposition environnementale » d'ici 2020. Il serait intéressant par conséquent d'évaluer :

- la bonne connaissance par les agents de ces outils ;
- l'adéquation de ces outils et des dispositifs de formation aux besoins des agents ;
- les réponses apportées par les soumissionnaires et les difficultés qu'ils rencontrent pour intégrer le coût du cycle de vie dans leur offre ;

Un bilan à mi-parcours du PNAAPD pourrait ainsi être organisé, avec une priorité accordée à son axe 2, relatif à l'accompagnement des acheteurs. On constatera, enfin, que les indicateurs développés par le service de l'observation et des statistiques ne comprennent aucun suivi de la passation des marchés publics durables²⁶, thème cependant proposé par la Commission dans le cadre du « Monitoring framework for the circular economy »²⁷. Le Groupe de Travail propose de les y intégrer.

Sur le second point, on retiendra que les entreprises qui incorporent des matières premières dans leurs processus de production n'ont pas toujours une stratégie d'achat intégrant les MPS. Dans cette hypothèse, deux situations peuvent se rencontrer : la méconnaissance de ces matériaux par les directions des achats, mais aussi des habitudes d'approvisionnement qui ne prennent pas en compte les enjeux de l'économie circulaire. Ces pratiques, quand elles se présentent, sont le fruit de constructions complexes qui peuvent prendre leurs racines dans des difficultés de communication et éventuellement de confiance sur la chaîne du recyclage, engendrant par la même occasion des coûts supplémentaires et limitant le développement de relations pérennes. Ce constat peut être rapproché, en outre, d'un **message clé du précédent rapport de ce Groupe de Travail, qui soulignait alors le besoin de pédagogie et de formation sur toute la chaîne de valeur, en invitant à plus de transversalité et au développement de formations relatives à l'économie circulaire dans toutes les filières (BTS, DUT, formations juridiques et d'écoles de commerce...).**

²³ [GPP Training Toolkit \(2008\)](#)

²⁴ [Notice introductive : Prise en compte du coût du cycle de vie dans une consultation, Groupe d'étude des marchés, Développement Durable, mars 2016](#)

²⁵ [Le recensement de l'achat public, exercice 2013, Observatoire Economique de l'Achat Public](#)

²⁶ [10 indicateurs clés pour le suivi de l'économie circulaire](#), Service de l'observation et des statistiques (SOES), Edition 2017, mars 2017,

²⁷ [Monitoring framework for the circular economy](#), 4 mai 2017

Pourtant, des initiatives ont démontré leur efficacité sur ce point. Il en va ainsi d'ORPLAST²⁸, dispositif d'accompagnement de l'ADEME visant à soutenir financièrement l'intégration de matières plastiques recyclées par les plasturgistes ou transformateurs, et qui a **incité les plasturgistes à se rapprocher de régénérateurs, en mettant en place des logiques partenariales sur des temporalités de moyen à long-terme. Il est également à noter que ce programme a été rendu nécessaire par les évolutions de prix sur les marchés des matières plastiques à recycler, par comparaison avec les matières primaires**²⁹. Cette situation étant commune à la plupart des matériaux, une réflexion sur les modalités de suivi et d'anticipation de ces fluctuations pourrait être menée.

Un dispositif comme ORPLAST est aussi l'occasion de favoriser le lancement d'études qui permettent à des industriels d'envisager une politique d'approvisionnement en MPS, en toute connaissance de cause, et de rendre ainsi possible des investissements. L'extension de ce dispositif à d'autres flux apparaît comme une piste prometteuse pour les membres du Groupe de Travail. Des solutions de recyclage direct (MPS provenant de l'industrie manufacturière, à destination de l'industrie manufacturière) sont également à encourager et à pérenniser.

