

Avis

« Accélérer la transition vers une économie circulaire »

Bruxelles
06/12/2024

Conseil central de l'économie

Le Conseil central de l'économie (CCE) a été créé par la loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie et est maintenant régi par le livre XIII « Concertation » du Code de droit économique.

Les missions de la coupole CCE :

- construire un consensus social au travers des organisations représentatives du monde du travail et de l'entreprise sur le fonctionnement de l'économie et les problèmes socio-économiques ainsi que sur les objectifs et les grands principes, avec l'objectif de guider la politique socio-économique dans une direction souhaitée par les partenaires sociaux ;
- attirer l'attention des gouvernements et des responsables politiques sur les problèmes qui émergent dans le champ socio-économique au travers du droit d'initiative du CCE et ceci en vue de les mettre à l'agenda du gouvernement ;
- faciliter l'interaction entre les gouvernements, les responsables politiques et la société sur les politiques socio-économiques mises en œuvre au travers des demandes d'avis sur des projets de loi.

Avenue de la Joyeuse Entrée 17-21, 1040 Bruxelles | +32 2 233 88 11 | info@ccecrb.fgov.be | www.ccecrb.fgov.be

Personne de contact : Michèle Pans | 02 233 88 51 | michele.pans@ccecrb.fgov.be

Conseil fédéral du développement durable

Le Conseil fédéral du développement durable (CFDD) a été créé par la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable.

Il a pour mission :

- d'émettre des avis sur les mesures relatives à la politique fédérale et européenne de développement durable prises ou envisagées par l'autorité fédérale, notamment en exécution des engagements internationaux de la Belgique ;
- d'être un forum de débat sur le développement durable ;
- de proposer des études scientifiques dans les domaines ayant trait au développement durable ;
- de susciter la participation active des organismes publics et privés ainsi que celle des citoyens à la réalisation de ces objectifs.

Boulevard du Jardin botanique 50/70, 1000 Bruxelles | +32 2 743 31 50 | mail@frdo-cfdd.be | www.cfdd.be

Personne de contact : Fabrice Dehoux | 02 743 31 53 | fabrice.dehoux@frdo-cfdd.be

Commission consultative spéciale « Consommation »

Le 1er janvier 2018, la Commission consultative spéciale (CCS) « Consommation » a été instituée au sein de la coupole du Conseil central de l'économie (CCE) par l'arrêté royal du 13 décembre 2017. La CCS « Consommation » prend en charge les missions assurées jusqu'alors par le Conseil de la consommation et a donc pour mission essentielle de rendre des avis sur les problèmes liés à la consommation de produits et l'utilisation de services et sur les problèmes présentant de l'importance pour les consommateurs. La CCS « Consommation » est la structure consultative centrale pour les problèmes de consommation et de protection du consommateur.

La CCS « Consommation » est aussi un lieu de dialogue et de concertation, où les représentants des consommateurs et les représentants des professionnels sont amenés à échanger des informations, à confronter leurs positions et à trouver des compromis. Il constitue un instrument privilégié d'aide à la décision politique.

Avenue de la Joyeuse Entrée 17-21, 1040 Bruxelles | +32 2 233 88 11 | info@ccecrb.fgov.be | www.ccecrb.fgov.be

Personne de contact : Tania Zgajewski | 02 233 89 89 | tania.zgajewski@ccecrb.fgov.be

Saisine

Depuis quelques années, diverses dispositions législatives assorties d'objectifs et de plans d'action cherchent à promouvoir l'économie circulaire en Belgique. Ainsi, par exemple, chaque Région de Belgique (Wallonie, Bruxelles-Capitale et Flandre) a ses propres initiatives pour promouvoir et soutenir le développement de l'économie circulaire. De même, au niveau fédéral, un 2^e plan d'action fédéral pour une économie circulaire a été adopté par le gouvernement fin décembre 2021 et a été complété par des mesures supplémentaires en septembre 2022. Il court jusqu'à fin 2024, ce qui implique qu'il prendra fin sous peu et qu'un nouveau plan d'action pour l'économie circulaire devra être élaboré.

Le CCE, la CCS « Consommation » et le CFDD (ci-après : les organes consultatifs) ont saisi ce momentum pour émettre un avis dans lequel ils formulent des recommandations sur la façon dont il faudrait selon eux continuer et accélérer le développement de l'économie circulaire durant la prochaine législature.

Cet avis a été préparé par la sous-commission « Économie circulaire » du CCE, la sous-commission « Environnement » de la CCS « Consommation » et le groupe de travail « Modèles économiques innovants » du CFDD. Il a été approuvé par les assemblées plénières du CCE, du CFDD et de la CCS « Consommation » le 6 décembre 2024.

