



**AVIS**

**CCE 2016 - 2060**

**Économie circulaire**

**CCE**  
Conseil Central de l'Economie  
Centrale Raad voor het Bedrijfsleven  
**CRB**





**Avis relatif à la « proposition de mesures fédérales de renforcement de l'économie circulaire »**

**Bruxelles  
21.09.2016**

## Saisine

Le 13 juin 2016, les interlocuteurs sociaux représentés au sein du Conseil central de l'économie ont reçu, de la part des Ministres Peeters et Marghem, une demande d'avis relative à la proposition de feuille de route de l'économie circulaire, un document comprenant 23 propositions de mesures fédérales de promotion de l'économie circulaire. Initialement, l'avis était escompté pour le 21 juillet 2016 mais le délai a été prolongé jusqu'au 31 août 2016 à la demande des partenaires sociaux.

La sous-commission « Économie circulaire » a été chargée de l'élaboration d'un projet d'avis et s'est réunie à cet effet le 12 août 2016. Elle a, sur la base de cette consultation, rédigé le présent avis qui a été approuvé par l'assemblée plénière le 21 septembre 2016.

L'avis comporte deux parties. La première comprend les réflexions générales des membres du Conseil au sujet du document reçu. La seconde présente un certain nombre de propositions concrètes.

## Avis

### 1 Réflexions générales

Les partenaires sociaux se réjouissent de l'élaboration de propositions visant à renforcer le développement de l'économie circulaire en Belgique. La transition réussie vers une économie circulaire doit en effet déboucher sur la création d'une "valeur commune", c'est-à-dire une valeur tant pour la société que pour les entreprises et les travailleurs.

- L'amélioration de l'environnement profitera à la société dans son ensemble ;
- En anticipant une tendance sociétale, les entreprises peuvent renforcer leur compétitivité, mais aussi développer de nouveaux « business models » et de nouvelles activités économiques ;
- Et les travailleurs en profitent par le biais de l'effet positif sur l'emploi, du maintien et de la création d'emplois de qualité et des revenus qui y sont associés.

L'économie fait partie intégrante d'un écosystème duquel elle dépend car elle y puise l'intégralité des ressources nécessaires à son fonctionnement. Cependant, dans un monde où ces dernières sont limitées, la poursuite d'une économie linéaire sur le modèle « Extraire, produire, consommer, jeter » n'est pas viable. C'est pourquoi un changement de paradigme vers une économie circulaire est devenu nécessaire non seulement pour répondre à l'urgence environnementale, mais aussi pour les avantages qu'il procure aux entrepreneurs belges qui rencontrent de plus en plus de problèmes à s'épanouir dans l'économie linéaire et pour pérenniser notre modèle social.

Conscients des bénéfices potentiels et donc, de l'importance de la transition vers une économie circulaire, les partenaires sociaux ont émis en février 2016 l'avis « Vers une économie circulaire belge créatrice de postes de travail de qualité et de valeur ajoutée – focus sur le recyclage » ([CCE 2016-0496](#)).

Les partenaires sociaux qualifient de positive la coopération entre les administrations Environnement et Économie et l'IFDD lors de l'élaboration des mesures. En effet, le développement d'une économie circulaire en Belgique nécessite une profonde transition socio-économique qui mobilisera de nombreux domaines politiques. En dehors de l'Environnement et de l'Économie, il est encore de nombreux autres domaines de politique ayant un important impact sur la transition vers une économie circulaire. Que l'on

pense à la Fiscalité, à la Politique du marché du travail, à la Politique de la formation et de l'innovation... Ces domaines sont par ailleurs répartis entre différents niveaux politiques : le niveau européen, le niveau national et le niveau régional. Ceci entraîne des défis majeurs au niveau de la coordination et de cohérence entre les différents instruments. Les partenaires sociaux estiment dès lors qu'il est essentiel que la politique de développement de l'économie circulaire en Belgique soit conçue en concertation avec les Régions.

Le document soumis pour avis contient 23 mesures fédérales potentielles de promotion de l'économie circulaire. Ainsi que les Ministres l'indiquent, certaines propositions ne sont pas détaillées. Il subsiste également encore parfois des différences entre les versions néerlandaise et française du document. Par conséquent, un certain nombre de mesures décrites dans la version actuelle du document ne sont pas suffisamment claires aux yeux des partenaires sociaux, lesquels ne sont dès lors pas à même de se prononcer. Par ailleurs, les partenaires sociaux regrettent, ainsi qu'ils le déclarent également dans leur lettre du 12 juillet 2016, que le document n'ait pas encore été remanié en fonction des remarques qui ont été communiquées lors des workshops organisés les 31 mai et 2 juin avec les parties prenantes. Ils demandent dès lors à pouvoir formuler un avis plus détaillé en la matière lorsque le document aura été finalisé et / ou lorsque des initiatives législatives seront prises. La concertation sociale relative au thème de l'économie circulaire sera en effet cruciale pour faire en sorte que la transition en ce sens débouche sur une prospérité sociétale aussi grande que possible.

