



HAL
open science

La promotion de l'économie circulaire : quelles normes ?

Dominique Nazet-Allouche

► **To cite this version:**

Dominique Nazet-Allouche. La promotion de l'économie circulaire : quelles normes ?. 2015. halshs-01316181

HAL Id: halshs-01316181

<https://shs.hal.science/halshs-01316181>

Preprint submitted on 15 May 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La promotion de l'économie circulaire : quelles normes ?

Dominique NAZET ALLOUCHE
Chercheuse, Chargée d'enseignement,
CNRS, Aix-Marseille Université
CERIC - DICE UMR 7318

Il est évident, y compris aux yeux des non-juristes, que le droit ne peut être tenu à l'écart de la promotion de l'économie circulaire. Au contraire, il en est un outil, un instrument précieux, même si la notion d'« économie circulaire » vient tout juste de recevoir sa consécration juridique dans le droit français¹. Mais le droit est-il en adéquation avec un tel objectif économique ? Il paraît indiscutable qu'il convient de l'adapter si l'on veut favoriser la mise en œuvre de principes d'économie circulaire. Certains pays ont déjà mis en place des politiques nationales à cet effet et ont, pour ce faire, bien évidemment, utilisé l'outil législatif.² Tel est le cas, en Europe, des Pays-Bas et de l'Allemagne. En Asie, le Japon et la Chine ont fait de même. Ainsi en Chine, la « loi pour la promotion de l'économie circulaire », est entrée en vigueur le 1er Janvier 2009. Il s'agissait d'expérimenter dans un certain nombre de villes, de districts, de zones et de parcs, une stratégie visant à protéger les ressources naturelles et à transformer les déchets en ressources, mais surtout à engendrer des politiques territoriales en matière de protection et de développement global des écosystèmes.³ Une circulaire du 4 septembre 2013 a étendu ces initiatives locales et expérimentales à l'échelle de la Chine entière. Un nouveau plan d'action doit être finalisé fin 2015.

En France, où en est-on ? La présente contribution se propose d'apporter quelques éléments de réponse à cette question. Au préalable, un double constat s'impose : il n'a pas encore été procédé à l'élaboration d'un droit s'inscrivant dans le cadre d'une stratégie globale visant au développement de l'économie circulaire. Toutefois, il existe des dispositions ponctuelles et ciblées qui ont été très récemment renforcées, alors qu'une approche moins fragmentée a été amorcée⁴.

Pour apprécier les avancées réalisées, il convient, au préalable, de s'interroger sur la nécessité d'adapter les normes.

I - La nécessaire adaptation du droit

¹ Cf. infra.

² Cf. Comparaison internationale des politiques publiques en matière d'économie circulaire, Commissariat général au développement durable, Études & documents, n° 101, Janvier 2014.

³ Cf. not. Y. Razafindratandra, la loi chinoise sur la promotion de l'économie circulaire, Droit de l'environnement, n°203, p. 240. - M. Timoteo, Développement, environnement, droit : quelques tendances récentes en chine, Droit de l'environnement, n° 203, p. 226.- V. Aurez et J.-C Levy, Dynamiques de l'économie circulaire en Chine, Annales des Mines-Responsabilité et environnement, n°76, Octobre 2014.

⁴ Cf. infra .

A quelles finalités doit obéir une modification des règles juridiques ? Quelle méthode peut être envisagée ?

A- Les finalités

La norme est susceptible d'être un obstacle au développement de l'économie circulaire dans la mesure où certaines règles peuvent constituer des verrous entravant un tel développement. La norme peut aussi être mise au service de la promotion de l'économie circulaire.

Il est indiscutable qu'il reste à aménager les règles existantes et à créer de nouvelles normes. Mais pour savoir ce qu'il doit être aménagé ou créé, c'est-à-dire pour définir le périmètre d'intervention de la norme, et juger la qualité de ce qu'il a déjà été produit, encore faut-il, au préalable, que l'objectif politique et économique à atteindre soit clairement posé. Si la réflexion avance, les contours de la notion d'économie circulaire ne sont pas encore stabilisés, ainsi que l'observe le rapport établi par le CGEDD en 2014⁵, ou bien encore l'ADEME. On peut, cependant, affirmer que l'économie circulaire s'oppose à l'économie linéaire, laquelle consiste à extraire, produire, consommer et jeter, modèle prévalant depuis la révolution industrielle. Certains s'interrogent, cependant, sur la pertinence de la notion.