AVIS

1. Accélérer la transition vers une économie circulaire reste crucial

- [1] Les organes consultatifs rappellent que l'économie circulaire est un modèle de développement économique dans lequel les produits, les matériaux et les autres ressources sont utilisés de la façon la plus efficace possible et dans lequel la valeur de ceux-ci est conservée le plus longtemps possible dans l'économie. Une économie 100 % circulaire serait une économie en circuit fermé sans apport extérieur de matières premières¹, ni pertes (déchets). Tendre vers une telle économie implique d'agir par ordre décroissant de priorité sur : la prévention, la réutilisation, le recyclage, l'incinération avec valorisation de l'énergie et la mise en décharge.
- [2] Ils rappellent aussi que l'économie circulaire ne constitue pas une fin en soi, mais qu'elle contribue à l'atteinte d'objectifs plus larges : face aux défis économiques, environnementaux et sociaux qui se présentent, elle est une piste concrète pour repenser le modèle de développement économique linéaire existant (« extraire-produire-consommer-jeter ») en vue d'aboutir au final à une société qui, dans son ensemble, est plus compétitive, inclusive, résiliente et durable, où les ressources naturelles sont préservées et les impacts sur la santé et l'environnement sont minimisés, tant au niveau national que global. L'économie circulaire va donc bien au-delà de la simple gestion des déchets et ne se cantonne pas non plus à la simple application de normes techniques.
- [3] Les organes consultatifs estiment que l'accélération de la transition vers une économie circulaire reste primordiale pour créer une économie mondiale plus durable et réduire la dépendance de la Belgique à l'importation des pays tiers de matières premières fondamentales pour l'industrie (telles que les matières premières critiques). Cette dépendance n'est pas toujours due au fait que la Belgique dispose de peu de matières premières, mais peut aussi être associée à des conflits géopolitiques. Ceci dit, il convient, toujours selon lesdits organes consultatifs, d'éviter que les importations de matières premières, lorsqu'elles ont lieu, n'affectent ou ne mettent en danger les communautés locales des pays exportateurs ou les écosystèmes². Les organes consultatifs demandent que cette question retienne toute l'attention nécessaire, notamment dans le cadre des relations de tout type avec ces pays, y compris via l'Union européenne.
- [4] De même, l'accélération de la transition vers une économie circulaire reste particulièrement cruciale, non seulement pour lutter contre les changements climatiques et protéger la biodiversité, mais aussi en raison de l'avantage concurrentiel et de la résilience que cette transition peut offrir à l'économie belge. Une économie circulaire est en effet une manière de garantir la disponibilité et l'accessibilité des ressources naturelles et d'en augmenter la sécurité d'approvisionnement. Les organes consultatifs rappellent d'ailleurs que la meilleure façon d'économiser sur la consommation³ des matières premières est de ne pas les consommer ou de

¹ Dans le sens où seules sont utilisées des matières déjà présentes dans l'économie et où toutes sont réinjectées dans l'économie.

² Cette préoccupation est prise en compte dans la directive (UE) 2024/1760 du 13 juin 2024 sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité (dont le but est d'atténuer les potentiels impacts négatifs des activités commerciales des entreprises sur l'environnement ainsi que sur les droits humains) en attente de transposition, ainsi que dans la proposition de règlement encore à adopter par les co-législateurs européens visant à interdire la mise sur le marché de l'UE de produits fabriqués à l'aide du travail forcé.

³ Pour plus de détails, voir le deuxième plan d'action de la Commission européenne en faveur d'une économie circulaire qui inclut des objectifs spécifiques, parmi lesquels : une réduction de la consommation intérieure de matières par habitant ; une augmentation de la productivité des matières ; l'incorporation des matières premières de recyclage dans les processus de production.

les utiliser le plus efficacement possible (produire et créer une plus grande valeur ajoutée avec moins de matières premières).

- [5] Les organes consultatifs notent également que l'économie circulaire offre des possibilités d'innover et de développer de nouvelles activités économiques et des métiers correspondants. Elle favorise aussi la création d'emplois locaux (notamment pour des profils vulnérables), en encourageant la mise en place de filières de réemploi, de réparation, de recyclage et de récupération à l'échelle régionale.
- [6] Enfin, les organes consultatifs estiment que l'augmentation attendue de la demande de matières critiques peut interférer sur les relations avec les pays exportateurs, celles-ci étant alors de plus en plus dominées par la question extractive. L'économie circulaire, via la diminution de la dépendance à ces matières conformément au « Critical raw materials act⁴ », peut répondre partiellement à ce risque.

2. Nécessité de renforcer la coordination avec l'UE et au sein de la Belgique

Coordination au sein de la Belgique

- [7] Les organes consultatifs font remarquer qu'actuellement, les initiatives en faveur d'une économie circulaire prises par les différents gouvernements ne sont pas suffisamment coordonnées entre elles.
- [8] Ils soulignent qu'une coordination renforcée au sein de la Belgique (entre le niveau fédéral, les Régions et les Communautés) est nécessaire afin de pouvoir, d'une part, mettre en œuvre une politique efficace qui permette de progresser dans la transition vers une économie circulaire et, d'autre part, de parler d'une seule voix (commune aux gouvernements fédéral, régionaux et communautaires du pays) au niveau européen. De plus, une plus grande coordination entre les différentes entités fédérale, régionales et communautaires permet d'utiliser plus efficacement les ressources financières et humaines limitées, en évitant les doubles emplois.
- [9] Les organes consultatifs rappellent qu'il existe une structure permettant la coordination au sein de la Belgique, à savoir la plateforme intra-belge de l'économie circulaire. Ils demandent de poursuivre le renforcement de cette plateforme afin qu'elle puisse être davantage mise au profit d'une plus grande cohérence des politiques en matière d'économie circulaire. Ils demandent également que les travaux de cette plateforme ne se concentrent plus sur un seul secteur (la construction/rénovation), mais qu'ils soient étendus à plusieurs secteurs clés en même temps afin d'engranger davantage de résultats concrets. Les moyens mis à disposition de cette plateforme doivent être compatibles avec son mandat renforcé.
- [10] Enfin, les organes consultatifs plaident pour l'application du principe de mutualité, selon lequel les mesures prises par les différents niveaux de pouvoir devraient se compléter et se renforcer mutuellement.

