

FR

2023

17

Rapport spécial

## Économie circulaire

Une transition lente dans les États membres  
malgré l'action de l'Union européenne



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE

# Table des matières

	Points
<b>Synthèse</b>	<b>I - X</b>
<b>Introduction</b>	<b>01 - 14</b>
<b>Économie circulaire</b>	<b>01 - 02</b>
Importance croissante accordée à l'économie circulaire dans la législation de l'UE	03 - 08
Les plans d'action de la Commission pour une économie circulaire (PAEC)	09 - 14
<b>Étendue et approche de l'audit</b>	<b>15 - 21</b>
<b>Observations</b>	<b>22 - 91</b>
Les États membres accordent davantage d'attention à l'économie circulaire, mais les progrès sont lents et le suivi pose problème	22 - 32
Les progrès accomplis par les États membres vers la mise en place d'une économie circulaire sont lents	23 - 26
Le PAEC 1 a eu une incidence sur les stratégies des États membres en matière d'économie circulaire	27 - 28
Le cadre de suivi de la Commission présente des faiblesses	29 - 32
Peu d'éléments attestent de l'efficacité des mesures du PAEC 1 visant à faciliter la transition des États membres vers une économie circulaire	33 - 51
La Commission a conclu que la détection de l'obsolescence programmée n'était pas réalisable	35 - 37
L'ampleur de l'utilisation des aides accordées pour soutenir le remplacement des substances dangereuses n'apparaissait pas clairement	38 - 39
Les projets soutenant l'accès aux technologies de fabrication avancées ont apporté une contribution limitée	40 - 42
Les documents de référence MTD, l'EMAS et la VTE ont eu une faible incidence sur la durabilité des processus de production	43 - 49
La Commission a coopéré avec les parties prenantes dans le cadre des forums existants	50 - 51

<b>Les financements de l'Union ont été mis à disposition pour soutenir la transition vers une économie circulaire, mais n'ont guère été utilisés pour la conception circulaire</b>	<b>52 - 91</b>
La Commission a prévu d'accorder un financement considérable de l'UE en faveur de l'économie circulaire	54 - 55
Faible utilisation des Fonds de la politique de cohésion pour les projets de conception circulaire	56 - 65
La Commission a mobilisé des fonds au titre d'Horizon 2020 en faveur de l'économie circulaire, mais son incidence a été limitée dans les États membres	66 - 75
Le programme LIFE a financé des projets d'économie circulaire, mais la part qu'ils ont consacrée à la conception circulaire n'est pas connue	76 - 81
Le programme COSME n'a guère soutenu la réalisation des objectifs en matière de conception circulaire	82 - 85
Le soutien de l'EFPI à la conception circulaire a été limité par la demande sur le marché	86 - 91
<b>Conclusions et recommandations</b>	<b>92 - 98</b>

## Annexes

<b>Annexe I – Transposition des directives de l'UE relatives à l'économie circulaire adoptées dans le cadre du PAEC 1</b>
<b>Annexe II – Liste des actions des PAEC 1 et 2 de la Commission liées à la conception circulaire</b>
<b>Annexe III – Le cadre de suivi pour l'économie circulaire</b>

## Sigles, acronymes et abréviations

## Glossaire

## Réponses de la Commission

## Calendrier

## Équipe d'audit

# Synthèse

**I** Les économies ont traditionnellement eu tendance à suivre un cycle linéaire du type «extraire-fabriquer-jeter». En revanche, une économie circulaire maintient le plus longtemps possible la valeur des produits, des matières et des ressources et réduit les déchets au minimum. Les citoyens ont ainsi accès à des produits qui présentent une plus longue durée de vie et/ou sont plus faciles à réparer, à moderniser, à refabriquer, à réutiliser ou à recycler. Pour les entreprises, l'économie circulaire offre des perspectives en matière d'utilisation plus efficace des ressources.

**II** La conception d'un produit détermine environ 80 % de son incidence sur l'environnement. Afin de réduire l'incidence sur l'environnement au minimum, les produits et les processus de production doivent être repensés dans le respect des principes de l'économie circulaire, conformément à la priorité donnée par l'UE à la prévention de la production de déchets.

**III** L'utilisation efficace des ressources figure au programme politique de l'Union depuis plus d'une décennie. Les plans d'action pour une économie circulaire font partie des stratégies de la Commission sur l'économie circulaire. En 2015, la Commission a publié son premier plan d'action pour une économie circulaire comprenant des mesures pour établir le cadre réglementaire d'appui ainsi qu'une orientation stratégique, pour allouer des financements de l'Union et pour suivre la transition de l'UE vers une économie circulaire. En réponse au pacte vert pour l'Europe, la Commission a publié en 2020 un nouveau plan d'action qui s'appuyait sur le précédent et fixait un objectif ambitieux consistant à doubler d'ici à 2030 la part des matières recyclées et réintroduites dans l'économie de l'Union.

**IV** Lors de notre audit, nous avons évalué si l'action de la Commission a eu une véritable incidence sur les activités concernant l'économie circulaire dans les États membres. Nous nous sommes concentrés sur les actions de la Commission figurant dans son premier plan d'action de 2015 liées à la conception et à la production. Nous avons examiné le rythme de la transition des États membres vers une économie circulaire, l'efficacité des mesures de facilitation conçues par la Commission pour soutenir cette transition ainsi que la mobilisation des fonds de l'UE provenant de différentes sources en faveur de l'économie circulaire. Le présent rapport vise à contribuer à relever le défi que constitue actuellement pour l'UE la réduction de l'incidence des activités économiques sur l'environnement. Il devrait aider la Commission à améliorer son suivi de la transition vers une économie circulaire, ainsi qu'à mieux orienter les financements de l'UE vers la conception circulaire des produits.

et des processus de production, ce qui constitue la façon la plus efficace de mener cette transition.

**V** Selon notre conclusion globale, seul un nombre limité d'informations probantes attestent que les plans d'action pour une économie circulaire, et notamment les actions concernant la conception circulaire des produits et des processus de production, ont eu une incidence sur les activités relatives à l'économie circulaire dans les États membres.

**VI** Point positif, depuis la publication du premier plan d'action, les gouvernements des États membres ont augmenté le nombre d'activités liées à l'économie circulaire. Néanmoins, les progrès restent lents. L'objectif ambitieux de l'Union, à savoir doubler d'ici à 2030 sa part de matières recyclées et réintroduites dans l'économie, semble très difficile à réaliser.

**VII** Le cadre mis en place par la Commission pour suivre la transition de l'UE vers une économie circulaire n'a pas pleinement pris en considération l'ensemble des aspects essentiels et ne comportait pas d'indicateurs spécifiques relatifs à la conception circulaire des produits. Au moment de notre audit, alors que le cadre de suivi faisait l'objet d'un réexamen, nous avons constaté que les indicateurs de la Commission ne permettaient pas de réaliser un suivi exhaustif de l'ensemble des progrès accomplis en matière de transition.

**VIII** Nous n'avons relevé que peu d'informations probantes attestant de l'efficacité des mesures de facilitation du plan d'action, conçues pour favoriser la transition des États membres vers une économie circulaire en fournissant une orientation stratégique dans des domaines tels que l'innovation et l'investissement. Conformément à la législation de l'UE, les États membres devraient faire un bon usage des investissements de l'Union en accordant la priorité à la prévention des déchets.

**IX** Au cours de la période 2014-2020, l'Union avait prévu de consacrer plus de 10 milliards d'euros de financements à la transition vers une économie circulaire. Malgré la disponibilité des fonds de l'UE et le soutien global à l'économie circulaire, la Commission et les États membres n'ont pas orienté efficacement les financements vers des investissements centrés sur la conception circulaire des produits et des processus de production. Les financements de l'Union ont en grande partie été utilisés dans le domaine de la gestion des déchets, dont le potentiel en matière de réduction de l'incidence sur l'environnement est moindre. Bien que la programmation pour la période 2021-2027 mette davantage l'accent sur l'économie circulaire, les États membres peuvent toujours choisir de consacrer une grande part des financements de

l'UE à la gestion des déchets plutôt qu'à leur prévention grâce à une conception circulaire.

**X** Nous avons recommandé à la Commission:

- d'améliorer son suivi de la transition des États membres vers une économie circulaire afin de favoriser une prise de décision éclairée sur les nouvelles politiques, initiatives et actions;
- d'analyser les raisons de la faible utilisation des financements accordés par l'UE en faveur de la conception circulaire et d'examiner les possibilités de renforcer les mesures d'incitation.

# Introduction

## Économie circulaire

**01** Le terme «économie circulaire» fait référence aux concepts que sont le maintien aussi longtemps que possible de la valeur des produits, des matières et des ressources, ainsi que la réduction des déchets au minimum. Cette approche se distingue du cycle traditionnel du type «extraire-fabriquer-jeter» et présente d'importants avantages en matière de durabilité. Les citoyens ont ainsi accès à des produits qui ont une plus longue durée de vie et/ou sont plus faciles à réparer, à moderniser, à refabriquer, à réutiliser ou à recycler. L'économie circulaire offre également un certain nombre d'avantages potentiels aux entreprises, notamment une plus grande efficacité dans l'utilisation des ressources et une exposition moindre à la volatilité des prix.

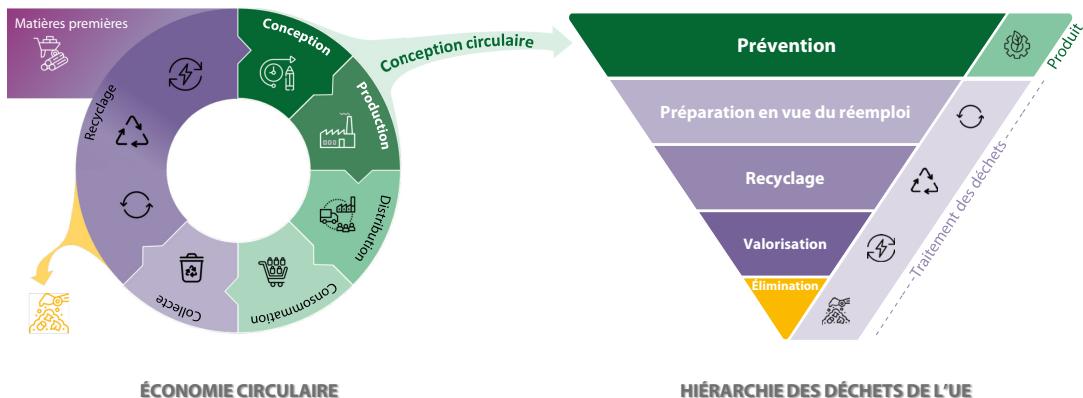
**02** L'économie circulaire englobe l'ensemble du cycle de vie d'un produit. Cependant, comme le souligne la Commission<sup>1</sup>, «l'économie circulaire commence au tout début de la vie d'un produit. Tant la phase de conception que les processus de production ont une incidence sur l'approvisionnement, l'utilisation des ressources et la production de déchets tout au long du cycle de vie d'un produit.» Afin de réduire leur incidence sur l'environnement au minimum, les produits et les processus de production doivent être repensés dans le respect des principes de l'économie circulaire, conformément à la priorité donnée par l'UE à la prévention de la production de déchets (voir *figure 1*). Environ 80 % de l'incidence d'un produit sur l'environnement sont déterminés par sa conception<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Un plan d'action de l'Union européenne en faveur de l'économie circulaire, COM(2015) 614 final.

<sup>2</sup> *Ecodesign your future: how ecodesign can help the environment by making products smarter*, Commission européenne, 2014.

**Figure 1 – Rapport entre les étapes de l'économie circulaire et la prévention des déchets dans l'Union**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du document intitulé *Cohesion policy support for the circular economy* publié par la Commission en juin 2016; et de la [directive-cadre relative aux déchets](#).

## Importance croissante accordée à l'économie circulaire dans la législation de l'UE

**03** L'utilisation efficace des ressources figure au programme politique de l'Union depuis plus d'une décennie. En mars 2010, la Commission a adopté sa stratégie Europe 2020<sup>3</sup>, dont l'une des priorités consistait à «promouvoir une économie plus efficace dans l'utilisation des ressources, plus verte et plus compétitive». En 2011, elle a publié l'initiative phare intitulée «Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources»<sup>4</sup>, qui visait à rendre la croissance économique durable en la dissociant de la consommation de ressources.

<sup>3</sup> Commission européenne, Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive, [COM\(2010\) 2020 final](#).

<sup>4</sup> Commission européenne, Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources, [COM\(2011\) 571 final](#).

**04** En juillet 2014, la Commission a publié une proposition législative de directive concernant la réduction des déchets<sup>5</sup>, accompagnée d'une communication sur l'économie circulaire<sup>6</sup> (le paquet «Économie circulaire»). En mars 2015, elle a cependant décidé de *retirer* sa proposition, à laquelle il avait été reproché de se concentrer sur les politiques et la législation relatives aux déchets plutôt que sur des propositions spécifiquement destinées à améliorer l'ensemble du cycle de vie des produits, et notamment à prévenir les déchets.

**05** L'Union européenne a adopté un grand nombre de directives sur l'économie circulaire. La directive de 2009 sur l'écoconception<sup>7</sup> est le principal texte législatif relatif aux produits liés à l'énergie qui fixe des exigences en matière de conception circulaire des produits. Entre 2015 et 2019, les législateurs de l'UE ont adopté plusieurs directives<sup>8</sup> faisant la promotion des principes de l'économie circulaire, y compris la prévention des déchets ainsi que l'utilisation prudente, efficace et rationnelle des ressources naturelles. Trois d'entre elles étaient pertinentes pour la conception circulaire des produits:

- la directive de 2015 relative à la limitation de l'utilisation de substances dangereuses;
- la directive de 2018 relative aux emballages et aux déchets d'emballages;
- la directive de 2019 sur les plastiques à usage unique.

---

<sup>5</sup> Commission européenne, Proposition de directive relative aux déchets, [COM\(2014\) 397 final](#).

<sup>6</sup> Vers une économie circulaire: programme zéro déchet pour l'Europe, [COM\(2014\) 398 final](#).

<sup>7</sup> Directive 2009/125/CE relative aux exigences en matière d'écoconception applicables aux produits liés à l'énergie.

<sup>8</sup> 1) Directive (UE) 2015/863 relative au remplacement de substances dangereuses; 2) directive (UE) 2018/849 relative aux véhicules hors d'usage, aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs, et aux déchets d'équipements électriques et électroniques; 3) directive (UE) 2018/850 concernant la mise en décharge des déchets; 4) directive (UE) 2018/851 relative aux déchets; 5) directive (UE) 2018/852 relative aux emballages et aux déchets d'emballages; 6) directive (UE) 2019/771 relative à certains aspects concernant les contrats de vente de biens; 7) directive (UE) 2019/883 relative aux installations de réception portuaires pour le dépôt des déchets des navires; 8) directive (UE) 2019/904 sur les plastiques à usage unique.

**06** Les États membres étaient encore au stade de la transposition de ces directives dans leur droit national (voir *annexe I*).

**07** Depuis 2020, la Commission a commencé à systématiquement intégrer les exigences en matière de durabilité pour la conception circulaire des produits et de la production dans ses propositions législatives, par exemple:

- une proposition d'initiative en faveur d'une politique relative aux produits durables<sup>9</sup>;
- dans le cadre de l'initiative sur l'économie circulaire pour le matériel électronique, une proposition de chargeur universel et un système de récompense des consommateurs pour le retour de leurs anciens appareils<sup>10</sup>;
- une proposition de modification de la directive relative aux émissions industrielles<sup>11</sup>, comprenant l'intégration de pratiques de l'économie circulaire dans les prochains documents de référence «sur les meilleures techniques disponibles» («documents de référence MTD»);
- un réexamen de la directive de 2011 relative à la limitation de l'utilisation de certaines substances dangereuses<sup>12</sup>, ainsi que des orientations visant à clarifier ses liens avec le règlement REACH de 2006 (à savoir celui concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances)<sup>13</sup> et les exigences en matière d'écoconception.

---

<sup>9</sup> Commission européenne, Proposition de règlement sur les exigences en matière d'écoconception applicables aux produits durables, [COM\(2022\) 142 final](#).

<sup>10</sup> Commission européenne, Proposition de directive relative à l'harmonisation des législations concernant la mise à disposition sur le marché d'équipements radioélectriques, [COM\(2021\) 547 final](#).

<sup>11</sup> Commission européenne, Proposition de directive relative aux émissions industrielles, [COM\(2022\) 156 final](#).

<sup>12</sup> Directive 2011/65/UE relative à la limitation de l'utilisation de certaines substances dangereuses dans les équipements électriques et électroniques.

<sup>13</sup> [Règlement \(CE\) n° 1907/2006](#) concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques.

**08** À la fin de 2022, à l'exception d'une nouvelle directive concernant les chargeurs universels<sup>14</sup>, qui devrait être appliquée à partir de décembre 2024, la législation régissant ces initiatives était encore en cours d'adoption. En février 2023, la Commission a publié son plan industriel du pacte vert, qui fait écho au plan d'action pour une économie circulaire dans leur effort commun de fixer le cadre de la transformation de l'industrie de l'UE pour l'ère du zéro émission nette<sup>15</sup>.