La façon d'aborder l'économie circulaire, et donc la production et le contenu des normes à édicter pour favoriser son développement, dépend, en outre, bien évidemment de choix politiques.

Si l'inventaire des pans du droit concernés mérite d'être dressé, les règles qu'il conviendrait d'aménager ou de créer doivent être pointées. En toute hypothèse, il paraît nécessaire de fixer des règles stables, et de ne pas verser dans la complexité, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui en regard des dispositions existantes.

Il reste encore à définir comment opérer. Plus précisément quelle approche faut-il privilégier ? Quelle méthode semble la plus appropriée ?

B- La Méthode

Faut-il inscrire la promotion de l'économie circulaire dans la Constitution française à l'instar de quelques autres pays ? Si la Chine a opté pour cette voie, en France une telle option paraît peu probable, tout au moins dans un proche avenir. On peut, toutefois et plus facilement, modifier la charte de l'environnement, adoptée en 2004,

⁵ CGEDD, L'économie circulaire, état des lieux et perspectives », sous la coordination de Bernard Perret, Rapport n° 0095486-06, Novembre 2014. Adde, L'économie circulaire : quelques questions clefs, Rapport complémentaire au rapport "L'économie circulaire : état des lieux et perspectives », Rapport n° 009548-01, Juin 2015.

qui a valeur constitutionnelle. A cet égard, le Conseil d'Etat a précisé que l'ensemble des droits et devoirs définis dans la charte s'imposaient aux pouvoirs publics et autorités administratives⁶. Concernant la mise en œuvre de normes concrètes, faut-il adopter une loi-cadre ? Quelle adaptation des normes serait souhaitable ? Dans quelles disciplines juridiques ?

1- la loi-cadre

L'élaboration d'une loi-cadre est une première option. Le Japon et la Chine ont fait ce choix. Dans ces deux pays, la loi-cadre définit le rôle des différents acteurs et notamment de l'Etat, des collectivités locales, ainsi que des ONG. De même, les pays qui ont opté pour la loi-cadre, ont accompagné cette dernière de plans pluriannuels ; au Japon il s'agit d'un plan quinquennal, en Chine d'un plan sexennal. En outre, l'établissement d'indicateurs sociaux, économiques et environnementaux spécifiques pour mesurer les progrès atteints constitue un outil nécessaire tant au niveau microéconomique (entreprises, collectivités) qu'au niveau macroéconomique (Etats, organisations régionales, Monde). Reste ensuite à définir ce qui doit être mesuré et comment.

En France, la toute récente loi sur la transition énergétique, tout en voulant s'inscrire dans une telle dynamique, ne peut recevoir une telle qualification du fait de son caractère partiel.

Loi-cadre ou pas, de toute façon, il convient d'élaborer de nouvelles normes destinées à favoriser l'économie circulaire ou de modifier celles existantes, autrement dit de procéder à une adaptation sectorielle.

2- L'adaptation sectorielle

Parmi les domaines privilégiés, on pense avant tout à la fiscalité. Qu'il s'agisse d'universitaires, de représentants de fédérations industrielles, de personnalités militantes, beaucoup s'accordent à penser que la fiscalité est l'outil le plus facile, mais aussi le plus approprié pour promouvoir l'économie circulaire, constituant même un enjeu majeur. Ce qui signifie de revoir plus ou moins en profondeur la fiscalité française pour remplacer les impôts qui pèsent sur les facteurs de production, et notamment le travail, par une fiscalité pesant sur la pollution. Ce pourrait être s'inscrire dans une fiscalité écologique d'envergure. Mais ce peut être plus simplement l'édiction de mesures ponctuelles au caractère dissuasif au moyen de taxes et redevances - autrement dit pénalisant - ou incitatif par le biais d'exonérations, de TVA à taux réduit (sur les produits recyclés par exemple) , de crédits d'impôt, d'aides directes, en direction notamment des consommateurs et des

⁶ CE Ass. 3 octobre 2008, Commune d'Annecy, n°297931.

entreprises. Les mesures prises en ce sens sont, à ce jour, encore ponctuelles malgré un indéniable verdissement de la fiscalité française.