Coordination avec l'UE

- [11] Les organes consultatifs encouragent les gouvernements/administrations à s'engager pleinement dans les processus européens afin d'y faire de nouvelles propositions, d'y être

⁴ C.-à-d. le règlement européen 2024/1252 visant à garantir un approvisionnement sûr et durable en matières premières critiques.

influent et d'y avoir un impact. Ils estiment qu'il est crucial pour le gouvernement belge d'avoir une influence sur le processus décisionnel européen car les principales impulsions politiques en matière d'économie circulaire viennent de ce niveau. Ils citent comme exemple les normes de produits, un levier d'action important de la politique industrielle pour le développement d'une économie circulaire, qui sont produites à l'échelle européenne et transposées en normes belges.

- [12] Les organes consultatifs soulignent que l'influence sur le processus décisionnel européen permet au gouvernement belge de mieux protéger les intérêts de la Belgique⁵, de façonner les politiques européennes, de partager les responsabilités, d'accéder aux ressources financières, de renforcer la coopération au sein de l'UE et de stimuler la circularité au sein du marché européen. Premièrement, en participant activement au processus décisionnel, le gouvernement belge peut s'assurer que les politiques et législations adoptées tiennent compte de ses priorités nationales. Deuxièmement, avoir une influence sur le processus décisionnel permet également de façonner les décisions pour qu'elles soient bénéfiques pour le pays. Troisièmement, l'UE fonctionne sur le principe de subsidiarité, où les décisions sont prises au niveau le plus proche possible des citoyens. En influençant le processus décisionnel, le gouvernement belge partage la responsabilité de la mise en œuvre des politiques européennes. Quatrièmement, en ayant une voix dans les décisions, le gouvernement belge peut orienter les priorités de financement vers des projets qui répondent à ses besoins spécifiques. Cinquièmement, cela permet de renforcer la coopération au sein de l'UE. Enfin, sixièmement, l'UE dispose d'un grand marché intérieur qui permet de stimuler une plus grande circularité au niveau de l'UE, et la Belgique peut jouer un rôle encourageant à cet égard.
- [13] Pour pouvoir exercer cette influence sur le processus décisionnel européen et, in fine, peser sur les décisions, les organes consultatifs considèrent qu'il est primordial que la Belgique parle d'une seule voix (commune aux gouvernements fédéral, régionaux et communautaires), en particulier si des initiatives législatives sont en jeu, et ce, sur la base d'une vision stratégique interfédérale et d'un plan d'action lui aussi interfédéral (voir [15] et [16]).
- [14] Par ailleurs, les organes consultatifs demandent de pouvoir donner leur avis aux négociateurs belges pour préparer la position qu'ils défendront dans le processus décisionnel européen en matière d'économie circulaire. Cela renforcera la légitimité démocratique et le soutien aux mesures législatives qui seront adoptées par la suite.

3. Nécessité d'une meilleure gouvernance en matière d'économie circulaire

Élaborer un plan d'action interfédéral guidé par une vision interfédérale

- [15] Les organes consultatifs constatent que l'actuel plan d'action fédéral pour une économie circulaire a été déterminé avant l'élaboration d'une vision stratégique en la matière. En effet, actuellement, les initiatives en faveur d'une économie circulaire des différents gouvernements belges ne reflètent pas une vision systémique intégrée pour l'ensemble du territoire belge et ne sont pas suffisamment coordonnées entre elles. Il n'est pas encore question d'un plan d'action véritablement consolidé, mais d'une compilation de différents plans.
- [16] Les organes consultatifs estiment qu'un plan d'action doit découler d'une vision stratégique et non l'inverse. Ils demandent par conséquent d'élaborer une vision stratégique interfédérale (c.-

⁵ Intérêts à définir, tout en prêtant notamment attention aux objectifs de développement durable, à la préservation des écosystèmes, aux droits humains et à l'équité sociale, et en tenant compte des nombreux liens de solidarité et d'interdépendance qui lient la Belgique avec le reste du monde.

à-d. portée par le niveau fédéral, les Régions et les Communautés lorsque des aspects enseignement/formation interviennent) à long terme ainsi que de la concrétiser ensuite dans un plan d'action lui aussi interfédéral, intégré et cohérent qui respecte la répartition des compétences et tienne compte des spécificités socio-économique de chaque Région. À leurs yeux, ce plan d'action devrait pouvoir évoluer et être adapté pour maintenir une cohérence avec le futur programme de travail « Économie circulaire » de la Commission européenne.

Suivre une approche transversale impliquant les différents niveaux de pouvoir et administrations afférentes

[17] Les organes consultatifs sont d'avis que la transition vers une économie circulaire doit s'opérationnaliser en suivant une approche transversale impliquant les différentes administrations et cellules stratégiques des cabinets ministériels concernées aux différents niveaux de pouvoir, et ce, dans le respect de la répartition des compétences de chacun. De plus, l'économie circulaire est un concept transversal qui touche aux diverses dimensions (sociale, environnementale, économique, mais également géopolitique) ainsi qu'à de nombreux champs d'intervention politique : l'innovation, la politique industrielle, les politiques de l'emploi, de la formation, de l'insertion sociale, des transports, de l'aménagement du territoire, l'énergie, le climat etc., bref tous des champs qui participent à la réalisation des objectifs de développement durable. Elle exige la combinaison de nombreuses compétences et l'articulation des rôles de chaque type d'acteurs.