## Les plans d'action de la Commission pour une économie circulaire (PAEC)

**09** Les plans d'action pour une économie circulaire (PAEC) font partie du cadre stratégique de la Commission sur l'économie circulaire (voir *figure 2*). Ces plans comprennent quatre types d'actions:

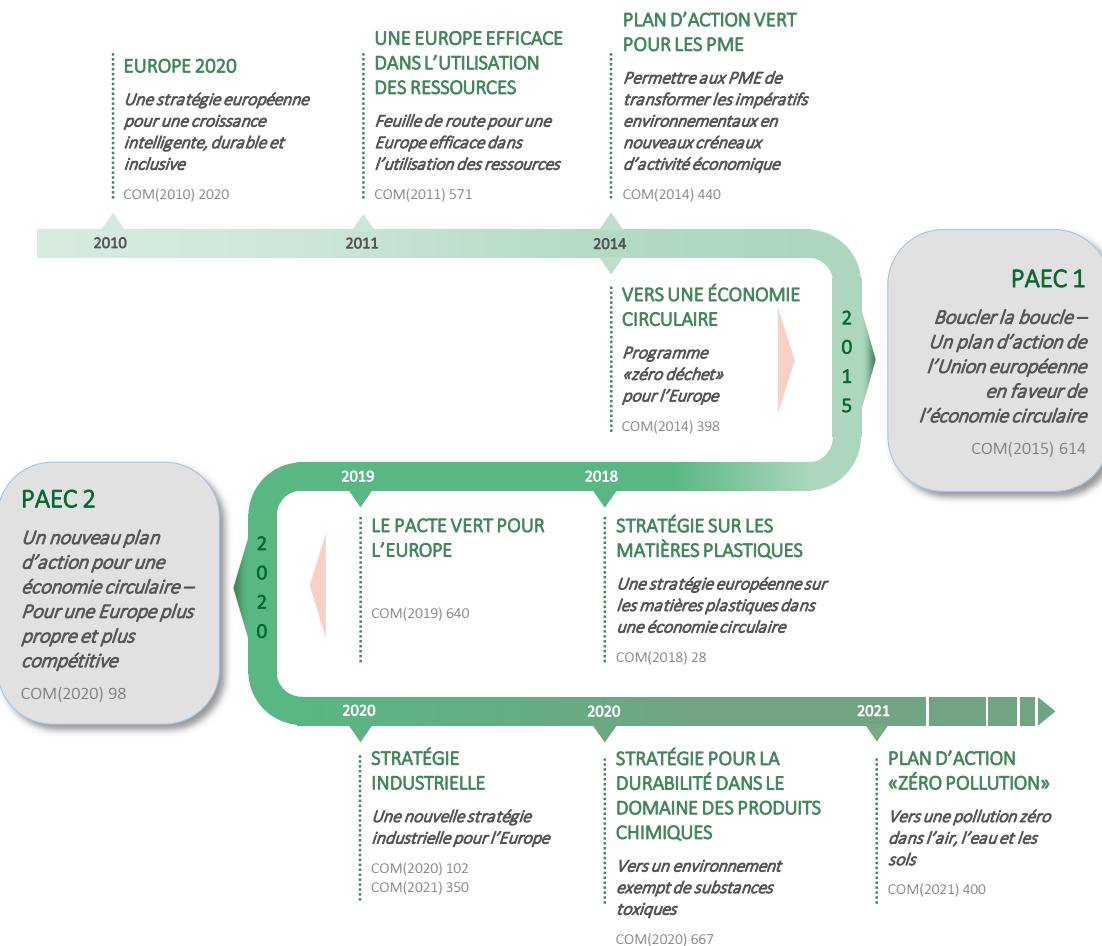
- garantir la mise en place du cadre réglementaire adéquat (par exemple des directives et des règlements d'exécution);
- adopter des mesures transversales établissant une orientation stratégique (ci-après les «mesures de facilitation») dans des domaines tels que l'innovation et l'investissement (comme l'élaboration de programmes d'essais horizontaux) afin de stimuler la transition vers une économie circulaire;
- allouer des financements de l'UE à des projets qui permettent d'accélérer les progrès vers la circularité;
- suivre les progrès accomplis par l'UE dans la réalisation d'une économie circulaire.

---

<sup>14</sup> Directive (UE) 2022/2380 relative à l'harmonisation des législations concernant la mise à disposition sur le marché d'équipements radioélectriques.

<sup>15</sup> Un plan industriel du pacte vert pour l'ère du zéro émission nette, COM(2023) 62 final.

**Figure 2 – Cadre stratégique de l’Union sur l’économie circulaire**



Source: Cour des comptes européenne.

**10** En 2015, la Commission a publié son premier plan d’action pour une économie circulaire (ci-après le «PAEC 1»)<sup>16</sup> comprenant 54 actions spécifiques. En réponse au pacte vert pour l’Europe<sup>17</sup>, elle a publié en 2020 son PAEC 2<sup>18</sup>. S’appuyant sur le PAEC 1, ce dernier comprend 35 actions supplémentaires en faveur d’une économie plus circulaire. Le PAEC 2 fixe également pour l’UE un objectif ambitieux consistant à doubler d’ici à 2030 son «taux d’utilisation circulaire de matières» (c’est-à-dire la proportion de matières recyclées et réintroduites dans l’économie).

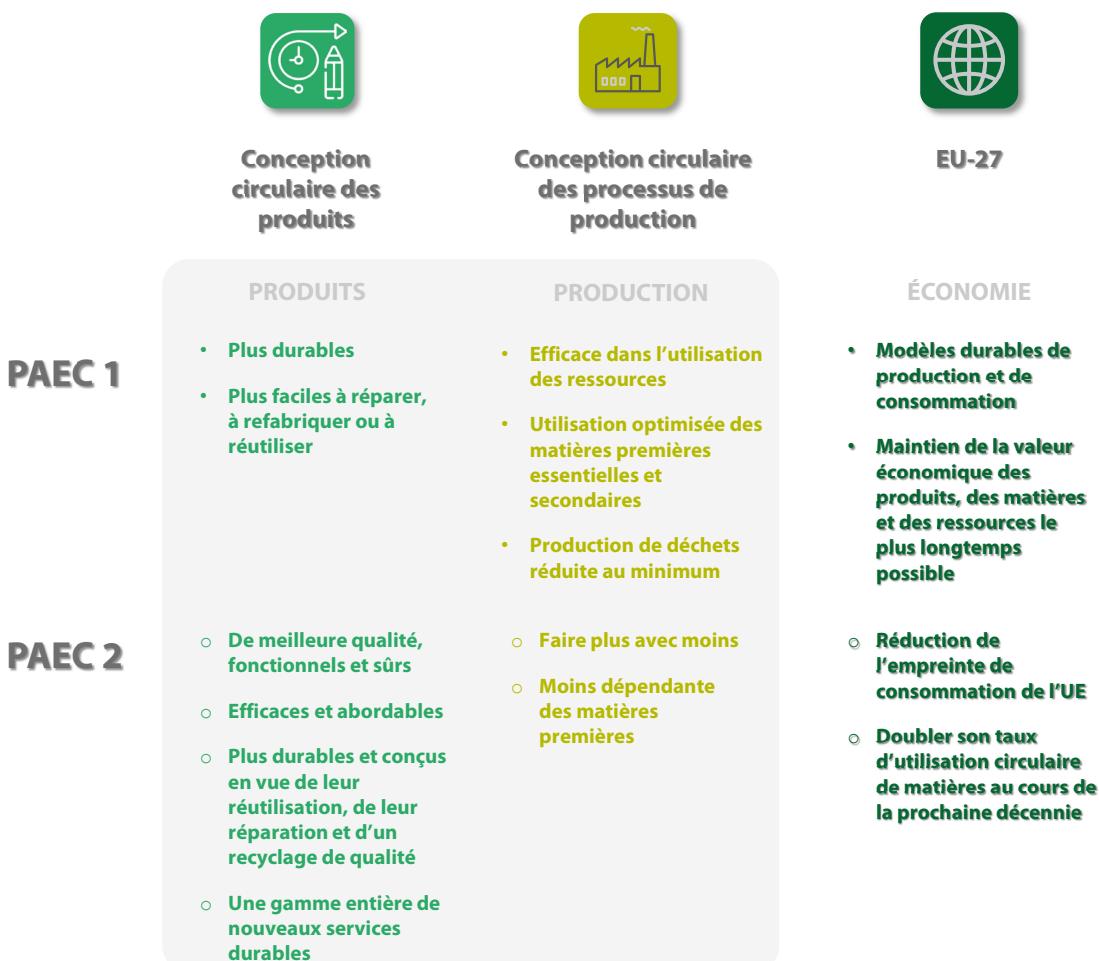
<sup>16</sup> Commission, Un plan d’action de l’Union européenne en faveur de l’économie circulaire (ci-après le «PAEC 1»), [COM\(2015\) 614 final](#).

<sup>17</sup> Le pacte vert pour l’Europe, [COM\(2019\) 640 final](#).

<sup>18</sup> Commission, Un nouveau plan d’action pour une économie circulaire (ci-après le «PAEC 2»), [COM\(2020\) 98 final](#).

**11** Les PAEC 1 et 2 soutiennent la transition vers une économie circulaire, en encourageant la production et la consommation durables, ainsi que l'utilisation efficace des ressources au profit des entreprises et des citoyens. Les plans d'action fixent des objectifs en matière de conception circulaire des produits et des processus de production (ci-après les «objectifs des PAEC», voir *figure 3*). Près d'un quart (21) des 89 actions figurant dans les deux PAEC ciblent les phases de conception et de production et concernent l'ensemble des quatre types d'actions indiquées au point **09** ci-dessus. L'*annexe II* en fournit une description plus détaillée.

**Figure 3 – Objectifs des PAEC 1 et 2 en matière de conception circulaire et de transition de l'UE vers l'économie circulaire**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des communications relatives aux PAEC 1 et 2.

**12** Dans son PAEC 1, la Commission a précisé que la politique de cohésion devrait financer des projets aux niveaux local et régional afin d'encourager la prévention des déchets. Pour la période 2014-2020, la Commission a mis à disposition en faveur de l'économie circulaire plus de 10 milliards d'euros de financement de l'Union provenant des Fonds de la politique de cohésion – principalement le Fonds européen de

développement régional (FEDER) –, ainsi que d'autres instruments de l'UE relevant de la gestion directe (tels qu'Horizon 2020, le programme LIFE et le programme pour la compétitivité des entreprises et pour les PME (COSME)) et de la gestion indirecte (par exemple le Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI) ainsi que le dispositif InnovFin - Financement européen de l'innovation).

**13** L'exécution des PAEC 1 et 2 est du seul ressort de la Commission. La coordination et le suivi de la mise en œuvre du PAEC 1 relevaient de la responsabilité de la direction générale de l'environnement (DG ENV) et de la direction générale du marché intérieur, de l'industrie, de l'entrepreneuriat et des PME (DG GROW), sous la supervision du secrétariat général de la Commission. La coordination et le suivi du PAEC 2 ont été confiés à la DG ENV.

**14** Aucun des deux PAEC n'est contraignant pour les États membres, qui ne sont pas tenus de disposer de leur propre stratégie nationale en matière d'économie circulaire. Toutefois, les plans d'action comprennent bel et bien des propositions législatives qui, une fois mises en œuvre, établiront des conditions contraignantes. Selon la Commission, «faire de l'économie circulaire une réalité nécessitera [...] un engagement à long terme à tous les niveaux: États membres, régions, villes, entreprises et citoyens»<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> PAEC 1, p. 3.

## Étendue et approche de l'audit

**15** Lors de notre audit, nous avons évalué si les PAEC de la Commission, et notamment les actions relatives à la conception circulaire des produits et des processus de production (ci-après «la conception circulaire»), ont eu une véritable incidence sur les activités liées à l'économie circulaire dans les États membres. En particulier, nous avons voulu déterminer si:

- les activités liées à l'économie circulaire ont augmenté dans les États membres depuis 2015;
- les mesures de facilitation énoncées dans le PAEC 1 relatives à la conception circulaire ont encouragé efficacement la transition des États membres vers une économie circulaire;
- la Commission a mobilisé efficacement des fonds de l'UE en vue de soutenir la réalisation des objectifs du PAEC, notamment ceux liés à la conception et à la production.

**16** Notre audit a couvert la période allant de 2014 à 2022. Nous nous sommes concentrés sur le PAEC 1, car il était trop tôt pour évaluer les actions du PAEC 2 au moment de notre audit. Nous avons examiné 11 des 21 actions du PAEC 1 relatives à la conception circulaire (voir *figure 4* et *annexe II*). Nous avons exclu les actions du PAEC destinées à garantir la mise en place du cadre réglementaire adéquat, car la législation relative à plusieurs propositions essentielles était encore en attente d'adoption au moment de notre audit (voir points **07** et **08**).

**Figure 4 – Actions du PAEC 1 couvertes par notre audit**



Source: Cour des comptes européenne.

**17** Nous avons examiné de la documentation et interrogé des agents des directions générales de la Commission participant à la mise en œuvre des PAEC, d'Eurostat et de la Banque européenne d'investissement (BEI). Nous avons également interrogé les parties prenantes concernées au niveau international et à celui des États membres (y compris des représentants d'entreprises) afin d'étayer notre analyse des documents et des informations fournis par les États membres.

**18** Parmi les Fonds de la politique de cohésion, nous avons centré notre attention sur le FEDER en tant que principale source de financement de la transition des petites et moyennes entreprises (PME) vers une économie circulaire. Nous avons sélectionné trois États membres, à savoir l'Irlande, les Pays-Bas et la Pologne, afin d'évaluer leurs progrès vers une économie circulaire, le financement qui leur était destiné au titre du FEDER, ainsi que leurs priorités stratégiques. Notre sélection était fondée sur les progrès de ces pays en matière de transition vers une économie circulaire (taux de circularité), sur le financement relevant du FEDER qu'ils devaient percevoir ainsi que sur l'existence ou non d'une stratégie nationale en matière d'économie circulaire, afin d'obtenir une combinaison appropriée de chacun de ces critères. Nous avons analysé leurs stratégies nationales, leurs documents stratégiques, leurs plans de mise en œuvre, leurs programmes FEDER pour les périodes 2014-2020 et (le cas échéant) 2021-2027, ainsi que leurs plans nationaux pour la reprise et la résilience (PNRR). Nous avons organisé des entretiens en ligne avec les autorités des États membres et les bénéficiaires des projets sélectionnés.

**19** Sur les listes de projets fournies par les autorités de gestion des trois États membres choisis, nous avons sélectionné cinq projets FEDER qui, selon nous, présentaient un fort potentiel de contribution à la conception circulaire (deux aux Pays-Bas, deux en Pologne, et un en Irlande). Nous avons également examiné trois projets financés par Horizon 2020, trois projets au titre du programme COSME, un projet relevant du programme LIFE et un financé par l'EFSI. Notre objectif était d'évaluer la pertinence de ces projets ainsi que la mesure dans laquelle ils ont contribué aux objectifs généraux du PAEC et aux objectifs relatifs à la conception circulaire.

**20** Lors des travaux préparatoires à notre audit, nous avons mené une enquête auprès de toutes les autorités de gestion du FEDER dans l'Union sur le thème du financement accordé au titre de la politique de cohésion en faveur de l'économie circulaire. Les résultats de cette enquête nous ont permis de réaliser une analyse de suivi des dépenses relevant du FEDER dans les trois États membres sélectionnés. Nous nous sommes également appuyés sur les constatations présentées dans notre rapport

spécial de 2020 sur l'écoconception et l'étiquetage énergétique<sup>20</sup>, dans notre rapport spécial de 2022 sur les synergies entre Horizon 2020 et les Fonds de la politique de cohésion<sup>21</sup>, ainsi que dans notre document d'analyse de 2023 sur l'action de l'UE face aux déchets dangereux<sup>22</sup>. Lors de l'élaboration de nos recommandations, nous avons également tenu compte des conclusions de notre rapport spécial de 2021 sur le financement fondé sur la performance dans le cadre de la politique de cohésion<sup>23</sup>.

**21** Le présent rapport vise à contribuer à relever le défi que constitue actuellement pour l'UE la réduction de l'incidence des activités économiques sur l'environnement. Il devrait aider la Commission à améliorer son suivi de la transition vers une économie circulaire, ainsi qu'à mieux orienter les financements de l'UE vers la conception circulaire, ce qui constitue la façon la plus efficace de mener cette transition.

---

<sup>20</sup> [Rapport spécial 01/2020](#) intitulé «Actions de l'UE dans le domaine de l'écoconception et de l'étiquetage énergétique: une contribution importante à l'efficacité énergétique, malgré des retards considérables et un non-respect de la réglementation».

<sup>21</sup> [Rapport spécial 23/2022](#) intitulé «Les synergies entre Horizon 2020 et les Fonds structurels et d'investissement européens – Un potentiel encore partiellement inexploité».

<sup>22</sup> [Document d'analyse 02/2023](#) intitulé «L'action de l'UE face à la prolifération des déchets dangereux».

<sup>23</sup> [Rapport spécial 24/2021](#) intitulé «Financement fondé sur la performance dans le cadre de la politique de cohésion: des ambitions louables, mais des obstacles ont subsisté au cours de la période 2014-2020».

# Observations

**Les États membres accordent davantage d'attention à l'économie circulaire, mais les progrès sont lents et le suivi pose problème**

**22** Nous avons examiné:

- les progrès accomplis par les États membres sur la voie d'une économie circulaire et s'ils ont connu une accélération après la publication du PAEC 1 en 2015;
- si les plans d'action (PAEC 1 et 2) de la Commission, et notamment les actions relatives à la conception circulaire des produits, ont influencé les stratégies et plans nationaux de façon à les aligner sur les priorités de l'UE;
- si, dans le but de faciliter la planification des futures politiques de l'Union, la Commission a mis en place un système de suivi complet et global permettant de mesurer les progrès accomplis par les États membres dans leur transition vers une économie circulaire.

**Les progrès accomplis par les États membres vers la mise en place d'une économie circulaire sont lents**

**23** Le PAEC 1 comprenait une action portant sur l'élaboration, par la Commission, d'un cadre de suivi permettant d'apprécier la transition de l'Union vers une économie circulaire (voir action n° 15 de l'*annexe II*). Ce cadre s'appuyait sur les données existantes d'Eurostat et d'autres sources officielles. Mis en place en 2018, il comprenait le «taux d'utilisation circulaire de matières» comme indicateur (voir également points **29 à 32**).