Mais la fiscalité est loin d'être la seule matière nécessitant des normes spécifiques. L'on pense bien évidemment, en tout premier lieu au droit de l'environnement qui devrait inscrire le développement de l'économie circulaire dans ses finalités et adapter ses prescriptions en conséquence. Faire évoluer le statut du déchet pour en faciliter la sortie par une simplification de la procédure constitue peut-être l'exemple le plus parlant. Le droit de la responsabilité mériterait, pour sa part, d'être adapté et l'on pense, en tout premier lieu, à la responsabilité des entreprises. Le droit des brevets nécessiterait également quelques aménagements : s'il n'est peut-être pas souhaitable de modifier les règles de fond, pourrait être envisagée l'adaptation des règles de procédure pour conduire à une procédure accélérée en faveur de l'éco-conception, c'est à-dire des inventions s'inscrivant dans le cadre de l'économie circulaire. On peut encore citer le droit pénal dans la mesure où certains comportements pourraient être, ou sont depuis une date très récente, constitutifs de contravention ou de délit passible d'emprisonnement et/ou d'amende.

II- Etat des lieux

L'Union européenne est-elle, ou peut-elle être une force d'impulsion dans l'élaboration des normes destinées à favoriser le développement de l'économie circulaire ? Quel est, par ailleurs, l'état du droit national : pour reprendre la formule de Maître Arnaud Gossement « le droit est-il circulaire »?⁷

A-L'Union européenne : un moteur ?

L'intervention de l'Union européenne est primordiale. En effet, une économie circulaire efficiente nécessite l'élaboration de politiques régionales intersectorielles, en Europe comme dans les autres régions du Monde.

En outre, dans la mesure où les normes qu'elle produit s'imposent aux Etats membres, tenus de transposer les directives dans leur droit national, l'Union européenne peut servir de moteur, conduisant les Etats à faire ce qu'ils ne feraient peut-être pas d'eux-mêmes.

1- Les prémices

L'Union européenne s'est engagée dans la voie de l'économie circulaire depuis quelques décennies, progressivement, par touches, lorsque le modèle linéaire était encore peu contesté. Quand la réflexion sur un modèle économique différent, alternatif, s'est développée, l'Union a décidé d'afficher le développement de ce dernier comme objectif européen.

⁷ <http://www.actu-environnement.com/ae/news/droit-economie-circulaire-chronique-arnaud-gossement-17958.php4>.

a- Une préoccupation actée depuis 2010

Évoqué dans la stratégie Europe 2020 lancée pour 10 ans en 2010⁸, le développement de l'économie circulaire est inscrit dans le Programme d'action pour l'environnement (PAE) de l'UE à l'horizon 2020, le 7ème du genre adopté en novembre 2013. Ce programme met l'accent sur la transformation des déchets pour produire des ressources, en renforçant la prévention, la réutilisation et le recyclage, ainsi que l'élimination progressive du gaspillage et des pratiques préjudiciables, telles que la mise en décharge. Par ailleurs, le stress hydrique touchant de plus en plus de régions européennes, notamment en raison du changement climatique, la nécessité d'une action renforcée en faveur d'une utilisation plus efficace de l'eau est soulignée. En outre, le PAE en cours prévoit, de manière générale, l'amélioration de la mise en œuvre de la législation européenne.

De même, la Commission a publié une communication en date du 25 septembre 2014 et intitulée « Vers une économie circulaire : programme zéro déchet pour l'Europe »⁹, dans laquelle elle émet toute une série de propositions pour promouvoir l'utilisation efficace des ressources. Des objectifs chiffrés ont été définis afin de tendre vers une société du recyclage. Il y est prévu l'interdiction de la mise en décharge des déchets recyclables à partir de 2025, l'augmentation du taux de recyclage des déchets municipaux pour atteindre 70 % minimum d'ici 2030, la création de marchés de matières premières secondaires de haute qualité.

b- Une définition de l'économie circulaire restrictive

Si l'Union européenne est attentive à la protection de l'environnement depuis de nombreuses années, elle a, toutefois, adopté pour l'instant une définition restrictive de l'économie circulaire.

Pour l'Union, et plus spécialement la Commission européenne, l'économie circulaire repose sur la réutilisation, la réparation, la rénovation et le recyclage des matériaux et produits existants. L'objectif principal de la Commission consiste donc à transformer les déchets en ressources. Ce qui explique la raison pour laquelle l'action de l'Union européenne est, aujourd'hui, essentiellement axée sur la gestion de déchets, même si son intervention normative n'est pas unidirectionnelle.

c- La réglementation relative aux déchets : une approche partielle mais concrétisée

⁸ Com (2010) 2020.