Enfin, une approche quantitative est parfois proposée, en plus de celle organisationnelle décrite précédemment. Elle invite à analyser les actions et incitations qui permettraient de favoriser un taux élevé d'incorporation, suivant les spécificités industrielles des différents matériaux, et d'accélérer l'utilisation de MPS. Ainsi, la notion de 'contenu minimal en recyclé', malgré des difficultés méthodologiques importantes (à commencer par la fixation et le contrôle effectif de ces taux ou la faisabilité industrielle pour certaines filières), est parfois utilisée en Europe et en Amérique du Nord (minimum recycled content). Ainsi il conviendrait d'évaluer, dans un premier temps, les retours d'expériences existants, ainsi que le potentiel de déploiement de ce type de mesure, en particulier dans la phase de démarrage du recyclage du matériau. On pourra alors considérer l'opportunité d'application d'un tel taux pour une filière, un matériau ou un produit donnés, en encourageant, le cas échéant, le recours à des objectifs en priorité volontaires, fondés sur des méthodes de calcul approuvées et vérifiables et adaptées aux caractéristiques propres aux matériaux et aux filières concernées.

En pratique, trois limites doivent également être soulignées. La fixation d'un niveau minimum obligatoire pourrait amener, si les MPS ne sont pas disponibles en qualité et en quantité suffisantes, à diriger des matières vers des exutoires non optimaux et générer ainsi des impacts environnementaux potentiellement supérieurs. Certaines spécifications techniques de cahier des charges, liées par exemple à des exigences de sécurité issues de normes et standards internationaux, pourraient également ne pas trouver d'offre adéquate dans un tel schéma. En second lieu, certaines matières (dont beaucoup de métaux) sont déjà largement recyclées en boucle ouverte et à conditions économiques et environnementales satisfaisantes, sans pouvoir facilement retourner dans le produit initial sous forme d'intrant recyclé. Pour ces derniers, le taux de recyclage en fin de vie apparaît comme une dimension plus pertinente de leur circularité. Enfin, la fixation d'un taux minimum pourrait être

²⁸ Objectif Recyclage Plastiques, pour lequel un [nouvel appel à projets](#) a été lancé en septembre 2017.

²⁹ Plus récemment, sur le marché des papiers cartons à recycler, des hausses soudaines et brutales de près de 30% ont eu lieu, affectant la compétitivité et fragilisant l'industrie du recyclage des papiers en France.

contradictoire avec la hiérarchie des modes de gestion des déchets, la prévention et le réemploi étant des objectifs prioritaires.

Dans tous les cas, le Groupe de Travail rappelle la recommandation essentielle formulée dans le précédent rapport et qui consiste à ne pas discriminer entre matières primaires et secondaires dans les cahiers des charges des intégrateurs, conformément à l'article L541-33 du code de l'environnement.

Recommandation 7 : Evaluer la connaissance des outils d'aide à la passation des marchés publics durables, et leur adéquation aux besoins des acheteurs publics, lors d'un bilan à mi-parcours du PNAAPD 2015 - 2020.

Recommandation 8 : Intégrer l'évaluation de l'atteinte des objectifs du PNAAPD 2015 – 2020 dans les indicateurs clés du suivi de l'économie circulaire.

Recommandation 9 : Etudier l'intérêt et la faisabilité d'un dispositif inspiré d'ORPLAST pour d'autres matériaux, afin d'accroître l'intégration de MPS dans des produits manufacturés en Europe, et aider à la mise en place de relations pérennes sur la chaîne du recyclage.

b. Rendre les produits finis « circulaires » plus compétitifs

Les déterminants du prix d'un produit sont nombreux. L'inclusion d'aspects environnementaux a d'ailleurs fait récemment l'objet de nombreuses publications ou prises de position³⁰. Il est ainsi apparu aux membres du Groupe de Travail que la réflexion sur la compétitivité des produits « circulaires », c'est-à-dire intégrant une ou plusieurs des dimensions de l'économie circulaire (recyclage, approvisionnement responsable, proximité etc.), devait être étudiée. Pour des raisons méthodologiques, le Groupe de Travail a souhaité distinguer les outils d'évaluation de la circularité des instruments économiques à mettre en œuvre.