**24** Cet indicateur, également appelé «taux de circularité», évalue la part des matières recyclées et réintroduites dans l'économie. Certaines organisations internationales<sup>24</sup> et autorités nationales l'ont considéré comme une indication des progrès globaux réalisés par les pays sur la voie d'une économie circulaire. La Commission elle-même a utilisé cet indicateur pour fixer l'objectif à l'horizon 2030 dans le PAEC 2 (voir point **10**), ainsi que pour montrer dans ses rapports annuels par pays les progrès des États membres dans la réalisation des objectifs de transition vers une économie circulaire.

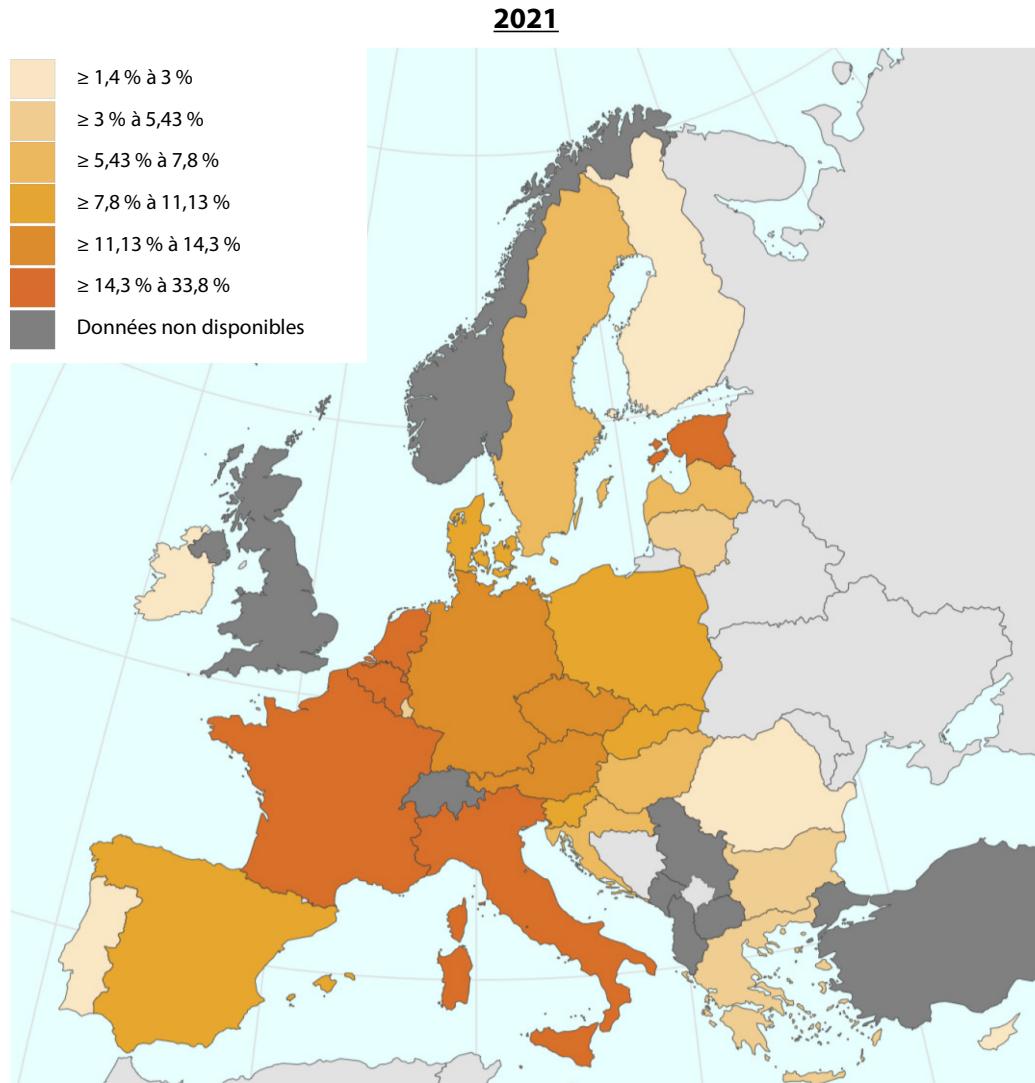
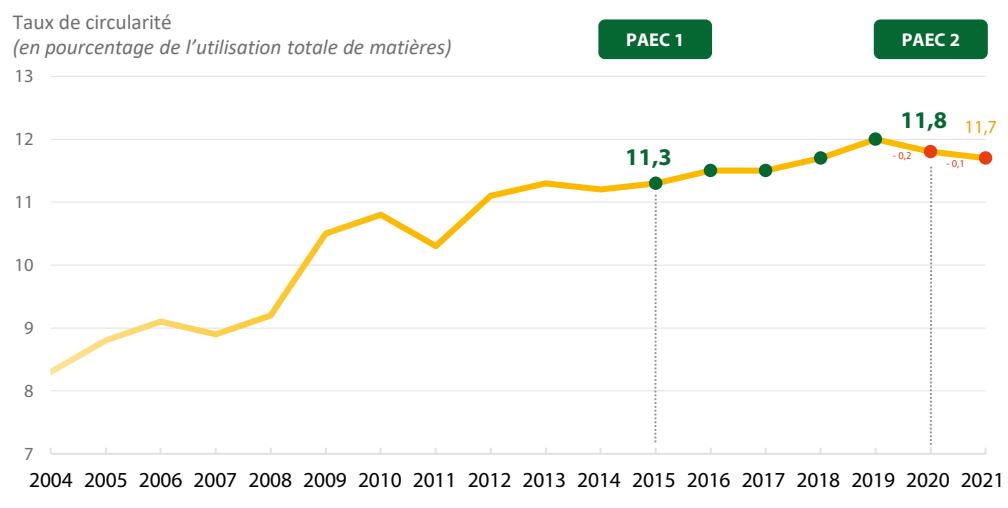
**25** Eurostat recueille les taux de circularité de l'Union depuis 2018 et a été en mesure de les calculer a posteriori en remontant jusqu'en 2004. La *figure 5* montre qu'entre 2015 et 2021, le taux de circularité moyen pour l'ensemble des États membres de l'Union (l'«EU-27») n'a augmenté que de 0,4 point de pourcentage. Alors que l'objectif du PAEC 2 de la Commission est de doubler d'ici à 2030 le taux de circularité de 2020, le taux de circularité réel a légèrement baissé depuis 2019. Le taux de circularité de l'UE pour l'année 2021, qui était de 11,7 %, est supérieur au taux de circularité mondial le plus récent, qui s'élève à 7,6 % et est en baisse par rapport aux 9,1 % de 2018<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Voir, à titre d'exemples, le document de l'OCDE de 2021 intitulé *The OECD Inventory of Circular Economy indicators* et la Commission économique des Nations unies pour l'Europe (CEE-ONU).

<sup>25</sup> *The circularity gap report 2023*, Circle Economy, Amsterdam.

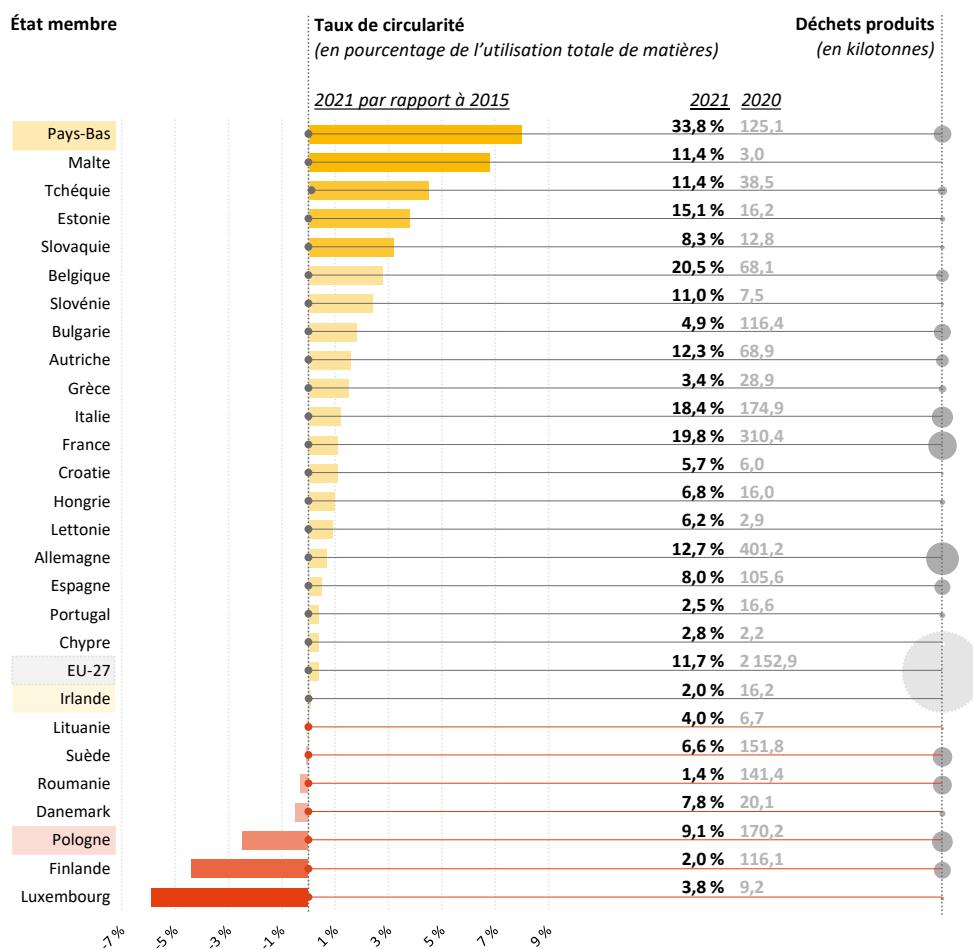
**Figure 5 – Progrès accomplis par l'EU-27 dans la réalisation d'une économie circulaire**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des [taux d'utilisation circulaire de matières communiqués par Eurostat](#). Conception des cartes: Eurostat.

**26** La [figure 5](#) montre également une variation importante des taux de circularité d'un État membre à l'autre: certains utilisent beaucoup plus de matériaux recyclés que d'autres. La [figure 6](#) montre les progrès accomplis par chaque État membre entre 2015 et 2021, ainsi que la quantité de déchets générés. Sept États membres, dont l'un de ceux examinés plus en détail par nos soins (la Pologne), ont connu une régression au cours de cette période.

**Figure 6 – Progrès accomplis par les États membres dans la réalisation d'une économie circulaire au cours de la période 2015-2021**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des [taux d'utilisation circulaire de matières](#) et des [données sur les déchets générés](#) communiqués par Eurostat.

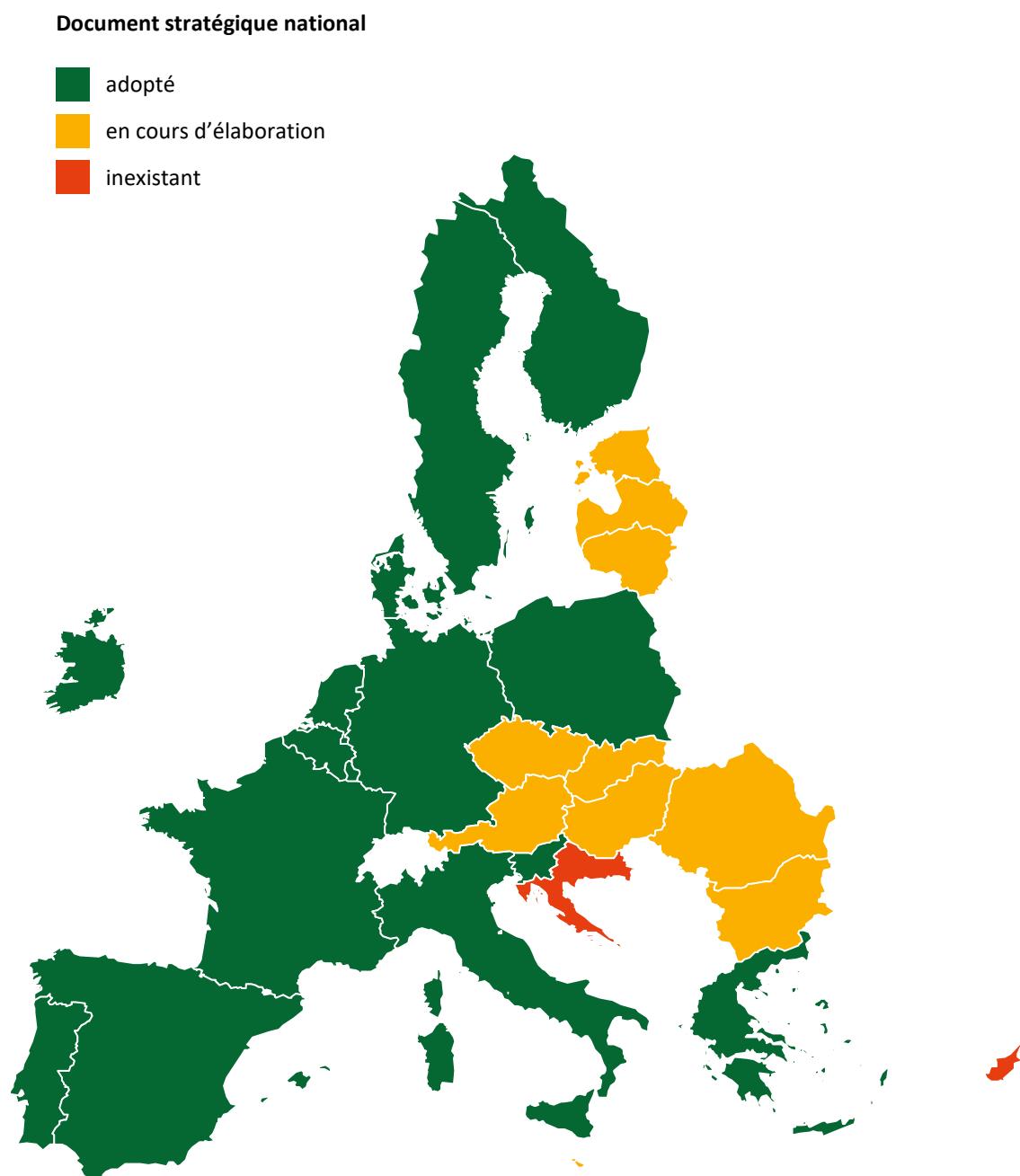
## Le PAEC 1 a eu une incidence sur les stratégies des États membres en matière d'économie circulaire

**27** Le PAEC 1 n'imposait pas aux États membres l'élaboration d'une stratégie en matière d'économie circulaire. La Commission les a toutefois encouragés à établir et adopter des mesures et/ou des stratégies afin de compléter le PAEC 1 et d'y contribuer. Nous avons cherché à déterminer si la transition des États membres vers une économie circulaire avait connu une accélération conforme aux attentes du Conseil pour le PAEC 1<sup>26</sup>. En juin 2022, l'élaboration d'une stratégie nationale en matière d'économie circulaire était terminée ou en cours dans la quasi-totalité des États membres de l'Union (voir *figure 7*). La plupart de ces stratégies ont été adoptées après 2016. Certains États membres ont même élaboré des stratégies régionales ou municipales.

---

<sup>26</sup> *Council conclusions on the EU action plan for the circular economy*, communiqué de presse n° 367/16, paragraphe 2.

**Figure 7 – Documents stratégiques nationaux de l’EU-27 relatifs à l’économie circulaire**



Source: Cour des comptes européenne, analyse fondée sur les informations fournies par la Commission (situation en juin 2022).

**28** L'*encadré 1* décrit les stratégies en matière d’économie circulaire des trois États membres que nous avons examinés plus en détail. La date d’adoption de la stratégie varie considérablement d’un pays à l’autre. Le contenu et la précision des documents stratégiques diffèrent également. Tous les éléments inclus sont liés à la conception circulaire. Cependant, certains éléments mettent l’accent sur des étapes du cycle de vie des produits dont l’incidence est moindre, comme le recyclage ou d’autres formes

de traitement des déchets. Tous les décideurs politiques que nous avons interrogés ont toutefois reconnu que les PAEC 1 et 2 ont eu une incidence sur leurs stratégies et sur les actions sous-jacentes.

### Encadré 1

#### Les stratégies en matière d'économie circulaire de l'Irlande, des Pays-Bas et de la Pologne

Adoptée à l'automne 2016, la stratégie des Pays-Bas a pour objectifs une réduction de 50 % de l'utilisation de matières premières primaires d'ici à 2030 et une économie totalement circulaire d'ici à 2050. Elle couvre des aspects de l'ensemble des étapes de l'économie circulaire, y compris la conception circulaire, en faisant directement référence au PAEC 1.

*La feuille de route vers une économie circulaire* adoptée en 2019 par la Pologne comprend des actions pertinentes pour les étapes de conception et de production de l'économie circulaire et s'appuie sur le PAEC 1. En juillet 2022, le gouvernement polonais a adopté sa nouvelle *stratégie de productivité*, destinée à orienter le futur soutien à la transition vers une économie circulaire en Pologne. Pour mesurer cette transition, il a décidé de suivre des indicateurs différents de ceux utilisés par la Commission (par exemple, la «productivité des ressources»).

En 2020, le gouvernement irlandais a adopté son *plan d'action sur les déchets en vue de la réalisation de l'économie circulaire*, une feuille de route relative à la planification et à la gestion des déchets. Ses principaux objectifs consistent à réorienter les efforts sur l'élimination ou l'exclusion des déchets dangereux ainsi que sur la prolongation de la durée de vie des produits et des biens, en premier lieu grâce à leur réutilisation et à la prévention des déchets. En décembre 2021, le gouvernement a adopté sa *stratégie de l'ensemble du gouvernement en matière d'économie circulaire*, dont l'un des objectifs est de porter le taux de circularité de l'Irlande au delà de la moyenne de l'Union d'ici à 2030.