Les représentants des organisations syndicales s'interrogent aussi sur la pertinence de faire appel à un bureau de consultance externe au cours de ce processus alors que les ressources nécessaires existent dans les administrations concernées (sans devoir faire appel à des services externes payants). Quand un appel à des consultants a lieu, les représentants des organisations syndicales demandent que cela se fasse en toute transparence et avec publicité des frais engagés.

En général, les partenaires sociaux expriment les réflexions suivantes quant au présent document :

- Le concept d'économie circulaire est très large et n'est pas toujours compris de la même manière. La question se pose dès lors de savoir ce que les Ministres entendent par 'le renforcement de l'économie circulaire' et quelles sont les priorités des Ministres dans le cadre de ce large concept.
- Plus généralement, les partenaires sociaux considèrent qu'un cadre global fait défaut. On ne sait pas clairement quels sont les objectifs du gouvernement fédéral et quelle est la façon dont ces 23 mesures s'intègrent dans la réalisation de ces objectifs. Pour les partenaires sociaux, il est d'une importance cruciale que l'on mise sur la création de valeur ajoutée en Belgique, ainsi que sur la création d'entreprises rentables et d'emplois de qualité. Il importe que les boucles restent autant que possible locales afin d'éviter le transport inutile ainsi que les émissions de CO<sub>2</sub> qui en découlent. Ceci permet en outre de favoriser les emplois locaux. L'éco-design, le développement / la réorganisation de filières et les « business models » intégrant l'économie de la fonctionnalité peuvent y contribuer. Cela n'enlève pas que, pour certaines boucles, les économies d'échelle sont importantes, ce qui implique que l'accès aux matières premières et, donc, leurs importations, sont cruciaux.
- Il est à regretter que le document ne précise pas la façon dont les propositions seront concrétisées ultérieurement. Quel est le budget prévu ? Quel est le calendrier envisagé ? Qui mettra en œuvre telle et telle mesure ?... Il est en outre prêté peu d'attention à la sensibilisation des acteurs quant à l'importance de la transition vers l'économie circulaire.

- Il est important que les 23 propositions s'inscrivent dans le cadre du paquet européen économie circulaire. La note de bas de page 1 prévoit que « certaines de ces mesures permettront également de tester (via une législation ou non) certains éléments au niveau national avant de les défendre ou non au niveau EU. » Les partenaires sociaux considèrent certes comme positif que la Belgique veuille jouer un rôle de pionnier dans le dossier de l'économie circulaire et les laboratoires expérimentaux, marchés publics innovatifs, etc. peuvent être d'un apport notable mais ils tiennent néanmoins à souligner l'importance d'un cadre juridique stable. La prévisibilité et la sécurité juridique constituent une condition nécessaire à un bon climat d'investissement.
- Des 'modèles d'entreprise' novateurs seront importants pour la transition vers une économie circulaire. Concernant ces 'modèles d'entreprise' novateurs :
  - Les représentants des organisations syndicales soulignent que ces 'modèles d'entreprise' doivent être soumis aux normes et règles en vigueur qui s'appliquent aussi aux offreurs établis de services / produits comparables.
  - Les représentants des organisations patronales estiment que les innovateurs en matière de modèle d'entreprise doivent se conformer aux mêmes règles de base que les autres entreprises (par ex. dans les domaines de la fiscalité, de la sécurité sociale, du droit du travail, de la sécurité alimentaire...). Ils doivent cependant pouvoir escompter simultanément que les lois et règles sectorielles spécifiques existantes soient adaptées en temps utile afin de permettre aux récentes activités novatrices et aux nouveaux modèles d'entreprise de concurrencer sur un pied d'égalité les activités et modèles existants.
- Enfin, les mesures proposées présentent également un important déséquilibre. Certaines mesures (par exemple le développement d'une stratégie de la biomasse, la tarification du carbone...) sont à ce point étendues qu'elles requièrent un plan (et un avis y afférent) séparé. Étant donné le peu d'informations disponibles et la brièveté du délai imparti, les partenaires sociaux ne sont pas à même, en ce moment, de se prononcer sur ce sujet. Ils demandent qu'un plan plus détaillé soit déposé de sorte qu'un avis séparé puisse être émis quant à ces thèmes.