⁹ Com (2014) 398 final.

En ce domaine, si les premières mesures datent de 1975, le cadre juridique s'est progressivement enrichi. L'Union européenne a développé une réglementation relativement fournie et complexe, par l'intermédiaire d'un cadre général et de réglementations spécifiques.

Concernant le cadre général, la directive 2008/98 du 19 novembre 2008¹⁰ impose aux Etats membres l'adoption de mesures assurant en priorité la prévention des déchets, ou à défaut leur réemploi, recyclage ou autre méthode de valorisation, et seulement en dernier lieu leur élimination, le tout sans nuire à la santé ni à l'environnement. Les Etats sont, en outre, tenus d'établir des plans de gestion et de programmes de prévention des déchets.

Par ailleurs, des réglementations spécifiques concernent des catégories particulières de déchets mais aussi les activités liées aux déchets. Sont ainsi visés les déchets radioactifs, les déchets de l'industrie extractive, les emballages et déchets d'emballages, les déchets d'équipements électriques et électroniques, les véhicules à moteur. Conformément à la directive - cadre de 2008, la réglementation applicable à ces déchets privilégie la prévention puis le réemploi sur l'élimination. Concernant les activités liées aux déchets, sont réglementées les activités d'incinération et de mise en décharge de ces derniers.

d- Les taxes sur les produits énergétiques

L'Union européenne a adopté le 27 octobre 2003 la directive 2003/96¹¹ qui opère une refonte du cadre européen de taxation des produits énergétiques et de l'électricité. Cette directive (article 4§1) impose aux Etats membres des niveaux minima de taxation des carburants, des combustibles et de l'électricité (Annexe I tableaux A B et C). Une proposition de modification de cette directive visant à modifier les règles de taxation de l'énergie dans l'Union européenne a été présentée par la Commission en avril 2011¹². Son objectif était de corriger les déséquilibres actuels, existant entre énergies d'une part et entre Etats membres d'autre part, ainsi que de mieux prendre en considération le contenu énergétique des produits et les émissions de CO2 produites par ces derniers. Cette proposition a, cependant, été retirée faute d'accord entre les Etats membres. Il convient de mentionner, en outre, la directive 2008/118 du 16 décembre 2008 relative au régime général d'accise¹³.

e- Les achats publics

La passation des marchés publics a fait l'objet de deux séries de directives successives : les directives 2004/17 et 2004/18 qui furent remplacées par les

¹⁰ JOUE, 22 Nov. 2008, L 312, p. 3.

¹¹ JOUE, 31 Déc. 2003, L 283, p. 51.

¹² Com (2011) 169.

¹³ JOUE, 14 Janv. 2009, L 9, p.12.

directives 2014/24 et 2014/25 et complétées par la directive 2014/23 sur l'attribution des contrats de concession. A la faveur des nouveaux textes, les possibilités de prise en compte des objectifs du développement durable dans les procédures de passation des marchés publics ont été élargies. Depuis 2003, la Commission européenne incite également à la mise en œuvre de plans nationaux d'action pour des achats publics durables.¹⁴

2 - Une approche plus globale

Après avoir abandonné un premier projet destiné à favoriser le développement de l'économie circulaire, la Commission européenne en a présenté un nouveau fin 2015.

a -L'abandon du projet de la Commission Barroso

Un « paquet législatif », autrement dit une série de projets de textes, avait été élaboré sous la Commission Barroso. Fruit de quatre ans de travail et d'une grosse vingtaine d'études, il était dédié à l'économie circulaire et avait pour objectif d'accroître les taux de recyclage, et de renforcer les règles concernant l'incinération et les décharges. Il incluait des objectifs juridiquement contraignants, comme le recyclage de 70 % des déchets municipaux d'ici à 2030, le recyclage de 80 % des emballages tels que le verre, le papier, le métal et le plastique d'ici à 2030, et l'interdiction d'enfouir les déchets recyclables et biodégradables d'ici à 2025. Plus précisément, il contenait six textes concernant respectivement les déchets, les emballages, les décharges, les véhicules en fin de vie, les batteries et les piles, et enfin les déchets électroniques.