### Le cadre de suivi de la Commission présente des faiblesses

**29** L'objectif de l'action n° 15 du PAEC 1 était de mettre en place un cadre de suivi des tendances et des modèles importants afin de comprendre les différents éléments de l'économie circulaire dans le temps, de relever les facteurs de réussite dans les États membres et d'évaluer si des mesures suffisantes avaient été prises.

**30** En janvier 2018, la Commission a publié la première version de son cadre de suivi, qu'elle actualise régulièrement depuis lors. Il compte dix indicateurs (voir [annexe III](#)), qui permettent de mesurer les progrès accomplis dans quatre domaines: 1) production et consommation, 2) gestion des déchets, 3) matières premières secondaires; 4) compétitivité et innovation. Nous avons constaté qu'il n'existe pas d'indicateurs spécifiques liés à la conception circulaire des produits.

**31** L'absence d'indicateurs spécifiques relatifs à la conception a également été soulignée par des parties prenantes institutionnelles telles que le Parlement européen<sup>27</sup> et le Comité économique et social européen<sup>28</sup>. L'Agence européenne pour l'environnement a relevé<sup>29</sup> que le cadre manque d'indicateurs sur le maintien de la valeur des produits. Depuis 2020<sup>30</sup>, cette Agence étudie de nouveaux moyens d'évaluer la conception, y compris le recours à des indicateurs, dans le cadre de son initiative «*Circularity Metrics Lab*». Les trois États membres que nous avons interrogés ont également souligné l'importance d'inclure des indicateurs liés à la conception des produits. Ils étaient d'avis que le cadre portait principalement sur les déchets et dépeint une économie linéaire plutôt que circulaire.

**32** Au moment de notre audit, la Commission réexaminait son cadre de suivi de l'économie circulaire. Cependant, les nouveaux indicateurs figurant dans le projet présenté à la Cour pendant l'audit ne remédient pas pleinement aux faiblesses observées par nos soins concernant la conception circulaire des produits. En outre, la direction générale de la recherche et de l'innovation (DG RTD) a sélectionné un projet de recherche financé au titre d'Horizon Europe afin d'élaborer et de tester d'autres indicateurs destinés à mesurer les progrès réalisés dans la transition vers une économie circulaire. Ce projet, financé par l'UE à hauteur de 850 000 euros, vise à réunir les dernières réflexions en matière de statistiques environnementales afin de suivre la circularité à tous les niveaux et d'établir des critères de référence pour les

---

<sup>27</sup> Projet de proposition de résolution du Parlement déposée conformément à l'article 133 du règlement intérieur sur le cadre de suivi pour l'économie circulaire, [B8-0000/2018](#), paragraphe 3.

<sup>28</sup> Avis du Comité économique et social européen sur le cadre de suivi pour l'économie circulaire établi par la Commission, [NAT/722-EESC-2018-00464](#), paragraphe 3.3.

<sup>29</sup> Note d'information [23/2021](#) de l'Agence européenne pour l'environnement sur le suivi de l'économie circulaire.

<sup>30</sup> *Bellagio Declaration – Circular Economy Monitoring Principles*, 2020.

politiques, y compris le financement. La Commission a commencé à étudier les synergies avec son cadre actuel de suivi.

## **Peu d'éléments attestent de l'efficacité des mesures du PAEC 1 visant à faciliter la transition des États membres vers une économie circulaire**

**33** Les 11 actions du PAEC 1 couvertes par notre audit comprenaient six mesures de facilitation destinées à soutenir la conception circulaire (voir la liste des actions à l'[annexe II](#)). La Commission avait prévu:

- d'évaluer la possibilité d'un programme d'essais indépendants sur l'obsolescence programmée (action n° 5);
- d'améliorer la base de connaissances et le soutien aux PME pour le remplacement des substances dangereuses extrêmement préoccupantes (action n° 6);
- de créer un réseau paneuropéen ouvert d'infrastructures technologiques pour les PME afin d'intégrer les technologies de fabrication avancées dans leurs procédés de production (action n° 7);
- d'orienter l'économie circulaire dans l'Union au moyen des documents de référence sur les «meilleures techniques disponibles» (documents de référence MTD) (action n° 8);
- d'examiner les moyens d'améliorer l'efficacité et l'utilisation du système de management environnemental et d'audit (EMAS) et du programme pilote sur la vérification des technologies environnementales (VTE) (action n° 9);
- de coopérer avec les parties prenantes en vue de la mise en œuvre du PAEC 1 dans le cadre des forums existants dans des secteurs clés (action n° 10).

**34** Nous avons évalué chacune de ces mesures, en regroupant la quatrième et la cinquième, afin de déterminer si elles étaient conformes aux objectifs du PAEC 1 en matière de conception circulaire et si elles ont produit des réalisations qui contribuent à la transition des États membres vers une économie circulaire.

## La Commission a conclu que la détection de l'obsolescence programmée n'était pas réalisable

**35** L'obsolescence programmée désigne la pratique qui consiste à limiter artificiellement la durée de vie utile d'un produit au stade de la conception, de sorte qu'il devienne obsolète après une période déterminée au préalable. Le remplacement de ces produits nécessite de consommer des ressources supplémentaires, de l'énergie, etc. L'élimination de l'obsolescence programmée est, à l'évidence, une mesure conforme aux objectifs du PAEC 1 en matière de conception circulaire des produits. Pour répondre à l'intérêt constant du Conseil et du Parlement européen, la Commission s'est fixé un délai à 2018 pour évaluer la possibilité de mettre en place un programme d'essais indépendants en vue de détecter l'obsolescence programmée et de lutter contre celle-ci.

**36** En 2017, la Commission a conclu qu'aucun programme d'essais ex post ne pouvait permettre de détecter l'obsolescence intentionnelle d'un produit. En revanche, elle a décidé de créer un programme différent pour détecter l'obsolescence «prématurée» plutôt que «programmée» (c'est-à-dire, un programme ne visant pas les mauvaises intentions des fabricants) et de lui allouer un financement de 5 millions d'euros au titre d'Horizon 2020. Un projet a été sélectionné parmi deux propositions reçues dans le cadre de l'appel correspondant sur la mise en œuvre de ce programme d'essais, la contribution de l'UE prévue s'élevant à 5 millions d'euros.

**37** Nous avons examiné la documentation du projet et interrogé son bénéficiaire. Au moment de notre audit, le projet était en cours et devait s'achever en avril 2023. Nous avons observé que le programme d'essais envisagé devrait inclure les facteurs de conception circulaire des produits, tels que la durabilité, la réparabilité, l'adaptabilité et la possibilité de valorisation de quatre groupes de produits (lave-linge, lave-vaisselle, téléviseurs intelligents et téléphones mobiles). Cependant, il ne permettrait pas de détecter les mauvaises intentions des fabricants et ne répondrait donc pas à l'objectif de l'action correspondante du PAEC 1, à savoir préparer «un programme d'essais indépendants au titre d'Horizon 2020 pour contribuer à l'identification des questions liées à la possible obsolescence programmée».

## L'ampleur de l'utilisation des aides accordées pour soutenir le remplacement des substances dangereuses n'apparaissait pas clairement

**38** La quantité de déchets dangereux produits dans l'UE est en constante augmentation depuis 2004<sup>31</sup>. En ce qui concerne le remplacement de ces substances dangereuses, la Commission a financé deux projets COSME (contribution de l'UE: 346 000 euros) destinés à mettre en œuvre cette action du PAEC 1 en faveur des PME. Les concepts des deux projets étaient conformes aux objectifs du PAEC consistant à fournir des produits plus sûrs. Ils avaient pour but de faciliter et de diffuser les bonnes pratiques en matière de remplacement de certaines substances chimiques moyennant l'amélioration de la base de données des possibilités de partenariat, gérée par le réseau Entreprise Europe de la Commission. Cette dernière a également recensé sept autres projets financés au titre du programme LIFE (contribution de l'UE: 8,2 millions d'euros) relatifs au remplacement de substances dangereuses, dont trois (contribution de l'UE: 4,3 millions d'euros) ont été lancés après la publication du PAEC 1 (voir point 77 et encadré 5).

**39** Les bénéficiaires de ces projets COSME ont indiqué que l'ensemble des éléments livrables avaient été obtenus. Au moment de notre audit, nous n'avons toutefois recueilli aucune information probante attestant que les recommandations émises par les projets en faveur d'une collaboration plus étroite avaient été mises en œuvre ou avaient abouti à une utilisation accrue de la base de données par les PME ou par d'autres parties désireuses de fournir des produits plus sûrs.

## Les projets soutenant l'accès aux technologies de fabrication avancées ont apporté une contribution limitée

**40** Dans le cadre du PAEC 1, la Commission avait prévu d'aider les PME à accéder aux technologies innovantes. Elle a financé deux projets dont l'objectif était de mettre en œuvre cette action du PAEC 1, car tous deux portaient sur des plateformes en ligne et sur le soutien à la modernisation des processus de production des PME. Le premier projet a été financé au titre du programme Horizon 2020 (contribution de l'UE: 4,9 millions d'euros) et le second au moyen d'un contrat de service dans le cadre du programme COSME (contribution de l'UE: 2 millions d'euros). Les deux projets ont été

---

<sup>31</sup> Document d'analyse 02/2023 intitulé «L'action de l'UE face à la prolifération des déchets dangereux».

menés à bien comme prévu et il a été indiqué que l'ensemble des éléments livrables avaient été obtenus.

**41** Les deux projets portaient sur le type de technologies qui soutiennent la réalisation des objectifs du PAEC 1 en matière de conception circulaire des processus de production. Bien que non liées à la conception circulaire des produits, les technologies propres (dans le cadre du premier projet) et les technologies de fabrication avancées (dans le cadre du second) concernaient des aspects de l'utilisation durable des ressources et de la réduction au minimum des déchets produits par les processus de production.

**42** Ces deux projets n'ont cependant touché qu'un petit nombre de PME et les solutions technologiques proposées n'ont été mises en œuvre que dans une mesure également limitée. Le projet Horizon 2020 n'a pu soutenir que 53 PME et, dans le cadre du projet COSME, seules 22 des 102 PME initialement soutenues ont décidé de passer à la phase finale de mise en œuvre, en ne lançant que 85 des 356 solutions innovantes proposées.

### **Les documents de référence MTD, l'EMAS et la VTE ont eu une faible incidence sur la durabilité des processus de production**

**43** Les mesures de facilitation du PAEC 1 comprenaient deux actions supplémentaires visant à renforcer l'efficacité de l'utilisation des ressources et à réduire la production de déchets, conformément aux objectifs du PAEC 1 en matière de conception circulaire des processus de production. Dans le cadre de l'une de ces actions (l'action n° 8 présentée à l'*annexe II*), la Commission a décidé d'utiliser les documents de référence MTD pour promouvoir les bonnes pratiques dans divers secteurs industriels à partir de 2016 (voir *encadré 2*).

## Encadré 2

### Documents de référence sur les «meilleures techniques disponibles» (documents de référence MTD) et conclusions

Les documents de référence MTD sont conçus de façon à tirer des conclusions sur les «meilleures techniques disponibles» pour les processus industriels, que la Commission publie ensuite en tant que décisions d'exécution. Leur objectif est de prévenir et de réduire la pollution et les émissions industrielles. Ces conclusions sont juridiquement contraignantes et les autorités nationales sont tenues de les prendre en considération lorsqu'elles fixent les niveaux de performance environnementale de certaines installations industrielles et délivrent les autorisations correspondantes.

Ces documents de référence MTD et conclusions avaient déjà été utilisés pour mettre en œuvre la directive de 2010 relative aux émissions industrielles<sup>32</sup>.

**44** Cependant, nous avons constaté que, dans le cadre du PAEC 1 (de 2015 à 2019), la Commission n'avait intégré des orientations supplémentaires sur l'économie circulaire que dans huit documents de référence MTD. Les 15 autres documents de référence MTD, dont l'examen devait avoir lieu pendant cette période, n'ont pas été actualisés. Ces orientations n'étaient pas systématiques, étant donné que seules deux des huit meilleures techniques disponibles comportaient des objectifs quantitatifs pertinents.

**45** Dans le cadre du PAEC 2, la Commission s'était fixé pour objectif de fournir la base juridique nécessaire à une couverture et une analyse plus systématiques de l'économie circulaire dans les documents de référence MTD. La Commission a présenté cette base juridique dans sa proposition de nouvelle directive relative aux émissions industrielles<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> Directive 2010/75/UE relative aux émissions industrielles.

<sup>33</sup> Commission, Proposition de directive modifiant la directive 2010/75/UE du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles, COM(2022) 156.

**46** La seconde action portait sur la recherche de moyens d'améliorer l'efficacité et l'utilisation du système de management environnemental et d'audit (EMAS) et du programme sur la vérification des technologies environnementales (VTE) (action n° 9 figurant à l'*annexe II*). Mis en place en 1993<sup>34</sup>, l'EMAS est un système de gestion environnementale de l'Union qui fonctionne sur la base du volontariat et permet aux organisations d'évaluer, de communiquer et d'améliorer leurs performances environnementales. Dans le cadre de l'économie circulaire, il favorise l'utilisation efficace des ressources. Bien que le système ait été introduit par un règlement de l'Union, l'enregistrement des organisations s'effectue sur une base volontaire.

**47** Dans le cadre du PAEC 1, l'intention de la Commission était d'accroître la participation à l'EMAS. Toutefois, le nombre de nouveaux enregistrements a diminué entre 2016 et 2018, ainsi qu'après 2020 (voir *figure 8*). En décembre 2022, le nombre de sites actifs d'organisations enregistrées dans l'EMAS était de 14 000, contre 23 000 prévus initialement pour 2015<sup>35</sup>. Bien que les organisations enregistrées aient généralement tiré profit de l'EMAS sur le plan environnemental, elles ont éprouvé des difficultés à réduire leur production de déchets et leur consommation de matériaux, qui ont même augmenté dans certains cas<sup>36</sup>.

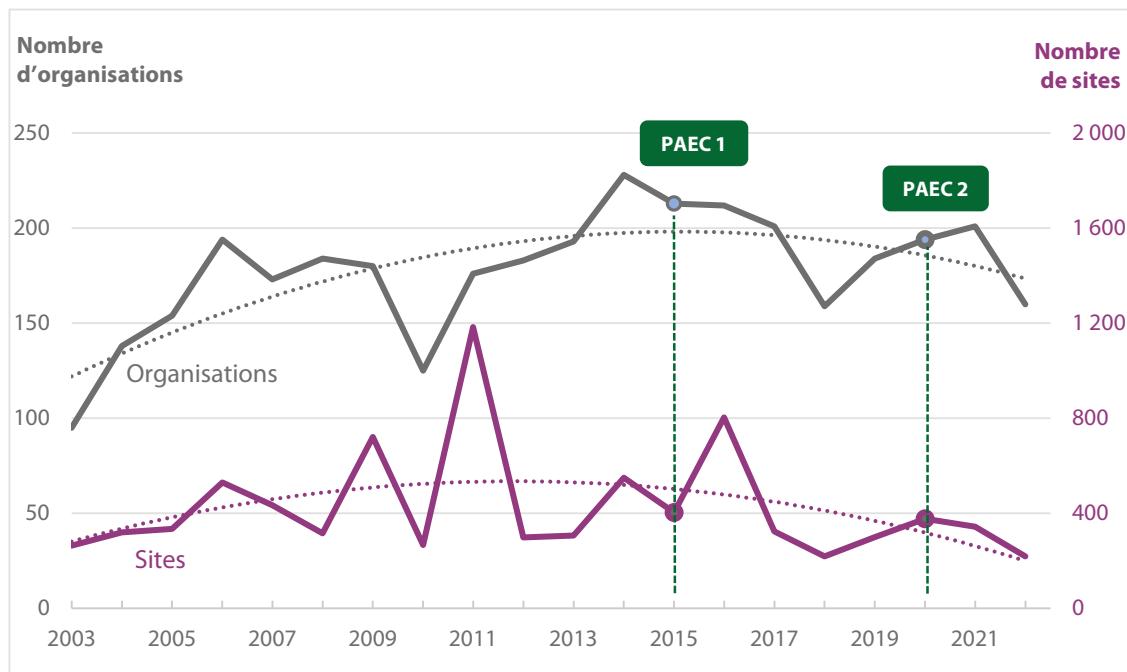
---

<sup>34</sup> Règlement (CEE) n° 1836/93 «EMAS», modifié par le règlement (CE) n° 761/2001 «EMAS II» et par le règlement (CE) n° 1221/2009 «EMAS III».

<sup>35</sup> Commission, Proposition de modification du règlement EMAS, COM(2008) 402 final, p. 5.

<sup>36</sup> Bilan de qualité de la Commission relatif au règlement EMAS, SWD(2017) 253 final, p. 29, paragraphe 7.2.1.

**Figure 8 – Nouveaux enregistrements dans l’EMAS entre 2003 et 2022**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du [registre EMAS](#) de la Commission.

**48** Le programme VTE est un programme de service volontaire de l’Union conçu pour permettre aux technologies environnementales innovantes d'accéder au marché. Il a été lancé par la Commission en 2011<sup>37</sup>, a commencé ses activités en 2013 et devait se poursuivre jusqu’en 2016 (il a été prolongé par la suite jusqu’en 2017). Grâce à ce programme, les PME pouvaient vérifier les performances techniques et environnementales des nouvelles technologies qu’elles développaient et les faire certifier par une «déclaration de vérification».

**49** Dans le cadre du PAEC 1, la Commission prévoyait d'examiner les moyens d'améliorer l'efficacité et l'utilisation du programme pilote sur la VTE. Dans son évaluation de 2020, elle a relevé qu'il est possible de simplifier le programme et de davantage le faire connaître sur le marché. Dans l'ensemble, 123 vérifications VTE ont été lancées et 47 technologies ont obtenu une déclaration de vérification. Quinze de ces dernières comportaient des aspects concernant l'utilisation efficace des matériaux en lien avec l'économie circulaire. Nous n'avons trouvé aucune information probante attestant que l'une ou l'autre de ces technologies a effectivement été appliquée dans des processus de production. En novembre 2022, à la suite d'une évaluation interne, la Commission a décidé de mettre fin à ses travaux sur le programme VTE.