[18] Selon les organes consultatifs, une vision et un plan d'action en faveur d'une économie circulaire doivent se baser sur une bonne compréhension de l'ensemble des facteurs qui séparent encore l'économie belge d'une économie circulaire. Un débat public, participatif, pluraliste et fondé sur un apport scientifique interdisciplinaire et rigoureux peut jouer un rôle important à cet égard.

Mieux monitorer et évaluer les progrès vers l'atteinte des objectifs poursuivis

[19] Selon les organes consultatifs, chaque action reprise dans le plan d'action devrait être dotée d'un objectif SMART (c.-à-d. spécifique, mesurable, atteignable, réaliste et temporellement défini) ainsi que d'un calendrier de mise en œuvre.

[20] Les organes consultatifs soulignent l'importance de la mise en œuvre effective des actions à mener contenues dans le futur plan d'action. C'est pourquoi ils demandent un meilleur monitoring des avancées réalisées en matière d'économie circulaire ainsi qu'une évaluation de l'impact du plan d'action. Sur cette base, il est en effet possible d'identifier le besoin d'ajuster et/ou de compléter si nécessaire les actions reprises dans le plan d'action en vue d'atteindre les objectifs poursuivis.

Laisser les conseils d'entreprise et commissions paritaires jouer leur rôle

[21] Les organes consultatifs soulignent que le dialogue social a un rôle central à jouer dans le cadre de la transition vers une économie plus circulaire. Ceci est d'autant plus important que cette transition aura de multiples conséquences au niveau socio-économique (p. ex. : la disparition de certaines activités qui seront remplacées par de nouvelles, le transfert de travail provenant d'activités en perte de vue vers de nouvelles activités, les divers changements dans la fabrication et les méthodes de travail).

[22] Les organes consultatifs font remarquer que l'engagement des travailleurs et la création d'une assise auprès de ceux-ci sont dès lors essentiels pour créer un élan et un soutien à l'intérieur de l'entreprise désireuse de mener une activité durable. Pour obtenir cet engagement tout en maintenant la paix sociale, l'information et la consultation des travailleurs au sein du conseil d'entreprise⁶ et des commissions paritaires⁷ restent cruciales. Les organes consultatifs soulignent qu'il est important que les conseils d'entreprise et commissions paritaires puissent continuer à jouer pleinement leur rôle en la matière.

Associer les organes consultatifs à l'élaboration, au suivi et à l'évaluation du plan d'action

[23] Les organes consultatifs demandent d'être associés tant à l'élaboration du nouveau plan d'action, qu'au suivi et à l'évaluation de celui-ci. Plus concrètement, ils demandent d'être consultés (avec les organes d'avis régionaux) sur le projet de nouveau plan d'action et d'être informés annuellement de l'état d'avancement de sa mise en œuvre.

[24] Les organes consultatifs soulignent qu'une collaboration structurelle avec eux offre plusieurs avantages : cette collaboration permet de mettre les propositions d'action politique à l'épreuve des réalités du terrain ; en outre, elle permet de renforcer l'adhésion à la transition vers une économie circulaire et d'aboutir à une implémentation réussie du nouveau plan d'action.

4. Thématiques devant être abordées dans le nouveau plan d'action

4.1. Éléments qui devraient faire l'objet d'actions

[25] Les organes consultatifs demandent que les éléments suivants (dont certains ont déjà été étudiés durant la législature précédente) soient intégrés et fassent l'objet d'actions dans le nouveau plan d'action pour une économie circulaire.

Transposition et suivi de l'application effective et correcte de la législation européenne

[26] Pour les raisons expliquées plus haut, les organes consultatifs demandent de donner priorité à la transposition en droit national, dans le délai imparti, de la législation européenne en matière d'économie circulaire ainsi qu'au suivi (surveillance et contrôle) de son application effective et correcte. Ceci implique de (ré)orienter les ressources limitées et le personnel des différents gouvernements/administrations en Belgique vers ces tâches.

6 Le conseil d'entreprise est un organe paritaire qui œuvre à l'instauration de la démocratie au sein de l'entreprise en permettant une participation des travailleurs ; ce qui favorise un climat de collaboration avec l'employeur. Il est consulté sur des questions économiques, financières et sociales. Il peut donner des avis et prendre des décisions qui lient l'employeur. Il surveille enfin le respect de certaines législations et règlements au sein de l'entreprise. Source : Loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires.

7 Les commissions paritaires sont centrales pour la concertation sociale dans le secteur privé. Elles regroupent des représentants d'organisations patronales et des représentants d'organisations syndicales d'un même secteur d'activité. Elles négocient et établissent des accords sur les conditions de travail et les salaires (CCT). Elles interviennent pour résoudre les différends entre employeurs et travailleurs. Elles fournissent des avis au gouvernement et à d'autres instances nationales sur des questions économiques et sociales. Source : Loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires.