## **2 Réflexions portant sur quelques mesures concrètes**

Vu la brièveté du délai imparti, les partenaires sociaux se sont essentiellement concentrés, dans le texte ci-dessous, sur les points qui avaient déjà fait l'objet de discussions au sein du Conseil. Toutefois, ainsi que dit précédemment, ils tiennent à se prononcer de nouveau sur toutes les mesures lorsqu'une version plus définitive des propositions sera disponible.

### ***Mesure 1 : Partenariats pour le développement d'une économie plus circulaire***

Les partenaires sociaux soutiennent la proposition de partenariats entre les autorités publiques, les centres de connaissance, les entreprises et les autres acteurs sociétaux en vue d'apporter des réponses aux défis spécifiques de la transition vers l'économie circulaire. La conjonction de la connaissance, de l'expérience et de la créativité est en effet nécessaire à l'émergence de solutions. Les partenaires sociaux, à tous les niveaux, souhaitent être associés à ces partenariats.

### ***Mesure 2 : Développement d'indicateurs, collecte de données et fixation d'objectifs***

Il est important d'assurer le suivi de la transition vers l'économie circulaire et donc de l'efficacité de la politique menée dans ce domaine. Pour ce faire, des indicateurs sont indispensables. Les partenaires sociaux sont dès lors satisfaits des efforts qui seront fournis en ce sens.

Toutefois, le choix des indicateurs dont le suivi doit être assuré sera déterminé par les objectifs poursuivis. On a donc besoin, durant la première phase, d'objectifs clairement formulés et quantifiés.

Les partenaires sociaux estiment cependant qu'il est important que le développement d'indicateurs soit compatible avec ce qui se fait au niveau européen. Il est essentiel qu'une mise en concordance ait lieu à ce niveau et que les obligations de rapportage soient organisées de la façon la plus optimale et efficace possible.

### **Mesures 3 et 4 : Information sur la réparabilité et sur les critères de réparabilité**

La capacité à réparer et à actualiser est importante non seulement pour les consommateurs mais aussi pour les clients B2B. Les partenaires sociaux demandent donc que l'attention se porte aussi vers ce groupe-cible.

Lors du choix de cas pratiques / projets pilotes, il est important de tenir compte de la mesure dans laquelle ceux-ci peuvent contribuer (à terme) à la création de valeur ajoutée et d'emplois de qualité en Belgique. S'agissant des cas en matière de réparabilité et d'actualisation, il importe par exemple de choisir des produits qui sont actuellement fabriqués / réparés / actualisés en Belgique de sorte que les connaissances et l'expérience acquises dans ce contexte puissent aussi apporter un avantage à l'économie belge. En général, il faut tenir compte, lors du choix de ces cas pratiques / projets pilotes, de leur potentiel économique en Belgique et donc des spécialisations économiques présentes ainsi que des évolutions économiques escomptées. Diverses instances fédérales et régionales disposent de matériel de recherche dans ce domaine. Il est important de partager et d'utiliser cette information.

Il convient qu'en dehors de la promotion de la réparation de produits, les autorités publiques recherchent, conjointement avec les partenaires sociaux, les moyens d'inciter les entreprises productrices à adapter leur business model en vue de l'offre de produits plus durables et, ce faisant, à préserver et à augmenter leur compétitivité et l'emploi. Les autorités publiques doivent cependant veiller à ce que les recettes fiscales et sociales ne pâtissent pas du développement de nouveaux modèles d'entreprise.

### **Mesure 7 : Définition de critères de recyclabilité**

La Belgique occupe une position forte dans le domaine de l'activité du recyclage. Pour pouvoir développer davantage cette activité, il convient d'être attentif non seulement au processus de recyclage proprement dit, mais aussi à l'ensemble de la chaîne de valeur (cf. CCE 2016-0496). L'aisance avec laquelle les produits peuvent être recyclés est déterminée dès la phase de conception. Favoriser une conception de produits axée sur le recyclage et l'éco-conception doivent dès lors constituer une priorité politique. Il convient d'étudier l'instrument le plus approprié pour réaliser cet objectif.

Les partenaires sociaux attirent l'attention sur la nécessité de veiller à la santé/sécurité dans le secteur des déchets qui sont particulièrement préoccupantes compte tenu de la croissance rapide du secteur constitué principalement de PME.