<sup>37</sup> Communication de la Commission – L’innovation pour un avenir durable – Le plan d’action en faveur de l’éco-innovation (PAE), [COM\(2011\) 899 final](#).

## La Commission a coopéré avec les parties prenantes dans le cadre des forums existants

**50** Pour coopérer avec les parties prenantes dans le cadre des forums existants, la Commission et le Comité économique et social européen ont créé en mars 2017 la plateforme des acteurs européens de l'économie circulaire. La plateforme devait permettre d'améliorer les interactions entre les différentes parties prenantes concernant les connaissances, la coopération, l'expertise, la définition des obstacles et la promotion du dialogue politique sur le sujet de l'économie circulaire. Les activités menées dans le cadre de la plateforme comportaient un dialogue politique lors de conférences annuelles se déroulant sur deux jours, ainsi que la création d'un site internet propre avec des informations sur l'économie circulaire.

**51** La Commission a organisé cinq conférences annuelles (sauf en 2021 en raison de la pandémie de COVID-19) et les a considérées comme des événements phares pour les parties prenantes. Nous avons participé à l'événement qui s'est tenu en mars 2022 à Bruxelles et avons observé qu'il était clairement axé sur les produits durables et soulignait l'importance de la conception circulaire et des changements législatifs à venir (voir points **07** et **08**). Une fois adoptées, ces législations devront être appliquées dans les États membres, avec contrôle de leur respect et grâce à un financement ciblé de l'UE, afin de produire les effets escomptés. En ce qui concerne le site internet, nous avons vérifié si les informations sur le cadre stratégique étaient actualisées pour les trois États membres examinés. Ce n'était pas le cas, notamment parce que la Commission avait besoin pour ce faire des retours volontaires d'informations des États membres.

## Les financements de l'Union ont été mis à disposition pour soutenir la transition vers une économie circulaire, mais n'ont guère été utilisés pour la conception circulaire

**52** Nous avons cherché à déterminer si les financements accordés par l'UE au cours de la période 2014-2020 avaient été alloués à des projets de conception circulaire susceptibles de contribuer à la transition vers une économie circulaire. Nous avons également examiné si la Commission avait encouragé l'utilisation des fonds disponibles (en gestion directe, partagée ou indirecte) et si les projets soutenus étaient pertinents. Enfin, nous avons voulu déterminer si la Commission avait été en mesure de suivre le financement fourni à ces projets ainsi que leur contribution à la réalisation des objectifs généraux du PAEC 1 et de ceux liés à la conception circulaire.

**53** La législation de l'UE sur les déchets<sup>38</sup> souligne que «la prévention des déchets est la manière la plus efficace d'améliorer l'efficacité des ressources et de réduire l'incidence environnementale des déchets». Les États membres devraient faire un bon usage des investissements de l'Union en accordant la priorité à la prévention (par exemple, au moyen de la conception circulaire), conformément à la hiérarchie des déchets de l'Union. Le PAEC 1 précisait que la politique de cohésion devrait financer des projets aux niveaux local et régional afin d'encourager la prévention des déchets. Nous estimons que la même priorité devrait s'appliquer aux fonds gérés directement et indirectement par la Commission.

### La Commission a prévu d'accorder un financement considérable de l'UE en faveur de l'économie circulaire

**54** La Commission s'est engagée à encourager l'utilisation des divers financements de l'UE (voir point 12), en intégrant dans le PAEC 1 des actions de sensibilisation ciblées sur les Fonds de la politique de cohésion et l'EFSI, ainsi qu'en faisant la promotion de l'innovation grâce à Horizon 2020 dans le cadre de l'initiative «*Industry 2020*» (voir les actions n°s 11 à 14 de l'[annexe II](#)).

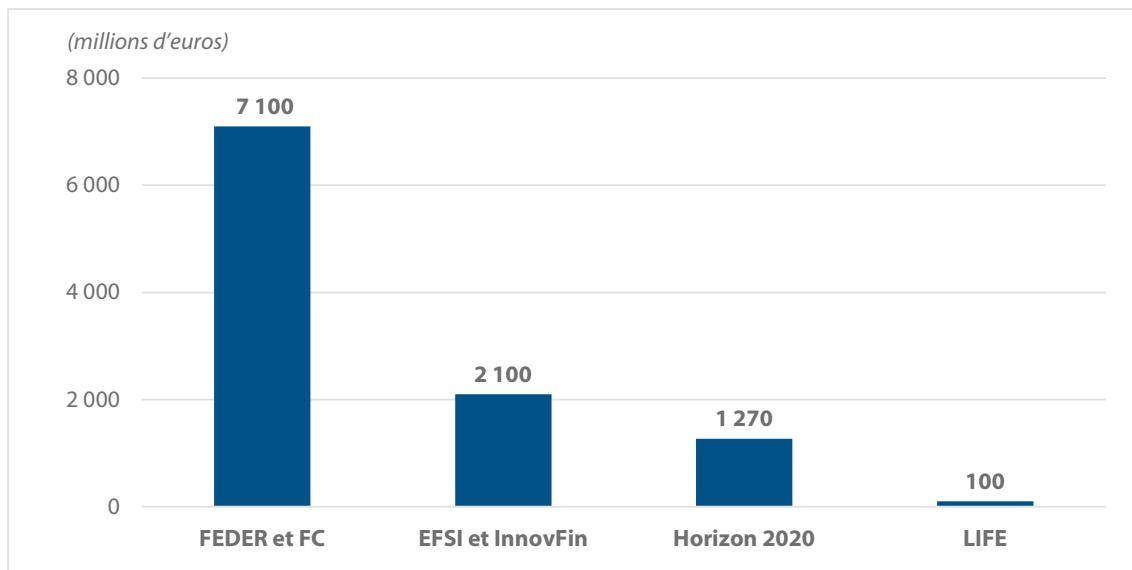
**55** Selon le rapport de 2019 relatif à la mise en œuvre du PAEC 1<sup>39</sup>, l'Union avait prévu de consacrer pendant la période 2016-2020 plus de 10 milliards d'euros de financements à la transition vers une économie circulaire (pour investir dans l'innovation et soutenir l'adaptation de la base industrielle). L'essentiel de ce financement a été assuré par les Fonds de la politique de cohésion (FEDER et Fonds de cohésion, voir [figures 9](#) et [10](#)). Le Fonds de cohésion a en règle générale financé des projets environnementaux liés au développement durable et à l'énergie, essentiellement des infrastructures de gestion des déchets, tandis que le FEDER a soutenu la recherche et l'innovation ainsi que des processus de production respectueux de l'environnement. C'est pourquoi nous avons concentré notre analyse sur le FEDER.

---

<sup>38</sup> Directive (UE) 2018/851 relative aux déchets et directive (UE) 2018/852 relative aux emballages et aux déchets d'emballages.

<sup>39</sup> Rapport de la Commission relatif à la mise en œuvre du plan d'action en faveur d'une économie circulaire, [COM\(2019\) 190 final](#).

**Figure 9 – Financement de l'UE en faveur de l'économie circulaire prévu jusqu'en 2020**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du rapport de la Commission de 2019 relatif à la mise en œuvre du PAEC 1.

### Faible utilisation des Fonds de la politique de cohésion pour les projets de conception circulaire

**56** Le PAEC 1 avait mis l'accent sur l'importance des possibilités de recherche et d'innovation pour l'économie circulaire dans le cadre de la politique de cohésion et avait prévu d'aider les États membres et les régions à davantage utiliser les fonds de l'UE (action n° 11 figurant à l'*annexe II*).

**57** Les Fonds de la politique de cohésion font l'objet d'une gestion partagée entre la Commission et les États membres. Ils sont régis par le règlement portant dispositions communes (ci-après le «RPDC»). Adopté en 2013, le RPDC pour la période 2014-2020<sup>40</sup> ne mentionnait pas spécifiquement l'économie circulaire. Cependant, dans le règlement sur le FEDER<sup>41</sup>, deux des priorités s'avéraient particulièrement pertinentes pour les investissements contribuant à la transition vers une économie circulaire.

<sup>40</sup> [Règlement \(UE\) n° 1303/2013](#) portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche.

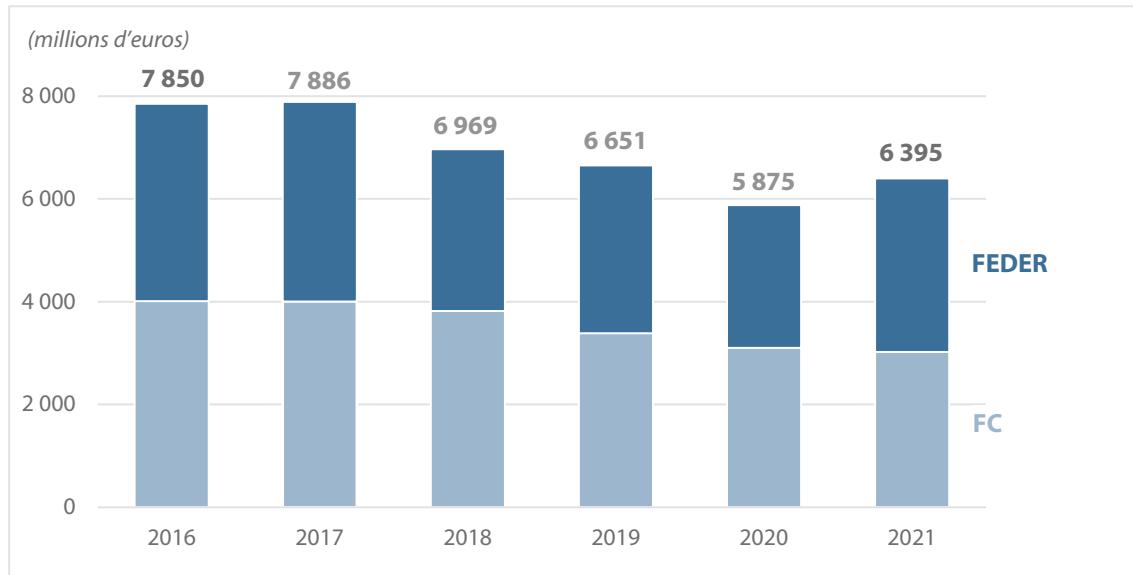
<sup>41</sup> [Règlement \(UE\) n° 1301/2013](#) relatif au Fonds européen de développement régional et aux dispositions particulières relatives à l'objectif «Investissement pour la croissance et l'emploi».

Il s'agit de celles énoncées à l'article 5, paragraphe 1, point b) - «en favorisant [...] les investissements dans le développement de produits et de services» - ainsi que paragraphe 6, point g) - «en soutenant la transition industrielle vers une économie utilisant les ressources de façon rationnelle, en favorisant une croissance verte, l'éco-innovation et la gestion des performances environnementales dans les secteurs public et privé».

**58** La Commission ne disposait toutefois pas d'informations exactes sur la part des dépenses au titre de ces deux priorités d'investissement (ou d'autres) affectée aux investissements en faveur de l'économie circulaire (ou de ses différentes étapes), étant donné que les règlements n'imposaient pas aux États membres de transmettre des informations financières sur les montants alloués à ces priorités d'investissement. Il n'existe pas de catégorie d'action spécifique («domaine d'intervention») se rapportant à ces éléments. Par conséquent, elle ne dispose également daucun moyen de déterminer si l'action du PAEC 1 a entraîné une augmentation des dépenses prévues au titre du FEDER en faveur de l'économie circulaire.

**59** Selon le rapport de la Commission de 2019 relatif à la mise en œuvre du PAEC 1, 75 % des 7,1 milliards d'euros de dépenses prévues en faveur de l'économie circulaire au titre des Fonds de la politique de cohésion étaient liés à la mise en œuvre de la législation de l'UE sur les déchets. Nous avons analysé les quatre domaines d'intervention utilisés par la Commission dans son rapport relatif à la mise en œuvre afin de recenser les mesures pertinentes pour l'économie circulaire. Il ressort de cette analyse que les dépenses prévues par les États membres pour la période 2014-2020 ont diminué de 19 % après la publication du PAEC 1, avec une chute de 1,5 milliard d'euros entre 2016 et 2021 (voir [figure 10](#)).

**Figure 10 – Mise à jour annuelle des dépenses au titre de la politique de cohésion prévues pour la période 2014-2020 concernant l'économie circulaire<sup>(1)</sup>**



<sup>1</sup> La première mise à jour annuelle a eu lieu en 2016, un an après la publication du PAEC 1, conformément aux informations sur les investissements présentées par la Commission dans son rapport de 2019 relatif à la mise en œuvre du PAEC 1.

Source: Cour des comptes européenne, analyse de la planification des États membres, sur la base de données communiquées par la Commission.

**60** En 2018<sup>42</sup>, le Parlement européen a invité les États membres à mieux intégrer l'économie circulaire dans leurs programmes opérationnels et demandé instamment à la Commission de les soutenir à cet égard. Au cours de notre audit, la Commission nous a confirmé qu'elle avait fait connaître la possibilité de recourir aux Fonds de la politique de cohésion à cet effet, mais qu'elle n'avait pas spécifiquement encouragé l'intégration de ces investissements dans les programmes des États membres. Les autorités de gestion des trois États membres que nous avons examinés ont abondé en ce sens. Leurs programmes opérationnels ont été adoptés avant la publication du PAEC 1 et, à quelques exceptions près aux Pays-Bas, ils n'incluaient pas d'appels directement liés à l'économie circulaire.

<sup>42</sup> Résolution du Parlement européen sur la politique de cohésion et l'économie circulaire, P8\_TA(2018)0254, paragraphes 1 et 33.

**61** Dans ce contexte, nous n'avons pas été en mesure de recenser facilement les projets financés par le FEDER liés à la conception circulaire. Dans les trois États membres examinés plus en détail par nos soins, nous avons relevé, en collaboration avec les autorités de gestion, plus de 1 000 projets relatifs à l'économie circulaire dans le cadre de 10 programmes opérationnels. La plupart de ces projets ne relevaient pas des quatre domaines d'intervention utilisés par la Commission pour assurer le suivi des dépenses consacrées à l'économie circulaire (voir point 59). En 2021, la contribution totale du FEDER (27 millions d'euros) allouée au moment de notre audit aux projets que nous avons recensés dans les trois États membres sélectionnés ne représentait qu'environ 38 % de la contribution prévue de l'UE (71 millions d'euros) aux programmes opérationnels recensés par la Commission (sur la base des quatre mêmes domaines d'intervention).

**62** Nous avons également constaté que ni la Commission ni les autorités des États membres sélectionnés ne disposaient d'informations concernant la contribution de ces plus de 1 000 projets à la réalisation des objectifs du PAEC 1. L'analyse de ces projets a montré que 206 d'entre eux concernaient des investissements dans la conception circulaire, avec une contribution de 130 millions d'euros prévue au titre du FEDER. Nous avons analysé cinq de ces 206 projets (deux en Pologne, deux aux Pays-Bas et un en Irlande) et constaté qu'un seul concernait la conception circulaire des produits. Cependant, ce projet a été abandonné et les quatre autres ne sont finalement pas parvenus à exploiter leur potentiel en matière de contribution à l'économie circulaire (voir *encadré 3*).

### Encadré 3

#### Projets relatifs à l'économie circulaire examinés dans les États membres

En Pologne, le premier projet que nous avons examiné portait sur la création d'un système d'appartements modulaires à partir de conteneurs de fret maritime usagés, un nouveau type de produit de conception circulaire. Le FEDER a servi à aider le bénéficiaire à préparer sa demande de financement afin de mettre en œuvre son idée dans le cadre d'un appel relevant d'Horizon 2020. Cette demande n'a pas été retenue et le projet a été abandonné. Le second projet concernait le lancement d'un nouveau processus de production de masse et d'un nouveau produit, ainsi qu'une solution de réutilisation des déchets de fabrication.

Cependant, nous avons découvert que le bénéficiaire produit à présent davantage de déchets plastiques en raison de la capacité accrue de la nouvelle ligne et qu'il continue à expédier des déchets pour incinération.

Aux Pays-Bas, le premier projet que nous avons examiné concernait l'accélération de la transition vers une économie circulaire dans le secteur de la construction. Pour ce faire, il visait à utiliser des matières premières renouvelables, à réduire l'empreinte de consommation du secteur et à le rendre autonome sur le plan énergétique. Cependant, le projet a été abandonné en raison d'objections au permis de construire soulevées pour des motifs environnementaux. Le second projet portait sur la mise au point d'une technologie innovante et de la ligne de production connexe aux fins du recyclage de pneus usagés en noir de carbone de haute qualité (une forme quasiment pure de carbone généralement obtenue par la combustion incomplète de combustibles fossiles) et en énergie, tout en réduisant la consommation d'énergie et la pollution. Le projet a connu plusieurs problèmes au cours de sa mise en œuvre, notamment un incendie dans l'usine. La construction de la nouvelle usine était en attente au moment de notre audit.

En Irlande, le projet que nous avons examiné soutenait la recherche collaborative entre des entreprises et des universitaires sur des projets innovants, entre autres au moyen d'investissements dans l'éco-innovation. Le projet a atteint ses objectifs, à savoir l'évaluation et l'expérimentation de matières premières recyclées. Toutefois, les objectifs du projet étaient limités à l'obtention d'un brevet pour la nouvelle technologie et ne portaient pas sur la commercialisation ou la diffusion des résultats de l'étude.