Or, ce paquet sur l'économie circulaire est passé à la trappe. Plutôt de le modifier et de renforcer les points jugés trop peu ambitieux, la Commission Juncker a décidé de le supprimer ce qui a provoqué, il faut bien le reconnaître, des protestations le plus souvent assourdies. En effet, les ministres de l'Environnement de l'UE se sont déclarés en faveur du maintien du paquet, sans pour autant envoyer de message officiel à la Commission. De même, si les eurodéputés de la commission parlementaire de l'environnement ont accusé la Commission européenne d'avoir pris cette décision sous l'influence de BusinessEurope¹⁵, et malgré un consensus sur le sujet, le Parlement européen n'a pas su trouver de compromis pour l'adoption d'une résolution commune contre la suppression du paquet. Quant au Conseil des Affaires générales, il a approuvé cet abandon en février 2015, même si, il est vrai, il lui était difficile de faire autrement car cette question était diluée au milieu d'autres sujets dont certains d'importance cruciale comme la lutte contre le terrorisme.

¹⁴ Communication de la Commission du 18 juin 2003, COM(2003) 302. Communication de la Commission du 16 juillet 2008 relative à des marchés publics pour un environnement meilleur, COM (2008) 400 final.

¹⁵ Il s'agit de l'organisation patronale européenne qui regroupe les organisations nationales représentant les grandes entreprises privées, dont le MEDEF.

b- Un nouveau projet critiqué

En mai 2015, la Commission européenne a lancé une consultation publique qui fut ouverte jusqu'au 20 août 2015, afin de recueillir les avis sur les principales options envisageables pour l'élaboration d'une nouvelle approche en la matière. Il s'en est suivi un nouveau paquet présenté par la Commission européenne le 2 décembre 2015 composé de deux volets. D'une part, il propose une révision de la réglementation relative aux déchets au moyen de quatre propositions de directives portant respectivement, sur les déchets, les déchets d'emballages, la mise en décharge, et les déchets électriques et électroniques (DEEE). D'autre part, il présente un plan d'action à mener pendant le mandat de l'actuelle Commission. Ces nouvelles propositions sont critiquées par les ONG qui déplorent notamment la révision à la baisse des objectifs de recyclage ramené à 65% à l'horizon 2030 contre 70% à l'échéance de 2025 dans le paquet précédent, l'absence d'objectifs concrets en matière d'éco-conception, la mise à l'écart de la question des ressources naturelles. Elles n'ont pas davantage suscité l'enthousiasme du Parlement européen, jugeant trop modestes les objectifs en matière de recyclage et de mise en décharge, moins ambitieux il est vrai que ceux du premier paquet.

B – La France : quelle singularité ?

Si les normes françaises ont été pendant longtemps le reflet des obligations européennes, une dynamique s'est récemment enclenchée en faveur d'un droit national plus autonome et plus vert.

1- le respect des directives et des incitations européennes

La France a tout d'abord transposé les directives européennes. On peut, d'ailleurs, affirmer que le droit européen est, tout au moins jusqu'à la loi relative à la transition énergétique, le véritable concepteur des normes nationales. Il est résulté du droit européen des décrets sur la gestion des déchets, lesquels sont la stricte reprise des directives européennes. Parmi les mesures concrètes, on peut citer l'éco-participation versée lors de l'achat d'équipements électriques et électroniques.

Concernant la taxation sur les produits énergétiques, prévue par les articles 265 et suivants du Code des douanes, elle est sans conteste l'émanation du droit de l'Union. Si la transposition des directives a bien été opérée, la France a toutefois été condamnée par la Cour de justice en 2012¹⁶ () pour ne pas avoir suffisamment taxé les produits énergétiques de l'électricité au regard des obligations découlant de la

¹⁶ CJUE 25 octobre 2012, aff. C-164/11.

directive 2003/96. La France est désormais en conformité avec les obligations européennes.

Enfin l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 transpose les directives européennes relatives à la passation des marchés publics. Elle fixe, au demeurant, les fondements de la nouvelle réglementation de ces derniers. Supprimant le morcellement des textes existants, elle crée au moyen d'un texte unique un cadre juridique commun à tous les marchés publics, eux-mêmes redéfinis à la lumière de la transposition de la notion européenne de marché public.