En général, les partenaires sociaux estiment qu'il est important que des mesures soient, autant que possible, prises au niveau européen et qu'il soit tenu compte du contexte international, notamment si la compétitivité des entreprises de l'UE vis-à-vis de leurs concurrents sur d'autres continents est engagée. Les partenaires sociaux insistent néanmoins pour que la Belgique y soit exemplative et moteur de changement. Il est en outre nécessaire de disposer d'un cadre législatif laissant une large place à l'innovation par les entreprises. Les entreprises doivent elles-mêmes disposer d'une marge de manœuvre concernant leurs choix et l'utiliser de façon à réaliser des objectifs souhaités par les autorités publiques.

L'économie circulaire vise justement à promouvoir l'innovation et à renforcer la compétitivité via le développement de nouveaux « business models » anticipant l'augmentation des prix des matières premières. La concertation avec les parties prenantes sera nécessaire afin de susciter l'appui de la population.

Un important élément dans le cadre de la stimulation de la conception de produits axée sur le recyclage est celui de la capacité à mesurer et à contrôler cet aspect. Il n'existe pas encore actuellement d'instrument global le permettant. Les partenaires sociaux estiment qu'il est important qu'un tel instrument soit développé au niveau européen. La forme que doit prendre cet instrument dépendra du type de produit, du contexte (international)...

La mesure 7 veut développer une proposition permettant d'évaluer la recyclabilité d'un produit. Concrètement, il est question d'un index 3R qui porte non seulement sur la recyclabilité mais aussi sur la possibilité de valorisation de l'énergie et de récupération. Étant donné l'absence actuelle d'informations sur la composition et le calcul de cet index 3R, les partenaires sociaux ne peuvent se prononcer sur ce point dans cet avis. La feuille de route précise cependant que « le focus sera mis sur le recyclage » dans cet index. Il est important de souligner que, dans certaines circonstances, la réutilisation (de composants ou du produit dans son ensemble) ou la remise à neuf génèrent éventuellement une valeur ajoutée supérieure (tant socialement et économiquement, qu'écologiquement) à celle du recyclage. Par ailleurs, il convient de remarquer qu'un "compromis" peut intervenir entre la mesure de recyclabilité d'un produit et d'autres objectifs tels que l'efficacité énergétique. Dans de telles situations, un juste équilibre devra inmanquablement être trouvé entre les objectifs.

### ***Mesure 9 : Récupération des composants – Projet pilote***

Lors du choix de cas pratiques / projets pilotes, il est important de tenir compte de la mesure dans laquelle ceux-ci peuvent contribuer (à terme) à la création de valeur ajoutée et d'emplois de qualité en Belgique. S'agissant des cas en matière de réparabilité et d'actualisation, il importe par exemple de choisir des produits qui sont actuellement fabriqués / réparés / actualisés en Belgique de sorte que les connaissances et l'expérience acquises dans ce contexte puissent aussi apporter un avantage à l'économie belge. En général, il faut tenir compte, lors du choix de ces cas pratiques / projets pilotes, de leur potentiel économique en Belgique et donc des spécialisations économiques présentes ainsi que des évolutions économiques escomptées. Diverses instances fédérales et régionales disposent de matériel de recherche dans ce domaine. Il est important de partager et d'utiliser cette information.

### ***Mesure 11 : Encadrement de la mise à disposition de sacs plastiques à usage unique***

Il est important d'assurer la concordance entre les mesures fédérales et régionales visant à mettre en œuvre la directive européenne 2015/720 (sur le plan du calendrier, du type de sacs plastiques...).

### ***Mesure 15 : Soutien au recyclage sain (non toxique)***

Les partenaires sociaux sont d'accord avec le point 1, à savoir qu'il est important d'identifier les barrières (législatives ou autres) à la mise sur le marché de produits contenant des matériaux recyclés, et ce tout en respectant la protection de la santé humaine et de l'environnement. Certaines normes rendent cependant encore impossible l'utilisation de matériaux recyclés dans les produits (p.ex. des normes en matière de construction). Nous devons évoluer vers une réglementation/des normes faisant référence aux performances des produits plutôt qu'à une description détaillée. Sur ce point, il convient que les autorités belges aient des échanges avec les acteurs de terrain afin de déterminer où se trouvent les principaux problèmes et de rechercher les freins dans les législations existantes. Il est important de noter que même les marchés publics eux-mêmes excluent souvent explicitement certaines matières recyclées,



et ce principalement dans les produits de construction. Cela est un contraste saisissant avec, entre autres, la volonté de soutenir le recyclage via des marchés publics écologiques.