En premier lieu et pour rappel, la fabrication de produits ou la fourniture de services génèrent des externalités (ou impacts, positifs et négatifs). Celles-ci peuvent être tangibles lorsqu'il s'agit du coût direct de remise en l'état suite à une pollution par exemple, ou intangibles lorsqu'elles sont liées à des facteurs anthropiques. Le prix d'un produit est cependant aujourd'hui peu lié à ces éléments. On peut d'ailleurs ajouter à ces externalités analytiques des facteurs plus concrets liés à la localisation géographique par exemple.

³⁰ Par exemple, « Proposition de pacte national pour une fiscalité de l'économie circulaire », AdCF, Amorce, Cercle National du Recyclage, France Urbaine

Dans de nombreux cas, et notamment en matière de collecte de déchets ménagers, le coût de la collecte et du tri est le plus souvent supérieur à la valeur de revente des MPS, elles-mêmes concurrencées, à spécifications équivalentes, par les matériaux primaires³¹.

Pourtant, la monétarisation des externalités, qui consiste à rendre compte des différences d'impact entre plusieurs produits, procédés ou services sous une forme économique, pourrait théoriquement permettre de donner un avantage aux produits suivant les préceptes de l'économie circulaire. Plusieurs dispositifs fiscaux ou parafiscaux existent d'ailleurs pour favoriser le recyclage ou l'écoconception (Taxe carbone, TGAP, éco-modulation des barèmes des filières REP...)

En effet, on sait que l'intégration de matières premières de recyclage peut entraîner une amélioration (plus ou moins significative suivant les matériaux) de certains indicateurs environnementaux, comme ceux relatifs aux émissions de CO₂ ou à la consommation d'énergie. D'autres indicateurs ou une combinaison de ces derniers, pourraient également être utilisés : lieu du recyclage, taux de recyclage en fin de vie, taux d'incorporation de matières recyclées, approvisionnement responsable, contribution à l'économie sociale et solidaire etc.

Quelle que soit la méthode et les paramètres retenus, la monétarisation des externalités pourrait ainsi contribuer à rendre les MPS plus compétitives, grâce à la prise en compte d'un coût environnemental moindre dans le prix du produit fini par exemple. Cet outil pourrait soutenir différents instruments, étant posé que plusieurs d'entre eux pourraient se compléter afin de répondre à l'objectif de plus grande intégration des MPS.

Parmi ces instruments, on peut citer les achats publics durables ou encore la TVA circulaire, qui revient à internaliser les externalités négatives, non pas en augmentant le prix des produits générateurs d'externalités, mais en diminuant celui des produits plus vertueux grâce à une baisse de la TVA qui leur est associée. Il reste cependant à voir si une telle diminution aurait un effet dans les cas où la différence de prix initial est supérieure à la baisse de TVA.

Par ailleurs, le recours à des outils d'évaluation présente des difficultés méthodologiques. D'autres paramètres que ceux strictement environnementaux pourraient également être utilisés afin de favoriser l'utilisation des MPS. On retiendra donc plusieurs points importants :

- Il conviendra de tenir compte de la complexité éventuelle liée à l'utilisation d'outils d'évaluation environnementale et, en concertation avec les acteurs concernés, définir pour les différents matériaux les paramètres clés qui serviront à sa mise en œuvre opérationnelle. Ces paramètres pourront, par exemple, être définis sur la base d'une évaluation environnementale représentative des secteurs ou filières concernées et tenant compte de leurs spécificités ;
- La qualité des MPS dépend également de l'existence et de la pérennité d'une industrie de recyclage et, dans certains cas, de son existence au plus près des territoires de production. Le