- [27] Les organes consultatifs appuient leur demande en citant l'exemple du Pacte vert européen de 2019 qui vise à réduire à zéro les émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050 et qui, pour réaliser cet objectif, fait de l'économie circulaire l'une de ses priorités, concrétisée en 2020 dans un plan comprenant 35 actions en sa faveur relatives à la conception de produits durables, à la circularité dans le processus de production et au fait de donner aux consommateurs et acheteurs publics le moyen de choisir tout en ciblant, dans le même temps, certains secteurs tels que ceux du matériel électronique et informatique, des batteries, des emballages, des matières plastiques, des textiles, de la construction et des bâtiments ainsi que des denrées alimentaires ; ce qui a abouti à l'adoption de plusieurs législations européennes. Depuis 2024, néanmoins, les politiques en matière d'économie circulaire ont connu des avancées législatives majeures⁸. Et cette accélération ne s'arrêtera pas là. Avec la prochaine mise en place de la nouvelle Commission européenne, de nouvelles ambitions pour améliorer la circularité et la résilience de l'économie européenne sont en train de se dessiner. Ainsi, par exemple, il est annoncé de mettre sur la table un nouvel acte législatif sur l'économie circulaire (« Circular economy act ») qui contribuera à créer une demande de marché pour des matières secondaires et un marché unique des déchets, notamment pour ce qui concerne les matières premières critiques. Un plan industriel majeur (un « Clean Industrial Deal ») sera aussi élaboré pour renforcer la compétitivité de l'industrie européenne et un Competitiveness Fund européen sera mis en place, en particulier pour soutenir les investissements dans les infrastructures et les projets industriels, en particulier dans les secteurs à forte intensité énergétique. Bien entendu, les ambitions du Pacte vert en faveur de la neutralité climatique et d'une économie circulaire restent inchangées.
- [28] Cela dit, les organes consultatifs tiennent aussi à souligner l'importance particulière de la mise en application par les administrations fédérales de la législation européenne harmonisée sur les produits, en tenant compte du règlement européen sur la surveillance du marché⁹. Celle-ci peut en effet avoir un impact positif sur la force d'influence de notre pays sur le processus décisionnel européen.
- [29] Dans sa communication¹⁰ « La compétitivité à long terme de l'UE : se projeter au-delà de 2030 », la Commission européenne propose d'articuler ses efforts autour de neuf facteurs (dont la circularité) afin de favoriser la compétitivité de l'UE. Dans le même ordre d'idées, le rapport¹¹ Draghi souligne la nécessité d'un « joint plan for decarbonisation and competitiveness », c.-à-d. d'intégrer les transitions vertes (dont la transition vers une économie circulaire) dans une stratégie de compétitivité plus large qui englobe tous les secteurs et toutes les industries.
- [30] Les initiatives législatives européennes en matière d'économie circulaire portent peu sur l'utilisation des matières premières. Selon le « Global Resources Outlook 2024 » du groupe international d'experts sur les ressources, sans politiques complémentaires, l'utilisation des matières premières sera, en 2060, 60 % supérieure à l'utilisation actuelle. Les organes consultatifs demandent que la Belgique continue à attirer l'attention sur ce problème au niveau européen et que soit étudiée, toujours à ce niveau, la manière d'y faire face, tout en tenant compte des recommandations formulées dans les divers rapports publiés sur ce sujet (p. ex. : le

⁸ On peut citer notamment la directive sur l'autonomisation des consommateurs pour la transition écologique (greenwashing), le règlement sur les matières premières critiques, le règlement pour rendre les emballages plus durables et réduire les déchets d'emballages, le règlement sur les transferts de déchets en provenance de l'UE, le règlement sur l'écoconception des produits durables, la directive sur le droit à réparation.

⁹ Ce règlement impose des obligations de rapportage aux États membres afin d'améliorer le contrôle de l'application de la législation européenne sur les produits. En vertu de ce règlement, l'autorité fédérale est tenue de rendre compte à l'UE de ses efforts de mise en application des règlements européens harmonisés sur les produits.

¹⁰ COM (2023) 168 final du 16 mars 2023

¹¹ Rapport « The future of European competitiveness » de septembre 2024

rapport de l'OVAM intitulé « The missing piece of the EU Green Deal. The case for an EU resources law »).

- [31] Les organes consultatifs demandent également que la Belgique continue de mettre à l'agenda européen l'application du principe dit des règles du jeu équitables (« level playing field ») entre ce qui est produit à l'intérieur de l'Europe et ce qui est importé d'en dehors de l'Europe. À cet égard, les organes consultatifs font remarquer que le rapport Draghi plaide pour un marché unique des déchets et du recyclage en Europe (« a single market for waste and recycling in Europe »). Ils souhaitent également souligner que les mêmes mécanismes de contrôle et d'application doivent s'appliquer aux produits provenant de l'extérieur de l'UE et expédiés directement aux consommateurs.

Les défis sociaux liés à la transition vers une économie circulaire

- [32] Les organes consultatifs demandent que, dans le futur plan d'action, une attention soit accordée aux aspects liés à (la transformation de) l'emploi, l'enseignement initial, la formation continue, la reconversion des travailleurs, leur sécurité et leur santé. Ils estiment que l'offre d'enseignement et de formation doit être adaptée afin de préparer le marché du travail à une économie circulaire. Plus concrètement, les futurs travailleurs (étudiants et demandeurs d'emploi) doivent acquérir les valeurs et les compétences nécessaires pour exercer des emplois dans une économie circulaire et tous les travailleurs actuels doivent être formés de telle manière qu'ils pourront continuer à travailler dans une telle économie.
- [33] En outre, il convient de veiller suffisamment à garantir la sécurité des personnes (citoyens et travailleurs) et la protection de l'environnement. Il s'agit d'un principe de base qui doit être pris en compte dans toutes les initiatives relatives à l'économie circulaire. Il est important que les dispositions du Code du bien-être au travail du 28 avril 2017 soient respectées à tout moment¹² et qu'elles soient, si nécessaire, adaptées.
- [34] Les organes consultatifs sont en faveur de mesures permettant simultanément de favoriser la circularité et de réduire les inégalités. Plus généralement, ils prônent une approche qui concilie au mieux les dimensions sociale, économique et environnementale du développement durable et qui favorise les synergies entre elles.