**63** Dans le PAEC 2, la Commission a indiqué qu'elle veillerait à ce que toutes les régions tirent profit de la transition vers une économie circulaire, en leur proposant un soutien à la mise en œuvre de leurs stratégies et projets au moyen des Fonds de la politique de cohésion, du nouveau mécanisme pour une transition juste et d'initiatives urbaines (action n° 19 figurant à l'*annexe II*). Le RPDC pour la période 2021-2027<sup>43</sup> fixe cinq objectifs politiques, dont les deux premiers concernent également la transition vers une économie circulaire. Des objectifs spécifiques ont par ailleurs été fixés pour chaque fonds: le FEDER et le Fonds de cohésion soutiennent la transition vers une économie circulaire dans le cadre de deux objectifs spécifiques. Cependant, les indicateurs de suivi et les conditions favorisantes pour la période 2021-2027, tels que définis dans le RPDC et la législation connexe, se limitent à la collecte et au traitement des déchets. Le système de suivi ne fournit aucune information spécifique sur la conception circulaire et n'exige pas que les financements de la politique de cohésion ciblent les investissements pertinents<sup>44</sup>.

**64** En Pologne, les quatre autorités de gestion que nous avons interrogées ont confirmé que leurs projets de programmes pour la période postérieure à 2020 contenaient des actions en faveur de l'économie circulaire, y compris des actions spécifiques relatives à l'écoconception et à l'utilisation efficace des ressources. Aux Pays-Bas, deux des quatre autorités de gestion interrogées par nos soins ont indiqué qu'elles allouaient des financements de l'UE à des actions en faveur de l'économie circulaire, mais pas spécifiquement aux étapes de conception et de production. En Irlande, les deux autorités de gestion que nous avons interrogées ont indiqué qu'elles ne prévoyaient pas, au moment de notre audit, d'inclure des actions relatives à l'économie circulaire dans leurs programmes. Les négociations sur la programmation des Fonds de la politique de cohésion pour la période 2021-2027 étant en cours au moment de notre audit, les informations sur le montant spécifique alloué à la transition vers une économie circulaire ne sont pas encore disponibles.

---

<sup>43</sup> [Règlement \(UE\) 2021/1060 portant dispositions communes relatives aux Fonds de la politique de cohésion, annexe I.](#)

<sup>44</sup> [Règlement \(UE\) 2021/1058 relatif au Fonds européen de développement régional et au Fonds de cohésion, annexe I.](#) [Règlement \(UE\) 2021/1060 portant dispositions communes relatives aux Fonds de la politique de cohésion, annexe I.](#)

**65** La Commission nous a également confirmé qu'elle avait encouragé les États membres à recourir à la facilité pour la reprise et la résilience (FRR) afin de soutenir la transition vers une économie circulaire lors de la négociation des PNRR. Notre analyse des PNRR des trois États membres concernés par notre audit a montré que la Pologne et les Pays-Bas avaient intégré des mesures destinées à soutenir la transition vers une économie circulaire, alors que ce n'était pas le cas de l'Irlande et qu'aucun des trois PNRR ne comportait de soutien à la conception circulaire.

**La Commission a mobilisé des fonds au titre d'Horizon 2020 en faveur de l'économie circulaire, mais son incidence a été limitée dans les États membres**

**66** Horizon 2020 était le programme de financement de la recherche et de l'innovation de l'Union européenne pour la période 2014-2020. Son budget s'élevait à près de 80 milliards d'euros. L'action n° 13 du PAEC 1 a défini Horizon 2020 comme une source potentielle de financement pour la transition vers une économie circulaire, en raison de la priorité qu'il accordait à l'innovation.

**67** Le programme de travail d'Horizon 2020 pour la période 2016-2017 comprenait le domaine prioritaire intitulé *Industry 2020 and the circular economy*, qui prolongeait une initiative antérieure relative aux déchets. À la suite du PAEC 1, la Commission a alloué plus de 650 millions d'euros dans le cadre de cette initiative pour la période 2016-2017 à des «projets de démonstration innovants» qui soutenaient la réalisation des objectifs de l'UE en matière d'économie circulaire et de compétitivité industrielle. L'initiative avait été pensée pour englober un large éventail d'activités industrielles et de services, ainsi qu'une approche pilote en vue d'aider les innovateurs confrontés à des obstacles réglementaires.

**68** Nous avons constaté que, dans la pratique, moins de la moitié de l'investissement total au titre d'Horizon 2020 dans ce domaine prioritaire a été sollicitée pour des projets liés à l'économie circulaire: 327 millions d'euros pour 54 projets (dont un exemple figure dans l'[encadré 4](#)) sur un total de 704 millions d'euros prévus pour 127 projets. Les appels sous-jacents portaient sur des sujets autres que l'économie circulaire. Selon l'étude menée par la Commission sur les enseignements tirés du programme Horizon 2020<sup>45</sup>, cela a limité la visibilité globale des projets d'économie

---

<sup>45</sup> Commission européenne, Bening, J., Bergmans, J., Biesczad, S., et al., *Opportunities and challenges in targeted funding of Research and Innovation – Lessons learnt from the Horizon 2020: focus areas and implications for Horizon Europe missions*, 2021.

circulaire financés dans ce domaine prioritaire et a nui aux synergies avec d'autres parties du programme.

#### Encadré 4

##### **Projet Horizon 2020 relatif à un modèle d'économie circulaire appliquée aux produits des secteurs de l'automobile, de l'ameublement et de la construction**

L'un des projets Horizon 2020 que nous avons examinés portait sur les processus de fabrication de produits écoconçus et avait perçu une contribution de l'UE de 9,6 millions d'euros. L'objectif global était d'accroître la réutilisation, la modernisation, la rénovation et le recyclage des produits, des pièces et des matériaux, afin d'utiliser les ressources de manière plus efficace et de réduire les déchets.

Ce projet a été clôturé en novembre 2021. La Commission a considéré que le projet avait atteint la plupart de ses objectifs puisqu'il avait abouti à la création d'un large éventail de prototypes ainsi que de nouveaux produits à partir de différents matériaux de rebut. La Commission a également indiqué que les travaux menés avaient eu des répercussions sur les PME, car ils leur auraient permis d'accéder à certains marchés, sans risques financiers, avec des innovations qui étaient jusque-là impossibles.

Cependant, nous estimons que la plupart des résultats attendus n'ont pas été obtenus. Aucune information probante n'atteste que le projet a atteint le niveau prévu de valorisation des matériaux (80 %); aucun calcul direct de la proportion de pièces réutilisées en définitive n'est fourni (l'objectif quantifié était de 65 %); et il n'a pas été possible de vérifier la réduction de 60 % des déchets résiduels faute de données de référence.

Le projet s'est achevé par l'installation de prototypes, mais le déploiement à grande échelle prévu n'a pas eu lieu, que ce soit concernant le développement de solutions ou l'acceptation massive par les clients finals des prototypes et des matériaux. Les travaux réalisés par la Commission sur les enseignements tirés ont également mis en évidence que la faible utilisation de l'enveloppe financière était un problème majeur à résoudre dans le cadre du programme Horizon Europe postérieur à 2020.

**69** Dans le programme de travail 2018-2020, la Commission a introduit un nouveau domaine prioritaire consacré à l'économie circulaire intitulé: «faire coïncider progrès économique et progrès environnemental — l'économie circulaire». Ce domaine prioritaire a bénéficié d'un budget supplémentaire réservé de 941 millions d'euros, porté ensuite à 994 millions d'euros.

**70** Nous avons observé que l'absence de suivi systématique du financement au titre d'Horizon 2020 et de la contribution des projets à la transition vers une économie circulaire compliquait l'évaluation de leur efficacité. Après avoir mené un travail ponctuel en lien avec notre audit, la Commission a publié des informations à titre indicatif sur la part du financement relevant d'Horizon 2020 susceptible d'être attribuée à l'économie circulaire (voir points 68 et 69), sans toutefois préciser quel pourcentage était lié à la conception circulaire. Notre analyse des projets relatifs à l'économie circulaire a montré que près de la moitié du financement au titre d'Horizon 2020 a contribué à la conception circulaire.

**71** Dans son rapport d'évaluation intermédiaire de 2017, la Commission<sup>46</sup> n'a fourni que sa conclusion préliminaire sur les progrès globaux du programme Horizon 2020 vers la réalisation de son objectif général, notamment l'utilisation efficace des ressources. Les projets clôturés au moment de cette évaluation ne représentaient que 0,6 % des financements alloués pour les trois premières années du programme. Le rapport de mise en œuvre final n'avait pas encore été publié au moment de notre audit.

**72** Le programme qui a succédé à Horizon 2020 pour la période 2021-2027 est le programme «Horizon Europe» doté d'un budget de 95,5 milliards d'euros. Quatre des six thèmes ou «pôles» d'Horizon Europe (à savoir les pôles 1 «Santé», 4 «Numérique, industrie et espace», 5 «Climat, énergie et mobilité» et 6 «Alimentation, bioéconomie, ressources naturelles, agriculture et environnement») font directement ou indirectement référence à l'économie circulaire. La conception circulaire est principalement traitée par le pôle 4, dont les effets escomptés portent sur des produits et services écoconçus ainsi que sur des matériaux et technologies avancés durables dès leur conception.

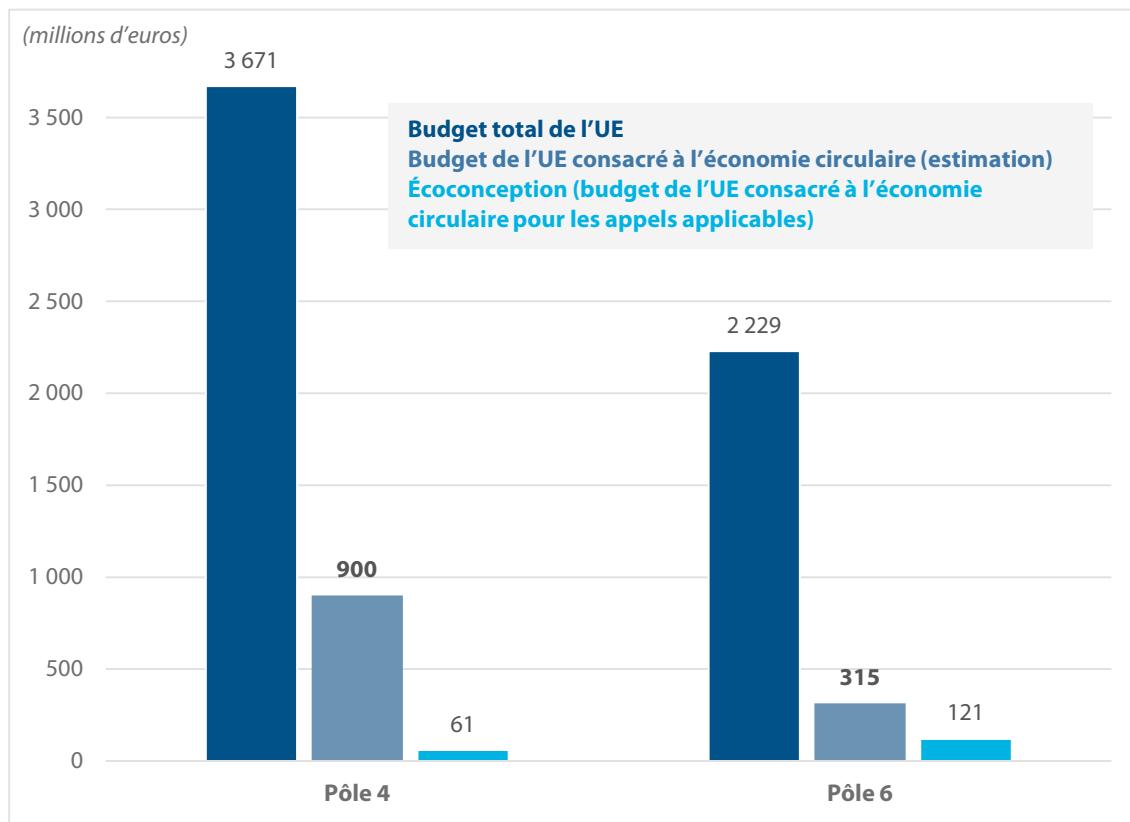
**73** Dans le programme de travail 2021-2022 d'Horizon Europe, nous avons constaté qu'environ 25 % (900 millions d'euros) du budget final du pôle 4 et quelque 14 % (315 millions d'euros) du budget final du pôle 6 contribuent à l'économie circulaire. Ce programme de travail biennal prévoit donc des investissements en faveur de l'économie circulaire (1 215 millions d'euros) presque équivalents à l'ensemble du programme Horizon 2020 (1 332 millions d'euros).

---

<sup>46</sup> *Interim Evaluation of Horizon 2020*, document de travail des services de la Commission, 2017.

**74** La Commission nous a fourni une liste d'appels particuliers pour ces deux pôles, qui incluaient des aspects liés à la conception circulaire (mais sans y être spécifiquement consacrés). Ces appels ne représentaient que 3,1 % du budget combiné de deux pôles dans le cadre du programme de travail 2021-2022 d'Horizon Europe (voir [figure 11](#)).

**Figure 11 – Programme de travail 2021-2022 d'Horizon Europe**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données communiquées par la Commission.

**75** Le plan stratégique 2021-2024 pour Horizon Europe<sup>47</sup> fait référence au problème du déploiement à grande échelle des solutions de recherche financées par l'Union, mis en évidence dans l'[encadré 4](#). Cependant, les solutions relatives à la conception circulaire des produits peuvent souvent nécessiter un développement plus poussé en raison de leur relative immaturité et de l'investissement supplémentaire requis avant d'être utilisables par les entreprises. Les limites des synergies en aval entre Horizon 2020 et les programmes de la politique de cohésion que nous avons observées lors de notre récent audit (voir point [20](#)) sont également susceptibles de faire obstacle à ces solutions.

<sup>47</sup> *Horizon Europe – Strategic Plan 2021-2024*, Commission européenne, 2021.

## Le programme LIFE a financé des projets d'économie circulaire, mais la part qu'ils ont consacrée à la conception circulaire n'est pas connue

**76** Le programme LIFE est l'instrument de financement de l'UE pour l'environnement et l'action pour le climat. Son budget initial prévu s'élève à 3,4 milliards d'euros. À l'exception de l'action relative aux substances dangereuses (voir points [38](#) et [39](#)), le PAEC 1 ne comportait aucune action spécifiquement consacrée à l'investissement dans des projets d'économie circulaire au titre du programme LIFE. Selon le rapport de la Commission de 2019 relatif à la mise en œuvre du PAEC 1, au moins 100 millions d'euros ont été investis entre 2016 et 2020 dans le cadre du programme LIFE dans plus de 80 projets contribuant à l'économie circulaire.

**77** Pour la période 2014-2020, nous avons recensé deux sous-programmes et 249 projets LIFE en lien avec l'économie circulaire, dotés d'un financement total de 421 millions d'euros, soit 12 % du montant total alloué au programme LIFE pour cette période. Le système de suivi et d'évaluation de LIFE n'impose pas à la Commission de fournir des informations montrant combien de ces projets concernaient la conception circulaire.

**78** Nous avons examiné l'un de ces 249 projets, qui a porté sur le remplacement de substances dangereuses et a bénéficié d'un financement à hauteur de 1,4 million d'euros au titre du programme de travail LIFE pour la période 2014-2017. Bien que le projet n'ait pas clairement abouti à une réduction de la consommation de ressources, il a permis de soutenir les objectifs du PAEC 1 en matière de sécurité accrue des produits, qui sont également mis en avant par le PAEC 2 (voir [encadré 5](#)).

## Encadré 5

### Projet LIFE portant sur le remplacement des matières dangereuses dans les peintures

Le projet porte sur des activités de recherche et de développement de 16 nouvelles formulations de peinture, dans lesquelles les produits chimiques toxiques sont remplacés par un organo-argile naturel. Il comprend le développement d'une plateforme en ligne sur laquelle les professionnels (y compris les PME) et le public peuvent obtenir les nouvelles formulations de peinture et les utiliser gratuitement pendant la première année.

Nous avons pu remarquer que ce projet ne comportait aucun indicateur de performance sur l'utilisation efficace des ressources. Étant donné que le poids du matériau renouvelable utilisé sera trois fois supérieur à celui du biocide toxique remplacé, la création d'un produit plus sûr ne contribuerait pas en l'occurrence à une réduction des ressources mesurées en poids des matières premières utilisées.

**79** Comme ce fut le cas pour Horizon 2020, nous avons constaté que l'absence de suivi systématique des fonds du programme LIFE et de la contribution des projets à l'économie circulaire compliquait l'évaluation de leur efficacité lorsqu'il s'agit de concourir à la réalisation des objectifs du PAEC en matière de conception circulaire (voir point 77 relatif au manque d'informations de la part de la Commission sur les projets liés à la conception circulaire). À titre d'exemple, l'appel à propositions dans le cadre duquel le projet décrit dans l'*encadré 5* a été sélectionné faisait référence à l'indicateur sur la réduction de la consommation de ressources autres que l'énergie, qui est clairement pertinent pour les objectifs du PAEC 1. Toutefois, cet indicateur n'a pas été utilisé pour ce projet particulier et a été abandonné au cours de la mise en œuvre de l'appel. La Commission l'a remplacé par deux autres indicateurs, à savoir la préparation en vue de la réutilisation et le recyclage, qui sont moins pertinents pour l'utilisation efficace des ressources.

**80** Le programme LIFE 2021-2027 a pour objectif de compléter les financements publics et privés en faveur de l'innovation en vue de la transition vers une économie circulaire. Son sous-programme intitulé «Économie circulaire et qualité de vie», qui finance spécifiquement, mais pas exclusivement, des projets sur l'économie circulaire, est doté d'un budget global de 1 345 millions d'euros, dont 700 millions d'euros ont

été alloués pour la période 2021-2024. Le programme de travail LIFE<sup>48</sup> pour la période 2021-2024 fournit davantage de détails sur les projets à soutenir dans le cadre de ce sous-programme, en mettant l'accent sur les produits «sûrs et de conception durable, sur la production et la consommation circulaires et durables, ainsi que des actions visant à accroître la réparation, la réutilisation, le remanufacturage et le recyclage des matériaux et des produits».