³¹ La filière des TLC (Textiles, Linges, Chaussures) connaît actuellement cette situation en raison d'une baisse du prix des matières et d'une restriction des débouchés, en particulier pour les textiles de moins bonne qualité, entraînant des difficultés importantes pour de nombreuses entreprises du secteur.

cas échéant, des paramètres additionnels, complémentaires à l'évaluation environnementale, tels que la distance ou l'emploi, pourront ainsi contribuer à l'évaluation évoquée précédemment, dans un objectif de pérennité des filières de recyclage locales. Une fois de plus, l'opportunité de tels paramètres devra être évaluée au cas par cas, certains flux de déchets ne pouvant s'inscrire que dans une dimension nationale, européenne, voire mondiale.

- Les entreprises industrielles utilisatrices des MPS pour la production de matériaux et produits recyclés opèrent sur des marchés internationaux, tant pour leur approvisionnement de matières premières que pour la commercialisation de produits finis. La mise en œuvre de dispositions fiscales particulières doit donc veiller à ne pas créer de distorsion de concurrence avec des producteurs hors du territoire national ou européens dont les produits échapperaient à des exigences comparables.

Enfin, ces instruments ne seront pas efficaces si d'autres mesures, fiscales en particulier, viennent renchérir le prix des MPS. Les coûts logistiques représentent par exemple une part importante des coûts de recyclage de certaines matières, notamment pour les flux les moins denses (c'est le cas de certains DEEE ou des batteries électriques de nouvelles générations). Pour ces flux, des transports intra-européens sont indispensables afin d'alimenter les filières de recyclage. Une fiscalité plus contraignante du transport pourrait alors diminuer le bénéfice des mesures fiscales envisagées ici.

L'utilisation de ces instruments doit par conséquent répondre aux problèmes propres à chaque flux de matières et s'inscrire dans un cadre fiscal et de financement cohérent.

Recommandation 10 : En complément des dispositifs existants, étudier les incitations fiscales et économiques qui pourraient, appuyées par des outils d'évaluation des externalités environnementales et économiques, contribuer à rendre plus compétitives les MPS. Cette réflexion devra tenir compte des spécificités de chaque flux de MPS et s'inscrire dans une réflexion globale sur les instruments de réglage de marché afin de ne pas annuler le bénéfice de ces mesures.

3. Inscrire ces démarches dans un contexte réglementaire favorable à l'utilisation des MPS

Le droit des déchets fait de la prévention des pollutions une priorité et cherche ainsi à limiter l'impact de ces matières sur la santé humaine et l'environnement. Si les opérations de gestion des déchets et de recyclage doivent faire l'objet d'un encadrement proportionné, eu égard aux enjeux sanitaires et environnementaux qui s'y attachent, le potentiel de réduction d'autres externalités (comme les émissions de CO₂ ou la diminution de la dépendance en matière d'approvisionnement par exemple) justifie que la réglementation soutienne la valorisation des MPS.

L'approche actuelle, qui consiste en particulier à réglementer les substances dangereuses sans prendre en compte leurs bénéfices en matière d'économie circulaire, semble par conséquent inadaptée (a). De nouvelles approches en matière de priorisation et d'expérimentation, plus holistiques et mieux orientées vers le soutien aux projets industriels, sont dès lors nécessaires (b).

a. Articulation et convergence des réglementations produits et déchets

L'atteinte d'un haut niveau de protection de la santé humaine et de l'environnement, portée en particulier par les règlements REACH et CLP³², doit se poursuivre tout en assurant une articulation cohérente avec l'objectif de prévention des déchets soutenu par le paquet économie circulaire. En pratique, les réglementations « produits » ne prennent pas toujours en compte les bénéfices du recyclage pour la société, ce qui pourrait faire l'objet d'évolution.