Les barrières réglementaires, fiscales et financières à la transition vers une économie circulaire

- [35] Les barrières réglementaires, fiscales, et financières qui freinent la transition vers une économie circulaire ou le développement de modèles économiques circulaires sont connues et ont déjà été étudiées. Les organes consultatifs réitèrent leur demande de passer à l'action en élaborant des mesures concrètes visant à supprimer dès que possible les obstacles identifiés dans les nombreuses études qui ont déjà été réalisées à leur sujet.
- [36] Ils citent comme exemple d'une barrière réglementaire les différences de mise en œuvre de la législation européenne sur les déchets entre les États membres et les régions de l'UE (et même au sein de la Belgique), ce qui entrave et, dans certains cas, empêche même le transport transfrontalier de déchets, ce qui a comme conséquence que la Belgique manque des

¹² Source : point 1, [11] de l'avis sur le projet de plan d'action fédéral pour une économie circulaire que le CCE, le CFDD et la CCS « Consommation » ont émis le 15.07.2021

opportunités de traiter des déchets étrangers et donc de créer de la valeur ajoutée et des emplois dans l'économie circulaire¹³.

- [37] Les organes consultatifs soulignent que les consommateurs et les entreprises accordent de plus en plus d'attention à la durabilité et à la circularité, mais pas à n'importe quel prix : tant pour les particuliers que pour les entreprises, le prix reste une considération importante lorsqu'il s'agit, pour les premiers, de réaliser des achats et, pour les seconds, de prendre des décisions. Selon les organes consultatifs, des incitants financiers ayant pour but de rendre la réparation et la réutilisation plus attrayantes constituent un outil essentiel dans la transition vers une économie circulaire. Grâce à des mesures adéquates, les entreprises et les consommateurs pourront en effet assumer un plus grand rôle dans la transition durable et permettre que l'économie circulaire devienne la nouvelle norme.
- [38] Les éco-chèques ont également un rôle important à jouer afin d'encourager les réparations et la réutilisation. Par le biais des éco-chèques, le Conseil national du Travail (CNT) s'inscrit dans la dynamique d'une transition vers une économie circulaire. La liste des services et produits pouvant être achetés avec des éco-chèques reprend ainsi notamment l'achat de produits de seconde main ou recyclés, la réparation et la location de certains produits. Les interlocuteurs sociaux tiennent aussi compte de cette dynamique lors de l'évaluation bisannuelle de la liste (prévue par l'article 4 de la convention collective de travail n° 98 du 20 février 2009) et de l'impact environnemental des produits. Par exemple, le CNT a ainsi complété la liste en 2023 en vue d'encre plus favoriser l'achat d'appareils électriques de seconde main¹⁴.

L'expertise belge en matière d'économie circulaire et de création d'emplois dans l'économie sociale

- [39] Les organes consultatifs demandent que le recyclage, la réutilisation des matériaux et l'économie sociale reçoivent une attention particulière dans le nouveau plan d'action.
- [40] La Belgique dispose d'une grande expertise (technologique) dans le domaine de l'économie circulaire et se classe aujourd'hui parmi les premiers pays européens en termes de recyclage et d'utilisation circulaire des matériaux. Pour les organes consultatifs, il est important que notre pays puisse conserver et développer cette position (notamment en soutenant la recherche et le développement) et qu'il puisse diffuser cette expertise au niveau international.
- [41] Les organes consultatifs considèrent qu'il est important de poursuivre/développer la création d'emplois dans l'économie sociale et d'éliminer les obstacles à son expansion. Ils considèrent également qu'il est important d'identifier et d'exploiter pleinement les opportunités supplémentaires que la transition vers une économie circulaire crée pour les entreprises de l'économie sociale dans les secteurs qui prolongent la durée de vie des produits et des bâtiments (réparation, entretien, rénovation, etc.).

L'impact de la numérisation et de l'électrification croissantes

- [42] Les organes consultatifs font remarquer que la numérisation croissante de l'économie (développement et diffusion des TIC¹⁵), tout comme l'électrification croissante de l'économie (p. ex. : batteries pour véhicules électriques dans le secteur du transport, pompes à chaleur pour le chauffage dans le secteur résidentiel) entraînent des conséquences pour le climat. En effet,

¹³ Source : point 1, [11] de l'avis sur le projet de plan d'action fédéral pour une économie circulaire que le CCE, le CFDD et la CCS « Consommation » ont émis le 15.07.2021

¹⁴ Sources : <https://cnt-nar.be/sites/default/files/documents/fr/Liste-F-23.pdf> et l'avis du CNT n° 2.344 du 24 janvier 2023 : <https://cnt-nar.be/sites/default/files/documents/fr/avis-2344.pdf>

¹⁵ TIC est l'acronyme pour « technologies de l'information et de la communication »

même si elles offrent des avantages, la numérisation et l'électrification ne sont pas sans impact à l'usage, à savoir qu'elles conduisent à une consommation accrue d'électricité générée à partir de diverses sources d'énergie primaire fossile (par exemple, gaz, charbon, pétrole) ou non (uranium, biomasse, eau, etc.) émettrices de gaz à effet de serre. Par ailleurs, ils attirent aussi l'attention sur le fait que la numérisation et l'électrification croissantes créent une (forte) demande pour les métaux critiques. À cet égard, les organes consultatifs rappellent le cadre mis en place par le « Critical raw materials act » (c.-à-d. le règlement européen 2024/1252 visant à garantir un approvisionnement sûr et durable en matières premières critiques), en particulier, ses articles 26¹⁶ et 27¹⁷.