En matière d'achats publics, deux plans nationaux successifs ont aussi vu le jour, suite à l'exhortation de la Commission européenne¹⁷ : le premier pour la période 2007-2010, le second pour la période pour la période 2014 - 2020. Dans le droit fil du premier plan mais également suite au Grenelle de l'environnement, la problématique de l'économie circulaire a été intégrée dans la politique des achats publics de manière plus incitative par l'intermédiaire d'une circulaire en date du 3 décembre 2008 et la création en 2009 du service des achats de l'Etat, avec pour objectif d'inscrire les dépenses de l'Etat dans une approche de développement durable.

2- Le réveil national

a- La fiscalité écologique en évolution

Par rapport à l'Europe du Nord et à d'autres pays industrialisés, hormis dans le domaine de l'eau où elle a été précurseur avec les agences de l'eau, la France avait globalement pris du retard dans la fiscalité écologique. En 2012, Eurostat classait la France à la 24^e place en termes de poids de la fiscalité écologique dans le PIB. Toujours en 2012 celle-ci représentait, en moyenne, 2,6 % du PIB des Etats membres de l'Union européenne, mais 1,83% en France.

Néanmoins, des voix s'élèvent en faveur d'une profonde réforme fiscale pour changer la base de l'imposition, au profit du développement de la fiscalité écologique. À l'image de la réforme fiscale suédoise du début des années quatre-vingt-dix, il est possible de « verdifier la fiscalité » plutôt que de l'alourdir, c'est-à-dire de redistribuer les recettes de la fiscalité écologique en réduisant les taux d'autres impôts ou prélèvements.

En 2013, la Commission européenne encourageait déjà la France à prendre des mesures supplémentaires pour transférer la charge fiscale du travail vers la consommation et l'environnement. La Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme propose, pour sa part, de faire basculer les charges sociales qui pèsent essentiellement sur l'emploi vers une fiscalité écologique.

¹⁷ Cf. infra.

Alors que les gouvernements successifs ont plusieurs fois renoncé à la mise en place de dispositifs visant à développer la fiscalité écologique (taxe carbone, écotaxe poids lourds...), force est de constater que cette dernière éprouve des difficultés pour être acceptée par l'opinion publique, comme par l'ensemble de la classe politique¹⁸

Pourtant, une évolution sensible est observable depuis 2013 en faveur du verdissement du système fiscal français. Ainsi, les taxes, contributions et redevances destinées à encourager les comportements vertueux sur le plan environnemental devraient se chiffrer à 65,5 milliards d'euros en 2016, soit une hausse de 2 milliards en un an, et 8,7 milliards de plus qu'en 2012, selon le rapport de la députée Valérie Rabault¹⁹. Si ce montant correspondant quasiment au rendement de l'impôt sur le revenu, il convient de noter que la taxe intérieure sur les produits de consommation énergétique (TICPE), avec une augmentation de 2 milliards d'euros en 2015 et d'un milliard en 2016, absorbe une part non négligeable de cette hausse et représentera, en 2016, 43% de l'ensemble des impôts verts.

Au-delà des mesures ponctuelles, la fiscalité écologique doit se concevoir dans le cadre d'une réforme fiscale plus large pour constituer une base déterminante, voire la base principale, du système d'imposition. A cet égard, une réflexion sur l'évolution de la fiscalité écologique devrait figurer dans le projet de loi de finances rectificative pour 2016.

b- La loi relative à la transition énergétique : une réelle avancée

Après trois ans de préparation et de débats parlementaires, est née la loi du 17 août 2015 « relative à la transition énergétique pour la croissance verte ». Son titre IV est consacré à l'économie circulaire dont les dispositions ont été grandement enrichies au cours de la procédure législative ; il s'intitule plus précisément « lutter contre les gaspillages et promouvoir l'économie circulaire : de la conception des produits à leur recyclage » et se compose de trente quatre articles. Des principes sont posés, des objectifs de diminution des déchets produits ou mis en décharge, et de recyclage, sont fixés. En outre, une définition de l'économie circulaire est donnée.

b1-La consécration législative du concept d'économie circulaire

Sur le plan politique, le concept d'économie circulaire est apparu lors du Grenelle de l'environnement en 2007, au cours duquel ce nouveau modèle économique est posé comme un objectif à poursuivre. Le sujet fut également une thématique de réflexion lors de la conférence environnementale de 2013. Mais il faut attendre la loi du 17

¹⁸ Cf. not. M. Chiroleu-Asouline, Fiscalité des ménages et des entreprises, Revue de l'OFCE, 2015 /3 p.129.