En effet, **le choix d'interdire ou de restreindre l'utilisation d'une substance, le plus souvent fondé sur les seules propriétés intrinsèques de celle-ci³³, ne tient pas compte de la recyclabilité d'un matériau comparé à ses substituts, de sa criticité ou encore des différents impacts (consommation d'énergie, émissions de CO₂, eutrophisation etc.) de cette même substitution selon une approche cycle de vie.** C'est en particulier le cas pour des mécanismes tels que l'inclusion à la liste candidate REACH de substances ayant une classification harmonisée, au titre de l'annexe VI du règlement CLP.

³² Règlement n° 1907/2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH) et Règlement n° 1272/2008 relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances et des mélanges

³³ [Prioritisation of Substances of Very High Concern \(SVHCs\) for inclusion in the Authorisation List \(Annex XIV\)](#), 10 février 2014

Pour pragmatique qu'elle soit, cette approche pourrait conduire à des priorisations moins opportunes du point de vue de l'économie circulaire. Elle pose également des questions du point de vue de l'objectif d'un environnement non toxique³⁴. En effet, la question du traitement des déchets dangereux crée une tension entre la volonté de traiter et de valoriser en fin de vie un maximum de matières et la nécessité de ne pas circulariser indéfiniment des substances dangereuses. Dans le prolongement de la réflexion précédente sur de nouvelles méthodes de priorisation, un exercice similaire devrait être mené afin d'élaborer des règles claires et prévisibles pour les industriels qui permettront de savoir dans quels cas une décontamination devra être menée.

De la même manière, la réglementation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) fait peser une double difficulté sur les installations de regroupement, de tri et de traitement des déchets : en premier lieu, la révision d'une autorisation (en raison par exemple de l'augmentation des volumes de déchets) implique la conduite d'une étude d'impact qui, même partielle, représente un coût et une charge de travail importants. L'effondrement du marché des matières premières mais aussi l'interdiction chinoise, soudaine, d'importer différents types de déchets³⁵, sont des situations de crise pouvant aboutir à l'augmentation brutale des volumes de déchets entreposés en l'absence de repreneur. **L'absence de solution pragmatique permettant de répondre à ces événements pourrait ainsi nuire à la mise en œuvre de la hiérarchisation des voies de traitement des déchets et aboutir à une prise de risques mal maîtrisés sur site (incendie) ou au recours à des filières d'élimination - incinération ou stockage-, faute de solution juridique adaptée.**

En second lieu, l'expérimentation de nouveaux procédés ou le traitement de nouveaux types de déchets peut également entraîner un impact sur le statut ICPE des sites (en particulier pour les substances sans seuil, soumises immédiatement à autorisation), alors même que le projet n'est pas encore pleinement entré en phase industrielle. Ceci constitue alors un frein important à la mise en œuvre de pilote (TRL supérieur à 5) de projets de recherche et développement.

Enfin, la *summa divisio* produits / déchets présente souvent, en pratique, des difficultés d'application et crée une insécurité juridique pour les industriels qui y ont recours, ainsi que des inégalités de traitement du fait d'interprétations différentes par les Etats membres. La Commission européenne, le Conseil et le Parlement européen travaillent actuellement sur cette question dans le cadre du paquet Economie Circulaire du 2 décembre 2015. Des travaux ont également débuté au sein du Conseil National de l'Industrie afin de clarifier ces notions et de faciliter leur utilisation³⁶. Ces travaux sont une priorité.

³⁴ Le [7ème programme d'action pour l'environnement](#), adopté en 2013 par le Parlement européen et le Conseil, demande à la Commission européenne de développer, au plus tard en 2018, une stratégie de l'Union pour un environnement non toxique. Afin de préparer cette échéance, un [rapport](#) a été publié récemment qui s'intéresse notamment aux substances dangereuses dans le cadre de l'économie circulaire. Parmi les difficultés recensées, le rapport souligne le manque de données d'exposition et la variété, ainsi que la complexité des scénarios d'exposition en la matière. Le droit applicable aux articles ne permet pas également une bonne traçabilité des substances dangereuses.