- [43] C'est pourquoi les organes consultatifs demandent que l'ensemble des implications précitées de la numérisation et de l'électrification croissantes soient prises en compte et monitorées dans le cadre de la mise en œuvre du futur plan d'action¹⁸.

4.2. Thématiques exigeant une intensification des actions

- [44] Pour les thématiques suivantes, les organes consultatifs demandent d'intensifier les actions au cours de la prochaine législature et rappellent les positions y afférentes qu'ils ont défendues dans les avis qu'ils ont émis les 21.02.2020¹⁹, 24.04.2020²⁰ et 15.07.2021²¹.

Le rôle de la sensibilisation et des marchés publics pour agir sur la demande

- [45] Aux yeux des organes consultatifs, il est essentiel que le nouveau plan d'action pour une économie circulaire accorde une attention à la demande.
- [46] Ils soulignent que les autorités publiques ont un rôle important à jouer du côté de la demande par le biais des marchés publics. À leurs yeux, il est important que cet instrument soutienne la politique industrielle et, plus généralement, qu'il soit utilisé de manière à créer autant de valeur que possible de manière durable pour la société et l'économie belge. Ils demandent que des mesures soient prises pour rendre les marchés publics plus circulaires²². Il est donc crucial que, d'une part, à côté de l'aspect « prix », les marchés publics intègrent également des critères sociaux, environnementaux et de circularité (p. ex. : le contenu recyclé, la durée de vie des produits, les possibilités de réparabilité et d'évolutivité (« upgradability »), et que d'autre part, ils soient simplifiés au maximum, afin que le plus grand nombre d'entreprises puissent y répondre (notamment les PME). Les critères qui entravent la circularité devraient être progressivement éliminés²³.
- [47] Ils estiment que pour agir sur la demande, il convient également de miser sur l'accroissement des connaissances et la sensibilisation des citoyens - notamment via l'enseignement - quant aux implications que la transition vers une économie circulaire peut avoir sur eux, et au rôle qu'ils

¹⁶ L'article 26 prévoit que chaque État membre adopte et mette en œuvre des programmes nationaux qui comportent, ou dans lesquels il inclut, notamment, des mesures visant à encourager le progrès technologique et l'utilisation efficace des ressources afin de modérer l'augmentation attendue de la consommation de matières premières critiques dans l'Union.

¹⁷ En vertu de l'article 27, les États membres sont tenus d'adopter et de mettre en œuvre, au plus tard le 24 novembre 2027, des mesures destinées à encourager la valorisation des matières premières critiques issues de déchets d'extraction.

¹⁸ Ce paragraphe est basé sur le point 1, [11] de l'avis sur le projet de plan d'action fédéral pour une économie circulaire que le CCE, le CFDD et la CCS « Consommation » ont émis le 15.07.2021

¹⁹ L'avis conjoint sur l'économie circulaire que le CCE et le CFDD ont émis le 21.02.2020

²⁰ L'avis sur l'obsolescence programmée que le CCE, le CFDD et la CCS Consommation ont émis le 24.04.2020

²¹ L'avis sur le projet de plan d'action fédéral pour une économie circulaire que le CCE, le CFDD et la CCS Consommation ont émis le 15.07.2021

²² Source : point 3.8., [45] de l'avis conjoint sur l'économie circulaire que le CCE et le CFDD ont émis le 21.02.2020

²³ Source : point 6, [26] de l'avis « Transition juste : Ressources et Énergie » que le CFDD a émis le 12.10.2023

peuvent jouer dans cette transition²⁴. Les organes consultatifs estiment aussi que les principes de l'économie circulaire devraient également être pris en compte dans les initiatives de formation continue pour les travailleurs et les demandeurs d'emploi²⁵. Néanmoins, les organes consultatifs soulignent que l'enseignement et la formation, bien qu'ils soient une condition nécessaire, sont insuffisants pour qu'il y ait une réelle intégration de l'économie circulaire dans la vie des travailleurs et des citoyens. Encore faut-il qu'ils s'insèrent dans un encadrement pédagogique qui prend en compte l'ensemble des points abordés dans le présent avis.

L'écoconception et l'allongement de la durée de vie des produits

- [48] La transition vers une économie circulaire exige des changements tout au long de la chaîne de valeur, y compris des changements dans la conception des produits²⁶. L'écoconception, qui vise notamment à réduire les impacts environnementaux des produits sur l'entièreté de leur cycle de vie, est primordiale aux yeux des organes consultatifs. À cet égard, il y a lieu de mentionner que le règlement (UE) 2024/1799²⁷ a établi un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception pour des produits durables.
- [49] Allonger la durée de vie des produits est aussi une priorité pour les organes consultatifs. La réparabilité, le remplacement des pièces défectueuses et l'évolutivité (« upgradability ») (c.-à-d. la mise à jour du software compatible inclus dans le fonctionnement des produits) sont des éléments qui déterminent la durée de vie d'un produit et qui doivent donc être stimulés/facilités en vue d'allonger la durée de vie des produits²⁸.
- [50] Les organes consultatifs répètent que l'écoconception est importante pour qu'un produit soit facile à démonter, réparer et recycler.