¹⁹ Rapport Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 2016, n° 3110, 8 octobre 2015 Tome I.

août 2015 sur la transition énergétique pour une consécration législative. La notion d'économie circulaire fait une entrée appuyée dans le marbre du Code de l'environnement, du Code de l'énergie, mais aussi du Code de la consommation. Ainsi, la transition vers une économie circulaire est désormais actée comme un instrument au service de l'objectif de développement durable (article L. 110-1 5° Code de l'environnement). De même, l'économie circulaire devient l'un des objectifs de la politique énergétique (article L. 100-4 du Code de l'énergie). La « commande publique durable » est consacrée en tant qu'outil « au service de la transition vers une économie circulaire »²⁰. Dans cette perspective, l'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements devront réduire leur consommation de papier, acheter des produits et articles de papeterie ainsi que des imprimés fabriqués à partir de papier recyclé. De même, la composition des parcs de véhicules automobiles, et des parcs de bus et autocars, devra être partiellement composée de véhicules propres. Enfin, l'Etat et les collectivités territoriales devront veiller au réemploi ou au recyclage des déchets de construction ou d'entretien occasionnés par les travaux routiers dont ils sont le maître d'ouvrage. Pour toutes ces obligations, des données chiffrées, en termes de proportions, et des échéances sont posées²¹. En outre, un délit est instauré : l'obsolescence programmée²².

Si elle entérine la notion d'économie circulaire, la loi sur la transition énergétique en donne également une définition, insérée dans le Code de l'environnement.

b2-Une définition de l'économie circulaire

Aux termes de l'article L. 110-1-1 du Code de l'environnement, résultant de la loi du 17 août 2015²³, « la transition vers une économie circulaire vise à dépasser le modèle économique linéaire (...) en appelant à une consommation sobre et responsable des ressources naturelles et des matières premières primaires ainsi que, par ordre de priorité à la prévention de la production des déchets notamment par un réemploi et une réutilisation et, à défaut, un recyclage des déchets, des matières premières secondaires et des produits. La promotion de l'écologie industrielle et de la conception écologique des produits, l'utilisation de matériaux issus de ressources naturelles renouvelables gérées durablement, l'allongement de la durée du cycle de vie des produits, la prévention des déchets, des polluants et des substances toxiques, le traitement des déchets en respectant la hiérarchie des modes de traitement, la coopération entre acteurs économiques à l'échelle territoriale pertinente dans le respect du principe de proximité et le développement des valeurs d'usage et de partage et de l'information sur leurs coûts écologique, économique et social contribuent à cette nouvelle prospérité ».

²⁰ Art. L. 541-1 Code de l'environnement.

²¹ Art. 79 loi 17 août 2015.

²² Cf. infra.

²³ Art.70 de la loi.

b3- une stratégie concrétisée par un plan pluriannuel au service de la prévention et de la gestion des déchets

SI la promotion de l'économie circulaire ne se limite pas à la prévention et à la gestion des déchets, celles-ci en constituent néanmoins le point focal et la loi sur la transition énergétique s'inscrit dans cette dynamique, privilégiant la réduction, la valorisation et le recyclage des déchets.

La loi relative à la transition énergétique précise un certain nombre d'objectifs, notamment :

- la réduction de moitié des quantités de déchets mis en décharge, et le recyclage de 60% des déchets en 2025,
- l'amélioration de la conception des produits afin de réduire leur impact environnemental et d'augmenter leur durée de vie,
- le renforcement du principe de proximité dans la gestion des déchets
- le développement des cycles courts de réemploi et de recyclage,
- la généralisation de la tarification incitative en matière de déchets,
- l'interdiction de la distribution de sacs plastique à usage unique

b4 -Une mise œuvre orchestrée

Pour concrétiser ces objectifs, plusieurs décrets d'application sont déjà pris ou en passe de l'être. La crainte d'une loi déclarative est donc évanouie.

Edulcoré, comparé au projet de texte initial, un premier décret en date du 30 décembre 2015²⁴ relatif à la prévention et à la gestion des déchets tend essentiellement à modifier les règles relatives au service public des déchets sur le plan local, au conditions d'exercice des sites de recyclage des navires, à la composition du Conseil national des déchets, mais aussi à simplifier la procédure de sortie du statut de déchet.