³⁵ Cette situation est, certes, exceptionnelle, mais pourrait être étendue à d'autres matières, alors même qu'il ne peut être exclu que d'autres Etats prennent des décisions similaires. On pense ici en particulier aux six Etats membres de la Communauté d'Afrique de l'Est, qui envisagent par exemple de modifier leur politique d'importation des textiles usagés, chaussures et autres produits en cuir d'ici 2019.

³⁶ D'autres travaux visant à simplifier et à sécuriser le travail des entreprises ont déjà été menés. On notera ainsi la publication, le 13 janvier 2016, d'un « [avis aux exploitants d'installations de traitement de déchets et aux exploitants](#)

L'objectif est en effet de ne pas freiner l'utilisation de MPS, soit en raison de procédures trop lourdes en matière de sortie du statut déchet, soit à cause d'interrogations quant au régime juridique applicable (celui du déchet ou du produit), en cas de recours à la qualification de sous-produit. **Le Groupe de Travail est ainsi d'avis que le régime juridique des MPS ne doit pas être globalement moins favorable et moins sûr que celui des matières primaires, afin de ne pas en dissuader l'usage.**

b. Vers une nouvelle approche réglementaire pour la priorisation des matériaux et le droit à l'expérimentation

Les difficultés analysées ici invitent à une réflexion sur l'efficacité, la proportionnalité et, finalement, la cohérence des règles et textes applicables en matière d'environnement, afin de parvenir à un bénéfice global supérieur en matière de santé, d'environnement et d'économie.

Il conviendrait, par conséquent, de réfléchir à l'utilisation plus systématique d'une approche circulaire dans les politiques publiques et les réglementations dédiées aux produits, afin :

- d'induire une véritable réciprocité entre ces textes et d'assurer leur cohérence. Le cas échéant, des outils et tests spécifiques pourraient être élaborés afin d'aider les décideurs et les ministères dans cette démarche ;
- d'assurer l'approvisionnement et, le cas échéant, la pérennité de filières de recyclage au plus près des territoires de production des déchets, en application du principe de proximité inscrit dans le Code de l'environnement par la Loi de Transition Energétique.

En priorité, il s'agira de développer de nouvelles méthodes permettant d'évaluer la pertinence des différentes options réglementaires en matière de substances (autorisation ou restriction REACH par exemple). Cette pertinence pourra être mesurée à l'aune de la vulnérabilité d'une ressource ou d'un territoire, de son caractère stratégique et du potentiel d'insertion dans une démarche d'économie circulaire locale (ou nationale voire européenne).

En outre, la complémentarité entre ressources primaires et secondaires constitue une opportunité de consolider des infrastructures sur le territoire tout en développant l'économie circulaire. Il est par conséquent essentiel d'accroître le décloisonnement entre ressources primaires et secondaires. Il est à noter que la politique des ressources minérales s'inscrit pleinement dans ce cadre, en ce qu'elle soutient un approvisionnement durable en ressources primaires et secondaires visant en priorité à **produire des matières premières en France, en créant de la valeur et des emplois**. Cette mobilisation et diffusion des connaissances entre acteurs du « primaires » et du « secondaires » est également un des piliers du Comité pour les métaux stratégiques (COMES). Elle doit se poursuivre et s'intensifier.

S'agissant des ICPE, on notera, enfin, que les DREAL peuvent tenir compte de situations spécifiques lors de leur évaluation, et que la France s'est d'ores et déjà engagée sur la voie de

d'installations de production utilisant des déchets en substitution de matières premières », et dont l'objectif est d'expliquer « le statut juridique de ce qui est produit par une installation dont les intrants ont pour tout ou partie le statut de déchet ». Cet avis permet en particulier d'expliquer les conditions auxquelles un déchet perd implicitement ce statut.

l'expérimentation. France Expérimentation a justement été conçu pour mettre en œuvre l'article 37-1 de la Constitution et accorder, grâce à un guichet unique d'étude des demandes, des dérogations temporaires pour des projets concernant des nouveaux produits ou des nouveaux services³⁷. De la même manière, les Engagements pour la Croissance Verte ont permis d'accompagner des projets innovants dans le cadre de l'économie circulaire³⁸.