L'obsolescence programmée

- [51] Les organes consultatifs sont favorables à l'adoption d'une définition de l'obsolescence programmée et au fait de sanctionner cette pratique (en tant que pratique commerciale trompeuse). Ils recommandent d'en analyser les implications juridiques, en ce compris le respect du droit de l'Union européenne. Bien qu'une définition d'obsolescence programmée manque actuellement, il est clair que l'obsolescence programmée limitant intentionnellement la durée de vie d'un produit pour en augmenter la fréquence de remplacement, sans informer le consommateur de la durée de vie réduite, constitue une pratique commerciale déloyale telle que visée à l'article VI.93 du Code de droit économique. Les pratiques commerciales déloyales sont interdites sur la base de l'article VI.95 du Code de droit économique²⁹.
- [52] Ils demandent également d'organiser le contrôle du respect de la législation, notamment pour les produits importés.

²⁴ Source : point 2.3., §12 de l'avis conjoint sur l'économie circulaire que le CCE et le CFDD ont émis le 21.02.2020

²⁵ Source : point 3.7., §43 de l'avis conjoint sur l'économie circulaire que le CCE et le CFDD ont émis le 21.02.2020

²⁶ Source : point 3.1., §17 de l'avis conjoint sur l'économie circulaire que le CCE et le CFDD ont émis le 21.02.2020

²⁷ Le règlement (UE) 2024/1781 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception pour des produits durables, modifiant la directive (UE) 2020/1828 et le règlement (UE) 2023/1542 et abrogeant la directive 2009/125/CE

²⁸ Source : point 3.2., §20 de l'avis conjoint sur l'économie circulaire que le CCE et le CFDD ont émis le 21.02.2020

²⁹ Source : point 2, [4] de l'avis sur l'obsolescence programmée que le CCE, le CFDD et la CCS Consommation ont émis le 24.04.2020

L'utilisation de matériaux recyclés dans la fabrication de nouveaux produits

- [53] Stimuler l'utilisation de matériaux recyclés exige qu'il soit possible de démontrer qu'un produit contient un pourcentage déterminé de matériaux recyclés³⁰. Pour certaines substances, il est encore impossible pour l'instant de déterminer le pourcentage de matériaux recyclés sur la base de tests. Les organes consultatifs plaident pour que la méthode la plus appropriée et la plus réalisable soit envisagée pour chaque type de matériau, à la lumière des performances environnementales globales du produit dans son ensemble³¹.

La transparence sur les composants des produits afin de permettre un recyclage de qualité

- [54] Les organes consultatifs estiment qu'il convient d'éviter autant que possible la détérioration de la qualité de la matière première par le recyclage. Toutefois, ils tiennent à souligner que cela ne peut pas toujours être évité. Certains matériaux doivent satisfaire à des exigences de qualité très élevées (p. ex. : en matière de sécurité alimentaire), lesquelles ne sont pas toujours réalisables lors du recyclage de produits qui, dans certains cas, présentent un certain degré de contamination dû à leur utilisation³². Ils reconnaissent toutefois que la transparence au sein de la chaîne de valeur industrielle est importante tant pour la sécurité des personnes et de l'environnement que pour permettre un recyclage de qualité. Il conviendrait de transposer l'obligation européenne dans ce domaine en droit national et de communiquer à ce propos vis-à-vis des personnes concernées, y compris les travailleurs. De manière générale, ils estiment que la qualité des matières recyclées devrait être la même que celle des matières premières vierges³³, mais en tenant compte que des critères spécifiques doivent pouvoir garantir leur sécurité et leur performance et que, en termes de pureté et de consistance, certaines matières vierges peuvent offrir des performances supérieures, ce qui peut être crucial pour certaines applications industrielles.

Les substances chimiques dangereuses

- [55] Les organes consultatifs demandent à l'autorité fédérale de jouer un rôle plus actif dans la diffusion de l'information relative à REACH, dont le premier objectif est de réduire les risques pour l'environnement et la santé des consommateurs et des travailleurs. Les petites entreprises et les start-ups, en particulier, manquent souvent d'informations sur les substances dangereuses et les normes de produits à respecter³⁴.
- [56] Toujours en ce qui concerne REACH, les organes consultatifs demandent la mise à disposition de personnel et de ressources suffisants pour le contrôle et la mise en œuvre, non seulement pour les substances et objets produits en Europe, mais aussi pour le contrôle de l'enregistrement des substances chimiques importées et le respect des restrictions communautaires applicables à certaines substances dans les objets importés (également via l'e-commerce) afin que les normes européennes sur les produits ne restent pas lettre morte³⁵.

³⁰Il existe différentes manières de recycler des matériaux : le recyclage mécanique, le recyclage physique et le recyclage chimique.

³¹ Source : point 3.3., §27 de l'avis conjoint sur l'économie circulaire que le CCE et le CFDD ont émis le 21.02.2020

³² Source : point 3.6., § 38 de l'avis conjoint sur l'économie circulaire que le CCE et le CFDD ont émis le 21.02.2020

³³ Source : point 3.6., § 39 de l'avis conjoint sur l'économie circulaire que le CCE et le CFDD ont émis le 21.02.2020

³⁴ Source : point 3.4., §33 de l'avis conjoint sur l'économie circulaire que le CCE et le CFDD ont émis le 21.02.2020

³⁵ Source : point 3.4., §34 de l'avis conjoint sur l'économie circulaire que le CCE et le CFDD ont émis le 21.02.2020

- [57] Enfin, les organes consultatifs demandent que la Belgique adopte un point de vue commun (fédéral et Régions) quant à la mise à jour attendue de la réglementation REACH ainsi que concernant une approche européenne cohérente quant à l'élimination progressive des substances extrêmement préoccupantes (dont les PFAS) qui compliquent le recyclage de certains matériaux.