**81** Nous avons constaté que les thèmes prioritaires pour 2021 et 2022 ainsi que les appels à propositions correspondants dans le cadre de ce sous-programme comprenaient des investissements liés à la conception circulaire (c'est-à-dire, la mise en œuvre de solutions de conception favorable à l'environnement, y compris la conception circulaire, en vue d'améliorer la durabilité, la réparabilité, la réutilisabilité, l'évolutivité, le recyclage ainsi que l'utilisation de contenu recyclé dans les nouveaux produits).

### **Le programme COSME n'a guère soutenu la réalisation des objectifs en matière de conception circulaire**

**82** Doté d'un budget de 2,3 milliards d'euros, COSME est le programme 2014-2020 de l'Union européenne pour la compétitivité des entreprises et pour les PME. L'un de ses objectifs généraux, à savoir renforcer la compétitivité et la durabilité des PME, incluait le soutien à la transition vers une économie circulaire. L'objectif de l'indicateur d'impact correspondant était l'augmentation de la proportion de PME fabriquant des produits respectueux de l'environnement (écoconçus) qui nécessitent moins de ressources<sup>49</sup>.

**83** Selon le rapport de 2019 relatif à la mise en œuvre du PAEC 1, la Commission n'a pas alloué de financement au titre de COSME à des mesures relatives à l'économie circulaire et/ou à la conception circulaire. Au cours de notre audit, la Commission a toutefois recensé trois projets COSME pertinents pour les deux mesures de facilitation du PAEC 1 (la contribution de l'UE à ces projets était de 2,4 millions d'euros, voir points [38](#) à [42](#)).

---

<sup>48</sup> Décision d'exécution de la Commission relative à l'adoption du programme de travail pluriannuel pour les années 2021-2024 dans le cadre du programme LIFE, C(2021) 4997 final.

<sup>49</sup> Règlement (UE) n° 1287/2013 établissant un programme pour la compétitivité des entreprises et pour les petites et moyennes entreprises (COSME), article 3.

**84** Dans le rapport de 2017 sur l'évaluation intermédiaire du programme COSME<sup>50</sup>, la Commission n'a pas cherché à déterminer si le programme a contribué à l'augmentation du nombre de PME fabriquant des produits écoconçus. Dans la section de ce rapport concernant l'alignement sur d'autres initiatives de l'UE, elle n'a pas non plus fait référence au PAEC 1. La section du rapport relative aux perspectives, consacrée aux améliorations possibles, propose de renforcer la réponse apportée par le programme aux objectifs de l'UE en matière de croissance durable et inclusive, par exemple moyennant la promotion de l'économie circulaire.

**85** Le rapport final relatif à la mise en œuvre du programme COSME au cours de la période 2014-2020 n'était pas encore disponible au moment de notre audit. En ce qui concerne la période 2021-2027, les volets sur la compétitivité et l'entrepreneuriat de COSME ont été intégrés au programme pour le marché unique, avec une dotation budgétaire totale de 1 milliard d'euros (contre les 920 millions d'euros au titre de COSME) dans le cadre d'une initiative plus large visant à améliorer le fonctionnement du marché intérieur de l'Union. La liste d'actions éligibles figurant dans le règlement établissant un programme pour le marché unique<sup>51</sup> comporte des références à l'économie circulaire et à l'écoconception.

### Le soutien de l'EFSI à la conception circulaire a été limité par la demande sur le marché

**86** Le Fonds européen pour les investissements stratégiques (l'EFSI) a été créé en 2015. Il s'agissait d'une initiative prise conjointement par la Commission et par la Banque européenne d'investissement (BEI) pour débloquer 315 milliards d'euros d'investissements en comblant les lacunes du marché et en mobilisant des capitaux privés. Le Fonds a fourni un soutien financier remboursable (sous forme de prêts, de garanties et de prises de participation) à des projets viables sur le plan économique dans des secteurs clés, y compris à des projets présentant un profil de risque plus élevé que ceux couverts par les activités ordinaires de la BEI.

---

<sup>50</sup> *Interim Evaluation of the COSME Programme, Final report*, Commission européenne, 2017.

<sup>51</sup> Règlement (UE) 2021/690 établissant un programme pour le marché unique.

**87** Dans le cadre du PAEC 1 et en collaboration avec la BEI et la plateforme européenne de conseil en investissement (EIAH), la Commission a mené des actions de sensibilisation ciblées, visant à encourager les demandes de financement au titre de l'EFSI et à soutenir le développement de projets et de plateformes d'investissement pertinents pour l'économie circulaire (action n° 14 figurant à l'*annexe II*). Selon le rapport de la Commission de 2019 relatif à la mise en œuvre du PAEC 1, un financement de 2,1 milliards d'euros était prévu au titre de l'EFSI et du dispositif InnovFin entre 2016 et 2020 en vue d'accélérer la transition vers une économie circulaire.

**88** Le règlement sur l'EFSI<sup>52</sup> inclut la possibilité d'apporter un soutien à des projets liés à l'économie circulaire (y compris la conception circulaire), mais il ne comprend aucun critère spécifique en matière d'économie circulaire susceptible d'être utilisé pour sélectionner en priorité des projets relatifs à la conception circulaire. Toutefois, la Commission et la BEI ont organisé, entre 2016 et 2019, une série d'ateliers sur le thème des investissements verts (y compris sur l'utilisation efficace des ressources), qui étaient pertinents pour les objectifs du PAEC 1. Dans le cadre des activités de sensibilisation ciblées, l'EIAH a créé le *Circular City Centre*<sup>53</sup> ainsi qu'un guide des financements afin de sensibiliser au sujet de l'économie circulaire et de soutenir la création de projets d'économie circulaire.

**89** La Commission n'a pas imposé à la BEI d'effectuer un suivi ou de rendre compte spécifiquement de l'utilisation des financements provenant de l'EFSI en faveur de l'économie circulaire. D'après notre analyse, sur les 675 projets enregistrés jusqu'à juin 2022 et bénéficiaires d'un montant total de 60 milliards d'euros relevant de l'EFSI, 29 étaient liés à l'économie circulaire, avec un financement total de 1,9 milliard d'euros (soit 3,1 %) au titre de l'EFSI. Seuls trois de ces 29 projets, dotés d'un financement total de 113 millions d'euros, concernaient l'écoconception. Selon la BEI, le nombre limité de projets sur la conception circulaire tient au fait que l'EFSI est «axé sur la demande». Ni la BEI ni la Commission ne disposaient d'informations sur la contribution apportée par ces projets à la réalisation des objectifs du PAEC 1 en matière de conception circulaire.

---

<sup>52</sup> Règlement (UE) 2015/1017 sur le Fonds européen pour les investissements stratégiques, la plateforme européenne de conseil en investissement et le portail européen de projets d'investissement, modifié par le règlement (UE) 2017/2396.

<sup>53</sup> <https://advisory.eib.org/about/circular-city-centre.htm>.

**90** Nous avons examiné l'un de ces trois projets, qui encourageait une utilisation accrue des déchets de papiers et des matériaux d'emballage renouvelables au niveau local, conformément à la directive sur les déchets de l'UE<sup>54</sup>. Nous avons conclu que, même s'il ne portait pas sur la conception circulaire d'un produit particulier, ce projet a contribué à la réalisation de l'objectif du PAEC 1 sur les processus de production efficace dans l'utilisation des ressources.

**91** En ce qui concerne la période 2021-2027, le nouveau programme InvestEU a succédé à l'EFSI et est mentionné dans le PAEC 2 en tant que source de financement pour les projets sur l'économie circulaire. Le règlement sur InvestEU<sup>55</sup> fait référence à l'économie circulaire en tant que domaine d'investissement, en donnant notamment la priorité aux secteurs clés présentant le plus grand potentiel en matière de circularité. Ce cadre juridique est plus spécifique que celui de l'EFSI en ce qui concerne le soutien aux projets liés aux étapes de conception et de production de l'économie circulaire. Cependant, l'utilisation de ces instruments dépend encore de la demande du marché, qui est stimulée par les activités ciblées de sensibilisation et de conseil de la BEI et de la Commission.

---

<sup>54</sup> Directive 2004/12/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages.

<sup>55</sup> Règlement (UE) 2021/523 établissant le programme InvestEU.

# Conclusions et recommandations

**92** Selon notre conclusion globale, un nombre limité d'informations probantes attestent que les plans d'action pour une économie circulaire (PAEC) de la Commission, et notamment les actions concernant la conception circulaire des produits et des processus de production, ont eu une véritable incidence sur les activités relatives à l'économie circulaire dans les États membres.

**93** Depuis la publication du premier PAEC en 2015, les gouvernements des États membres ont augmenté le nombre d'activités liées à l'économie circulaire. Au moment de notre audit, l'élaboration d'une stratégie nationale en matière d'économie circulaire, qui faisait référence au PAEC et à la politique connexe de l'UE et intégrait la conception circulaire dans une certaine mesure, était terminée ou en cours dans la quasi-totalité des États membres de l'Union. Bien que la législation de l'UE incite à accorder des financements de l'Union en faveur de l'économie circulaire, le taux de circularité n'a cependant augmenté que de 0,4 point de pourcentage entre 2015 et 2021. En outre, les progrès réalisés variaient considérablement d'un État membre à l'autre. Dans ce contexte, l'objectif ambitieux de l'Union, à savoir doubler le taux de circularité d'ici à 2030 semble très difficile à réaliser (voir points [23](#) à [28](#)).

**94** Le cadre mis en place par la Commission pour suivre la transition de l'UE vers une économie circulaire n'a pas pris en considération l'ensemble des aspects essentiels. Il ne comportait pas d'indicateurs spécifiques sur la conception circulaire des produits, la phase au cours de laquelle se détermine en grande partie leur incidence sur l'environnement (voir points [29](#) à [32](#)).

## Recommandation n° 1 – Améliorer le suivi de la transition des États membres vers une économie circulaire

La Commission devrait analyser comment mieux tenir compte des aspects essentiels de l'économie circulaire, en particulier la conception circulaire des produits, afin d'améliorer le suivi des progrès accomplis par les États membres dans la transition vers une économie circulaire et de favoriser une prise de décision éclairée sur les nouvelles politiques, initiatives et actions.

**Quand? Pour 2024.**

**95** Le premier PAEC comprenait un éventail de mesures de facilitation conçues pour favoriser la transition des États membres vers une économie circulaire en fournissant une orientation stratégique dans des domaines tels que l'innovation et l'investissement. Nous avons relevé peu d'informations probantes attestant que ces mesures ont contribué efficacement à la transition des États membres vers une économie circulaire. Elles n'ont eu, au mieux, qu'une faible incidence. Bien que d'autres parties prenantes institutionnelles de l'UE aient manifesté un vif intérêt pour la détection de l'obsolescence programmée, la Commission a conclu qu'il était impossible de mettre en place un programme d'essais permettant de repérer les mauvaises intentions des fabricants (voir points [35](#) à [51](#)).

**96** Au cours de la période 2014-2020, les financements relevant de la politique de cohésion ont essentiellement été utilisés dans le domaine de la gestion des déchets, dont le potentiel en matière de réduction de l'incidence sur l'environnement est moindre que celui de la conception circulaire. Malgré la disponibilité des financements de l'UE et le soutien global à la transition vers une économie circulaire, la Commission et les États membres n'ont pas orienté efficacement ces financements vers des investissements centrés sur la conception circulaire. Bien que la programmation pour la période 2021-2027 mette davantage l'accent sur l'économie circulaire, les États membres peuvent toujours choisir de consacrer une grande part des financements de l'UE à la gestion des déchets plutôt qu'à leur prévention grâce à la conception circulaire (voir points [52](#) à [65](#)).

**97** Parmi les fonds gérés directement par la Commission sur la période 2014-2020, Horizon 2020 a le plus largement contribué aux initiatives en matière d'économie circulaire. Bien que ce programme ait accordé des financements de l'UE à des projets liés à la conception circulaire, les solutions de recherche auxquelles il a abouti présentaient un niveau de maturité relativement faible, ce qui a compliqué leur déploiement immédiat par les entreprises dans les États membres. Le peu de synergies entre Horizon 2020 et les programmes de la politique de cohésion a également fait obstacle à l'utilisation des fonds (voir points [66](#) à [75](#)).

**98** Le programme LIFE a financé plusieurs projets sur l'économie circulaire, mais son système de suivi et d'évaluation n'impose pas à la Commission de recenser ceux liés à la conception circulaire. Le programme de l'Union européenne pour la compétitivité des entreprises et pour les petites et moyennes entreprises n'a guère fourni de financements pertinents, et la demande limitée sur le marché a nui au soutien proposé par le Fonds européen pour les investissements stratégiques en faveur de la conception circulaire (voir points [76](#) à [91](#)).

## **Recommandation n° 2 – Analyser les raisons de la faible utilisation des financements accordés par l'UE en faveur de la conception circulaire et examiner les possibilités de renforcer les mesures d'incitation**

---

Compte tenu de l'incidence potentielle de la conception circulaire sur l'environnement, la Commission devrait se demander pourquoi les financements de l'UE relevant des gestions partagée et directe n'ont pas donné lieu à la création d'un plus grand nombre de projets axés sur la conception circulaire. Dans le cadre de cette analyse, la Commission devrait examiner les possibilités de renforcer les mesures incitatives en faveur de la mise en place de projets ciblant la conception circulaire des produits dans le cadre de la politique de cohésion.

### **Quand? Pour 2024.**

Le présent rapport a été adopté par la Chambre II, présidée par Annemie Turtelboom, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 10 mai 2023.

*Par la Cour des comptes*

Tony Murphy  
*Président*

# Annexes

## Annexe I – Transposition des directives de l'UE relatives à l'économie circulaire adoptées dans le cadre du PAEC 1

Directive	Délai de transposition	Contrôle du respect des délais et de l'exhaustivité par la Commission	
		État d'avancement	Liste des États membres
<b>2018/849</b> relative aux véhicules hors d'usage, aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs, et aux déchets d'équipements électriques et électroniques	5.7.2020	<b>24</b> transpositions terminées	AT, BG, CY, CZ, DE, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HU, <b>IE</b> , IT, LT, LV, MT, <b>NL</b> , <b>PL</b> , PT, RO, SE, SI, SK
		<b>3</b> transpositions en retard (4 procédures en manquement en cours)	<u>AT</u> <u>BE</u> , <u>HR</u> – transposition partielle <u>LU</u> – examen en cours de la transposition
<b>2018/850</b> concernant la mise en décharge des déchets	5.7.2020	<b>24</b> transpositions terminées	AT, BG, CY, CZ, DE, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HU, <b>IE</b> , IT, LT, LV, MT, <b>NL</b> , <b>PL</b> , PT, RO, SE, SI, SK
		<b>3</b> transpositions en retard (3 procédures en manquement en cours)	<u>BE</u> , <u>HR</u> – transposition partielle <u>LU</u> – examen en cours de la transposition

Directive	Délai de transposition	Contrôle du respect des délais et de l'exhaustivité par la Commission	
		État d'avancement	Liste des États membres
<b>2018/851</b> relative aux déchets	5.7.2020	<b>23</b> transpositions terminées	AT, BG, CY, CZ, DE, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HU, <b>IE</b> , IT, LT, LV, MT, <b>NL</b> , <b>PL</b> , PT, RO, SE, SK
		<b>4</b> transpositions en retard ( <u>4</u> procédures en manquement en cours)	<u>BE</u> , <u>HR</u> – transposition partielle <u>LU</u> , <u>SI</u> – examen en cours de la transposition
<b>2018/852</b> relative aux emballages et aux déchets d'emballages	5.7.2020	<b>24</b> transpositions terminées	AT, BE, BG, CY, CZ, DE, DK, EE, EL, FI, FR, HU, <b>IE</b> , IT, LT, LV, MT, <b>NL</b> , <b>PL</b> , PT, RO, SE, SI, SK
		<b>3</b> transpositions en retard ( <u>3</u> procédures en manquement en cours)	<u>ES</u> , <u>HR</u> – transposition partielle <u>LU</u> – examen en cours de la transposition
<b>2019/771</b> relative à certains aspects concernant les contrats de vente de biens	1.7.2021	<b>21</b> transpositions terminées	AT, BE, BG, CY, DE, DK, EE, ES, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LU, LV, MT, <b>NL</b> , PT, RO, SE
		<b>6</b> transpositions en retard ( <u>6</u> procédures en manquement en cours)	<u>CZ</u> , <u>EL</u> , <b>IE</b> , <b>PL</b> , <u>SI</u> , <u>SK</u>

Directive	Délai de transposition	Contrôle du respect des délais et de l'exhaustivité par la Commission	
		État d'avancement	Liste des États membres
<b>2019/883</b> relative aux installations de réception portuaires pour le dépôt des déchets des navires	28.6.2021	<b>12</b> transpositions terminées	EL, CY, ES, HR, HU, IT, LT, LU, MT, PT, RO, SK
		<b>15</b> transpositions en retard ( <b>16</b> procédures en manquement en cours)	<u>BG</u> – transposition partielle <u>BE</u> , <u>DE</u> , <u>FL</u> , <u>SE</u> , <u>SI</u> , <u>PL</u> – transposition partielle et examen en cours de la transposition <u>AT</u> , <u>CY</u> , <u>CZ</u> , <u>DK</u> , <u>EE</u> , <u>FR</u> , <u>IE</u> , <u>LV</u> , <u>NL</u> – examen en cours de la transposition
<b>2019/904</b> relative à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement	3.7.2021	<b>13</b> transpositions terminées	AT, BG, CY, DE, EL, ES, HU, IT, LT, <u>NL</u> , RO, SE, SK
		<b>14</b> transpositions en retard ( <b>12</b> procédures en manquement en cours)	<u>BE</u> , <u>CZ</u> , <u>FI</u> , <u>HR</u> , <u>LV</u> , <u>MT</u> , <u>PT</u> , <u>SI</u> – transposition partielle <u>EE</u> , <u>IE</u> , <u>LU</u> , <u>PL</u>
<b>TOTAL</b> Sept directives	Délais dépassés	<b>141</b> transpositions terminées <b>46</b> transpositions en retard (25 %) <b>48</b> procédures en manquement en cours	

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données communiquées par la Commission (situation en juillet 2022).