Mais il importe aussi d'évaluer les législations au cours des autres phases de la chaîne de valeur du recyclage, tout en respectant la protection de la santé humaine et de l'environnement. Les partenaires sociaux avancent plusieurs exemples dans leur avis CCE 2016-0496. Une demande récurrente est celle de l'harmonisation de la législation. En ce qui concerne la collecte et le transport de déchets, il est par exemple souvent fait état de différences d'interprétation de la directive sur les déchets et du règlement CLP selon les pays et les régions (également en Belgique), différences qui constituent une importante barrière au transport transfrontalier de déchets (point 3.2.3). De cette façon, la Belgique est privée d'opportunités de traitement et de recyclage des déchets étrangers et donc de création de valeur ajoutée et d'emplois sur son territoire.

Les partenaires sociaux lisent au point 4 qu'une étude sera consacrée à l'état de la situation et aux possibilités de développement en matière de marquage des matériaux et de présence éventuelle de substances dangereuses. Un obstacle possible (technique ou économique) au recyclage de certains flux de déchets est en effet la traçabilité de certaines substances. Nous pouvons citer en guise d'exemple les matières plastiques pour lesquelles il est difficile/onéreux de déterminer si elles contiennent certaines substances. Ce problème est souvent plus important pour les plastiques qui ne deviennent des déchets qu'au terme d'une longue durée de vie. Si la traçabilité des substances est un problème, une solution peut être, dans certains cas, une « bill of materials ». Une « bill of materials » engendre toutefois également des coûts. C'est pourquoi d'autres pistes doivent également être étudiées.

### ***Mesure 18 : Marchés publics***

Les pouvoirs publics disposent d'une force de frappe potentielle non négligeable sur les marchés des matières recyclées. Ils constituent non seulement un débouché pour les matières recyclées mais peuvent aussi remplir un rôle de modèle via leur comportement d'achat et convaincre d'autres consommateurs de la qualité des produits recyclés.

Les partenaires sociaux qualifient dès lors de positive l'intention d'examiner la façon de mieux utiliser ce levier. Il conviendra donc, parallèlement à des initiatives visant à rassurer les acteurs des marchés publics quant à la validité juridique et à diffuser les résultats de projets pilotes, de dresser le relevé des barrières réglementaires (voir la discussion de la mesure 15).

### ***Mesure 20 : Création d'un centre de connaissance en économie durable***

Si un nouveau centre de connaissance est mis sur pied, il est important d'en démontrer clairement la valeur ajoutée par rapport aux initiatives déjà lancées. Il existe en effet déjà beaucoup de connaissances et de matériel de recherche en Belgique. Mais la fragmentation et la dispersion de ces connaissances parmi les différents acteurs - les administrations fédérales et régionales, les instituts de la connaissance, les fédérations... - constituent un important problème. Le défi à relever n'est donc pas tant la réalisation de nouvelles études mais bien la coordination, au départ d'une question de recherche fort concrète, de l'information existante sur le thème choisi. En s'appuyant sur cette base, on pourra déterminer s'il est encore vraiment nécessaire / utile de réaliser des études supplémentaires, qui est le plus à même de s'en charger... Un centre de connaissance remplissant un tel rôle de coordination peut être intéressant.

Outre le travail préparatoire dans la perspective d'une politique, le centre de connaissance pourrait aussi assurer le suivi de l'impact des recommandations de politique des partenaires sociaux. Il serait utile de dresser à intervalle régulier l'inventaire des mesures déjà prises et des mesures planifiées aux échelons fédéral et régional.

Assistaient à la séance plénière commune du 21 septembre 2016, tenue sous la présidence de Monsieur R. TOLLET, Président du Conseil:

**Membre nommé sur la proposition des organisations représentatives de l'industrie et des banques et assurances:**

Monsieur ROOSSENS

**Membres nommés sur la proposition des organisations représentant l'artisanat, le petit et moyen commerce et la petite industrie:**

Messieurs LESCEUX et VANDORPE

**Membre nommé sur la proposition des organisations des agriculteurs:**

Monsieur GOTZEN

**Membre nommé sur la proposition de la sylviculture:**

Monsieur COOLENS

**Membre nommé sur la proposition du secteur non marchand fédéral en Belgique:**

Madame URBAIN

**Membres nommés sur la proposition des organisations représentatives des travailleurs:**

Fédération générale du Travail de Belgique: Messieurs DE BAENE et QUINTARD

Confédération des Syndicats chrétiens de Belgique: Messieurs HANSSENS et VAN ZWOL

Centrale générale des Syndicats libéraux de Belgique: Messieurs COPPENS et VALENTIN