Un second texte en date du 18 août 2015²⁵, portant application de l'article L. 512-21 du Code de l'environnement, vise à faciliter la réhabilitation des anciens sites industriels. Il permet, en effet, que l'obligation de remise en état à la charge de l'ancien exploitant du site soit remplie par un tiers, tel qu'un aménageur, le premier restant responsable en cas de défaillance du second.

Un troisième décret publié le 20 août 2015 améliore la gestion des déchets de pneumatiques par la modification des obligations des metteurs sur le marché de pneumatiques et l'extension du périmètre de la filière aux déchets de pneumatiques des cyclomoteurs²⁶.

²⁴ Décret n° 2015-1827, JORF, n° 0303, 31 décembre 2015, p. 25239.

²⁵ Décret n° 2015-1004, JORF, n° 0191, 20 août 2015, p.14539.

²⁶ Décret n° 2015-1003, JORF, n° 0191, 20 août 2015, p.14536.

Un quatrième décret pris le 18 août 2015²⁷ portant application de l'article L. 512-21 du Code de l'environnement vise à faciliter la réhabilitation des anciens sites industriels. Il permet, en effet, que l'obligation de remise en état à la charge de l'ancien exploitant du site soit remplie par un tiers, tel qu'un aménageur, le premier restant responsable en cas de défaillance du second.

Un cinquième texte publié le 20 août 2015 améliore la gestion des déchets de pneumatiques par la modification des obligations des metteurs sur le marché de pneumatiques et l'extension du périmètre de la filière aux déchets de pneumatiques des cyclomoteurs²⁸.

Plusieurs textes sont encore sur le métier réglementaire. Le décret relatif à l'interdiction des sacs de caisse en plastique à usage unique, dont la publication a été retardée, est attendu pour le 1^{er} juillet 2016. Un projet de texte concerne encore l'obligation de reprise des déchets de construction à la charge des distributeurs intervenant en direction des professionnels, lequel met en œuvre le nouvel article L.541-10-9 du Code de l'environnement²⁹. Alors qu'aujourd'hui seuls 25% des déchets du BTP sont recyclés en France, la loi sur la transition énergétique prévoit un objectif de 70% d'ici 2020.

Enfin, deux projets d'arrêtés, respectivement relatifs à la préparation et à la valorisation des combustibles solides de récupération, doivent venir donner corps à l'article L.541-1 §1-9° du Code de l'environnement tel que modifié par la loi sur la transition énergétique.

b5- la création du délit d'obsolescence programmée

Est encore instauré le délit d'« obsolescence programmée » des biens de consommation, définie comme « l'ensemble des techniques par lesquelles un metteur sur le marché vise à réduire délibérément la durée de vie d'un produit pour en augmenter le taux de remplacement ». Cette nouvelle infraction est punie d'une peine d'emprisonnement de deux ans et d'une amende de 300.000 euros, le montant de l'amende pouvant être porté à 5% du chiffre d'affaires moyen annuel calculé sur les trois dernières années³⁰. Il s'agit de sanctionner les techniques visant à raccourcir délibérément la durée de vie d'un produit, et non plus également son « utilisation potentielle » comme l'avaient admis les députés en deuxième

²⁷ Décret n° 2015-1004, JORF, n° 0191, 20 août 2015, p.14539.

²⁸ Décret n° 2015-1003, JORF, n° 0191, 20 août 2015, p.14536.

²⁹ Art. L. 541-10-9: « À compter du 1er janvier 2017, tout distributeur de matériaux, produits et équipements de construction s'organise pour reprendre, à proximité de ses sites de distribution, les déchets issus des mêmes types de matériaux, produits et équipements de construction qu'il vend. Un décret précise les modalités d'application du présent article, notamment la surface de l'unité de distribution à partir de laquelle les distributeurs sont concernés par cette disposition ».

³⁰ Article L.213-4-1 du Code de la consommation.

lecture. En outre, le détail des « *techniques* » visées a également été abandonné au profit d'une définition large qui pourrait ainsi permettre de concerner des manœuvres non identifiées. L'efficacité de la mesure dépendra cependant de l'effectivité des poursuites.

Malgré les reculs, les hésitations, le manque d'audace, la France s'est, néanmoins, engagée dans la voie de l'économie circulaire, d'abord par touches sous l'impulsion européenne, puis par volonté nationale au moyen, notamment, de la loi relative à la transition énergétique. Mais il reste beaucoup à faire.