## Annexe II – Liste des actions des PAEC 1 et 2 de la Commission liées à la conception circulaire<sup>1</sup>

N°	Action	DG (co-)cheffe(s) de file	Thème regroupant plusieurs actions suivant le PAEC	Projets examinés
<b>PAEC 1</b>				
1	Accent mis sur les exigences applicables aux produits liés à l'économie circulaire dans le cadre de la directive sur l'écoconception (multisectorielle) et de la proposition de règlement d'application (y compris les téléviseurs et les dispositifs d'affichage)	DG ENV, GROW et ENER	Production	-
2	Plan de travail 2015-2017 pour l'écoconception et demande de normes sur l'utilisation efficace des matériaux, y compris des exigences en matière d'écoconception concernant la durabilité, la réparabilité et la recyclabilité des produits	DG GROW et ENER	Production	-
3	Analyse de la possibilité de proposer des exigences horizontales en matière de fourniture d'informations concernant les réparations dans le cadre de l'écoconception	DG ENV, GROW et ENER	Consommation	-
4	Examiner des options et des mesures visant à instaurer un cadre stratégique plus cohérent pour les différents volets des travaux sur la politique de l'Union relative aux produits et leur contribution à l'économie circulaire	DG ENV, GROW et ENER	Production	-
5	Évaluation de la possibilité d'un programme d'essais indépendants sur l'obsolescence programmée	DG ENV, RTD et JUST	Consommation	1 Horizon 2020
6	Améliorer la base de connaissances et le soutien aux PME pour le remplacement des substances dangereuses extrêmement préoccupantes	DG GROW	Production	1 LIFE 2 COSME

N°	Action	DG (co-)cheffe(s) de file	Thème regroupant plusieurs actions suivant le PAEC	Projets examinés
<u>7</u>	Création d'un réseau paneuropéen ouvert d'infrastructures technologiques pour les PME afin d'intégrer les technologies de fabrication avancées dans leurs procédés de production	DG GROW	Production	1 Horizon 2020 1 COSME
<u>8</u>	Orientations relatives à l'économie circulaire dans les documents de référence sur les meilleures techniques disponibles (documents de référence MTD) pour plusieurs secteurs industriels (multisectoriel)	DG ENV	Production	-
<u>9</u>	Examiner les moyens d'améliorer l'efficacité et l'utilisation du système européen de management environnemental et d'audit (EMAS) et du programme pilote sur la vérification des technologies environnementales (VTE)	DG ENV	Production	-
<u>10</u>	Coopération avec les parties prenantes en vue de la mise en œuvre du plan d'action par le biais des forums existants dans des secteurs clés	DG ENV et GROW	Innovation et investissement	-
<u>11</u>	Activités ciblées de sensibilisation et de communication visant à aider les États membres et les régions à mobiliser les Fonds de la politique de cohésion pour l'économie circulaire	DG REGIO	Innovation et investissement	5 FEDER
<u>12</u>	Soutien aux États membres et aux régions afin de renforcer l'innovation au service de l'économie circulaire grâce à la spécialisation intelligente	DG REGIO	Innovation et investissement	-
<u>13</u>	Initiative « <i>Industry 2020 and the circular economy</i> » dans le cadre d'Horizon 2020	DG GROW et RTD	Innovation et investissement	1 Horizon 2020
<u>14</u>	Actions de sensibilisation ciblées visant à encourager les demandes de financement au titre de l'EFSI et soutien au développement de projets et de plateformes d'investissement pertinents pour l'économie circulaire	DG ENV et GROW	Innovation et investissement	1 EFSI

N°	Action	DG (co-)cheffe(s) de file	Thème regroupant plusieurs actions suivant le PAEC	Projets examinés
<u>15</u>	Élaboration d'un cadre de suivi pour l'économie circulaire	DG ENV, GROW et ESTAT	Suivi	-
<b>PAEC 2</b>				
16	Proposition législative relative à une initiative en faveur d'une politique des produits durables	DG ENV, GROW et ENER	Un cadre d'action pour des produits durables	-
17	Initiative d'économie circulaire pour le matériel électronique, chargeur universel et systèmes de récompense pour le retour des anciens appareils	DG CNECT, GROW et ENER	Principales chaînes de valeur des produits	-
18	Révision de la directive relative aux émissions industrielles et intégration des pratiques contribuant à l'économie circulaire dans les prochains documents de référence sur les meilleures techniques disponibles	DG ENV	Un cadre d'action pour des produits durables	-
19	Soutien à la transition vers l'économie circulaire au moyen des fonds relevant de la politique de cohésion, du mécanisme pour une transition juste et d'initiatives urbaines	DG REGIO	Faire de l'économie circulaire une réalité pour les individus, les villes et les régions	-

N°	Action	DG (co-)cheffe(s) de file	Thème regroupant plusieurs actions suivant le PAEC	Projets examinés
20	<b>Révision de la directive relative à la limitation de l'utilisation de certaines substances dangereuses dans les équipements électriques et électroniques et orientations pour clarifier ses liens avec le règlement REACH et les exigences en matière d'écoconception</b>	DG ENV	<b>Principales chaînes de valeur des produits</b>	-
21	Mise à jour du cadre de suivi de l'économie circulaire pour tenir compte des nouvelles priorités d'action et élaborer de nouveaux indicateurs relatifs à l'utilisation des ressources, y compris l'empreinte sur les matières premières et l'empreinte de consommation	DG ENV et ESTAT	<b>Suivi des progrès réalisés</b>	-

<sup>1</sup> Les couleurs utilisées dans ce tableau illustrent la classification des différents types d'actions du PAEC opérée par la Cour des comptes européenne: **cadre réglementaire**, **mesures de facilitation**, **allocation de financements** et **suivi des progrès dans l'UE** (voir [figure 4](#)).

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des PAEC 1 et 2.

### Annexe III – Le cadre de suivi pour l'économie circulaire

N°	Indicateur (groupe)	Pertinence	Législation et politique de l'Union (exemples)
<b>Production et consommation</b>			
1	Autosuffisance de l'UE en ce qui concerne les matières premières	L'économie circulaire devrait contribuer à atténuer les risques relatifs à l'approvisionnement en matières premières, notamment les matières premières critiques.	Initiative «matières premières»; feuille de route pour une utilisation efficace des ressources
2	Marchés publics écologiques	Les marchés publics représentent une large part de la consommation et peuvent servir de moteur à l'économie circulaire.	Stratégie relative aux marchés publics; régime de soutien de l'UE et critères volontaires applicables aux marchés publics écologiques
3a-c	Production de déchets	Dans une économie circulaire, la production de déchets est réduite au minimum.	Directive-cadre relative aux déchets; directives relatives à des flux spécifiques de déchets; stratégie sur les matières plastiques
4	Gaspillage alimentaire	Le fait de jeter de la nourriture a des incidences négatives sur l'environnement, le climat et l'économie.	Règlement sur la législation alimentaire générale; directive-cadre relative aux déchets; initiatives diverses (par exemple, la plateforme sur les pertes et le gaspillage alimentaires)
<b>Gestion des déchets</b>			
5a-b	Taux de recyclage globaux	L'augmentation du recyclage s'inscrit dans la transition vers une économie circulaire.	Directive-cadre sur les déchets
6a-f	Taux de recyclage pour des flux de déchets spécifiques	Ils reflètent les progrès accomplis dans le recyclage des flux de déchets essentiels.	Directive-cadre relative aux déchets; directive concernant la mise en décharge des déchets; directives relatives à des flux spécifiques de déchets

N°	Indicateur (groupe)	Pertinence	Législation et politique de l'Union (exemples)
<b>Matières premières secondaires</b>			
7a-b	Contribution des matières recyclées à la satisfaction de la demande en matières premières (y compris le taux d'utilisation circulaire de matières)	Dans une économie circulaire, les matières premières secondaires sont couramment utilisées pour fabriquer de nouveaux produits.	Directive-cadre relative aux déchets; directive sur l'écoconception; label écologique de l'UE; REACH; initiative relative à l'interface entre les politiques relatives aux substances chimiques, aux produits et aux déchets; stratégie sur les matières plastiques; normes de qualité pour les matières premières secondaires
8	Commerce de matières premières recyclables	Le commerce de matières recyclables traduit l'importance du marché intérieur et de la participation à l'économie circulaire au niveau mondial.	Politique du marché intérieur; règlement sur les transferts de déchets; politique commerciale
<b>Compétitivité et innovation</b>			
9a-c	Investissements privés, emplois et valeur ajoutée brute	Ils expriment la contribution de l'économie circulaire à la création d'emplois et à la croissance.	Plan d'investissement pour l'Europe; Fonds structurels et d'investissement européens; InnovFin; plateforme d'aide au financement de l'économie circulaire; stratégie financière durable; initiative pour l'emploi vert; nouvelle stratégie en matière de compétences pour l'Europe; politique du marché intérieur
10	Brevets	Les technologies innovantes liées à l'économie circulaire stimulent la compétitivité de l'Union au niveau mondial.	Horizon 2020

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du document [COM\(2018\) 29 final](#).

# Sigles, acronymes et abréviations

**BEI:** Banque européenne d'investissement

**COSME:** programme de l'UE pour la compétitivité des entreprises et pour les petites et moyennes entreprises

**DG ENER:** direction générale de l'énergie

**DG ENV:** direction générale de l'environnement

**DG GROW:** direction générale du marché intérieur, de l'industrie, de l'entrepreneuriat et des PME

**DG JUST:** direction générale de la justice et des consommateurs

**DG REGIO:** direction générale de la politique régionale et urbaine

**DG RTD:** direction générale de la recherche et de l'innovation

**Document de référence MTD:** document de référence sur les meilleures techniques disponibles

**EFSI:** Fonds européen pour les investissements stratégiques (*European Fund for Strategic Investments*)

**EIAH:** plateforme européenne de conseil en investissement (*European Investment Advisory Hub*)

**EMAS:** système de management environnemental et d'audit (*Eco-Management and Audit Scheme*)

**ESTAT:** Eurostat

**FEDER:** Fonds européen de développement régional

**PAEC:** plan d'action pour une économie circulaire

**PME:** petites et moyennes entreprises

**PNRR:** plans nationaux pour la reprise et la résilience

**REACH:** enregistrement, évaluation et autorisation des substances chimiques et restrictions applicables à ces substances (*registration, evaluation, authorisation and restriction of chemicals*)

**RPDC:** règlement portant dispositions communes

**VTE:** vérification des technologies environnementales

# Glossaire

**Banque européenne d'investissement:** banque de l'UE, détenue par les États membres, qui finance des projets à l'appui des politiques de l'Union, essentiellement au sein de celle-ci, mais aussi en dehors.

**Comité économique et social européen:** organe consultatif de l'UE, qui sert de tribune aux organisations de la société civile.

**Cycle de vie d'un produit:** étapes de la vie d'un produit, depuis l'acquisition des matières premières nécessaires à sa fabrication jusqu'à son élimination finale à la fin de sa vie utile.

**Écoconception (conception circulaire):** approche de la conception d'un produit qui réduit au maximum l'incidence sur l'environnement à toutes les étapes du cycle de vie du produit.

**Économie circulaire:** système économique fondé sur la réutilisation, le partage, la réparation, la rénovation, la refabrication et le recyclage des matériaux, dans le but de réduire au minimum l'utilisation des ressources, les déchets et les émissions, notamment grâce à la conception circulaire des produits et des processus de production.

**Facilité pour la reprise et la résilience:** mécanisme de soutien financier de l'UE visant à atténuer les conséquences socio-économiques de la pandémie de COVID-19 et à stimuler la reprise, tout en soutenant la transition écologique et numérique.

**Fonds de cohésion:** Fonds de l'UE destiné à réduire les disparités économiques et sociales au sein de l'Union en finançant des investissements dans les États membres dont le revenu national brut par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne de l'UE.

**Fonds européen de développement régional:** Fonds de l'UE destiné à renforcer la cohésion économique et sociale au sein de l'Union en finançant des investissements qui réduisent les déséquilibres entre les régions.

**Fonds structurels et d'investissement européens:** les cinq principaux Fonds de l'UE destinés à soutenir conjointement le développement économique dans l'ensemble de l'Union au cours de la période 2014-2020: le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen, le Fonds de cohésion, le Fonds européen agricole pour le développement rural et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche.

**Horizon 2020:** programme de financement de la recherche et de l'innovation de l'UE pour la période 2014-2020.

**InvestEU:** mécanisme visant à encourager les investissements privés dans des projets d'importance stratégique pour l'UE.

**LIFE:** instrument financier soutenant la mise en œuvre de la politique environnementale et climatique de l'UE grâce au cofinancement de projets dans les États membres.

**Matières premières secondaires:** matériaux recyclés susceptibles d'être utilisés dans les procédés de fabrication à la place ou avec des matériaux neufs ou inutilisés (appelés **matières premières primaires**).

**Mécanisme pour une transition juste:** instrument de l'UE destiné à promouvoir le passage à une économie neutre pour le climat et à aider les communautés et les régions les plus pénalisées financièrement par cette transition.

**Obsolescence programmée:** pratique consistant à concevoir des produits de sorte qu'ils aient une durée de vie limitée et que, par suite, les consommateurs doivent en acheter de nouveaux.

**Pacte vert pour l'Europe:** stratégie de croissance que l'UE a adoptée en 2019 pour parvenir à la neutralité climatique d'ici à 2050.

**Petites et moyennes entreprises:** entreprises et autres organisations ainsi qualifiées en raison de leur taille, sur la base du nombre d'employés et de certains critères financiers. Sont considérées comme «petites» les entreprises qui occupent moins de 50 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel ou le total du bilan annuel n'excède pas 10 millions d'euros. Sont considérées comme «moyennes» les entreprises qui occupent moins de 250 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 50 millions d'euros ou dont le total du bilan annuel ne dépasse pas 43 millions d'euros.

**Plateforme européenne de conseil en investissement:** plateforme regroupant tous les services de conseil en investissement et toute l'assistance technique destinés aux personnes qui demandent à bénéficier d'un soutien du Fonds européen pour les investissements stratégiques.

**Programme pour la compétitivité des entreprises et pour les petites et moyennes entreprises:** programme de l'UE visant à aider les petites entreprises à accéder à de nouveaux marchés.

**Services de conseil du dispositif InnovFin:** service de conseil délivré par la BEI sur la structuration de projets dans les domaines de la recherche et de l'innovation en vue d'améliorer leur accès au financement.

## **Réponses de la Commission**

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2023-17>

## **Calendrier**

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2023-17>

# Équipe d'audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'UE ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur impact en tenant compte des risques pour la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

L'audit de la performance objet du présent rapport a été réalisé par la Chambre II (Investissements en faveur de la cohésion, de la croissance et de l'inclusion), présidée par Annemie Turtelboom, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité d'Illiana Ivanova, Membre de la Cour, assistée de: James Verity, chef de cabinet; Ivan Genchev, attaché de cabinet; Niels-Erik Brokopp, manager principal; Rafal Gorajski, chef de mission; Agota Krenusz, Paloma Muñoz Mula, Dieter Böckem, Joanna Laskowska et Katarzyna Solarek, auditeurs. L'assistance linguistique a été fournie par Michael Pyper.



*De gauche à droite:* Paloma Muñoz Mula, James Verity, Illiana Ivanova, Rafal Gorajski et Agota Krenusz.

# DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2023

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est définie dans la [décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents](#).

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d'auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l'UE, fait l'objet d'une [licence Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Ainsi, en règle générale, vous pouvez en réutiliser le contenu à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications éventuelles que vous avez apportées. Si vous réutilisez du contenu de la Cour des comptes européenne, vous avez l'obligation de ne pas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d'obtenir une autorisation supplémentaire si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables (par exemple sur des photos des agents de la Cour) ou comprend des travaux de tiers.

Lorsqu'une telle autorisation a été obtenue, elle annule et remplace l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, il peut être nécessaire de demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur.

Figures 1, 3 et 4 – Icônes: ces figures ont été conçues à l'aide de ressources provenant du site [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Tous droits réservés.

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms, sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne.

La famille de sites internet institutionnels de l'Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n'a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d'auteur et de protection des données.

## Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l'accord préalable de celle-ci.

PDF	ISBN 978-92-849-0584-3	ISSN 1977-5695	doi: 10.2865/765	QJ-AB-23-022-FR-N
HTML	ISBN 978-92-849-0593-5	ISSN 1977-5695	doi: 10.2865/435404	QJ-AB-23-022-FR-Q

Une économie circulaire permet de maintenir au mieux la valeur des produits, des matières et des ressources et de réduire les déchets au minimum. La conception d'un produit détermine environ 80 % de son incidence sur l'environnement. Nous n'avons recueilli qu'un nombre limité d'informations probantes attestant que les deux plans d'action pour une économie circulaire de la Commission, notamment en ce qui concerne la conception circulaire des produits et des processus de production, ont eu une véritable incidence sur les activités relatives à l'économie circulaire dans l'UE. Nous recommandons à la Commission d'analyser les raisons des réticences des États membres à utiliser les financements accordés par l'UE en faveur de la conception circulaire, d'examiner comment les y inciter davantage, ainsi que d'améliorer le suivi qu'elle assure de la transition des États membres vers une économie circulaire.

Rapport spécial de la Cour des comptes européenne présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE.



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE



Office des publications  
de l'Union européenne

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: [eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx)  
Site web: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)  
Twitter: [@EUAuditors](https://twitter.com/EUAuditors)