Ces solutions présentent cependant le désavantage de n'avoir aucun caractère certain pour les industriels. **Le développement de filières de recyclage nécessitant parfois d'expérimenter de nouveaux usages ou de nouveaux débouchés, un cadre clair et prévisible doit être élaboré qui permette de protéger la santé humaine et l'environnement sans remettre en cause la viabilité de projets émergents.**

Recommandation 11 : Faire de l'économie circulaire ou de certains de ses indicateurs des éléments clés de l'élaboration des normes et règlements afin d'assurer la cohérence et la synergie des politiques publiques. La prise en compte de ces aspects est une priorité pour les réglementations en matière de produits, en particulier dans le cadre du règlement REACH.

Recommandation 12 : Au titre du droit des ICPE et des déchets, prévoir des dispositions permettant d'encadrer :

- un droit à l'expérimentation, en particulier grâce à la création d'une rubrique spécifique ICPE relative aux activités de R&D et qui reposerait par exemple sur un régime déclaratif et des prescriptions ministérielles adaptées, ainsi que
- des mesures permettant d'adapter les prescriptions afin de répondre à des situations de crise.

³⁷ [France Expérimentation](#)

³⁸ Voir également en ce sens le [permis d'expérimenter](#) en architecture (décret n° 2017-1044 du 10 mai 2017)

Conclusion

Les présentes recommandations du Groupe de travail (GT) Qualité des Matières Premières Secondaires/Issues du Recyclage du Conseil National de l'Industrie couvrent de nombreux points relatifs à l'utilisation accrue de MPS, sans pour autant prétendre à l'exhaustivité. Le développement de l'écoconception d'une part, ou le recours à l'écologie industrielle d'autre part (qui pourrait être prise en compte dans des méthodes d'évaluation de la circularité des produits par exemple), constituent ainsi des points majeurs de la transition vers l'économie circulaire qui n'ont pu être complètement développés ici. Par ailleurs, **le champ de ce document couvre le seul recyclage et n'inclut pas la prévention des déchets ou encore le réemploi. Ces deux modes de gestion sont pourtant tout à fait prioritaires et pourront constituer le socle de futurs travaux.**

Deux autres éléments devront également être étudiés : tout d'abord, les propositions qui sont faites à propos du soutien à l'équipement des chaînes du recyclage devront s'accompagner d'une **réflexion sur le développement de la filière des équipementiers dans ce domaine.** Il ne sera en effet possible de fournir des MPS de qualité que si des prestataires conçoivent et fournissent les outils adéquats.

En outre, la création de nouveaux produits ou services, ou de nouvelles entreprises, impliquent de disposer d'informations de marché. Or, force est de constater que peu de données sont disponibles sur les coûts, structures etc. des chaînes du recyclage. Cette carence, ajoutée à celles citées précédemment et relatives à la complexité de certaines solutions ou encore au changement de comportement qu'elles induisent, contribue à rendre plus difficile le développement de nouvelles solutions en matière de recyclage. **La conduite d'études économiques ainsi que l'aide à la protection des projets émergents, y compris pour les innovations d'usage, et qui permettraient par exemple de faciliter les relations entre PME, grands groupes ou laboratoires, de même que leur insertion en toute sécurité dans des programmes de recherche, doivent être une priorité afin de stimuler l'innovation.**

Enfin, la transition vers l'économie circulaire s'appuie sur des compétences et connaissances particulières. Pour cette raison, le Groupe de Travail rappelle la nécessité d'étudier les besoins que cette transformation appelle en matière d'emploi et de formation.

Recommandation 13 : Evaluer les besoins induits par ces nouvelles recommandations en termes de formations (initiales et continues) / qualifications et de qualité des emplois.

