



Quelles avancées de l'économie circulaire en Allemagne ?

Rédigé par Emmanuel LAGRANDEUR-BOURESSY et Etienne PICAND
Service économique régional de l'ambassade de France en Allemagne

Dans le cadre de la Présidence allemande du Conseil de l'Union européenne (PAUE), il est fait mention parmi les objectifs environnementaux de renforcer l'économie circulaire en Europe. Les enjeux sont importants : dans un pays où la production annuelle de déchets d'emballages plastiques par habitant dépasse largement la moyenne européenne (38 kilos contre 24 en 2016¹), et qui s'avère être le 3^{ème} plus grand exportateur mondial de déchets plastiques, il s'agit pour l'Allemagne de trouver des moyens de mieux gérer la consommation en matières premières des produits tout au long de leur cycle de vie, et de sensibiliser l'opinion publique à cet impératif écologique. La *Kreislaufwirtschaftsgesetz* (KrWG), loi-mère sur l'économie circulaire qui remonte à 1994, vient d'ailleurs d'être amendée très récemment, signe d'une prise de conscience et d'une volonté d'accélérer sur cette question Outre-rhin. La note présente les avancées récentes en Allemagne et propose des pistes d'approfondissement de la coopération bilatérale.

1. Avancées récentes

Six mois après l'accord de coalition, Svenja Schulze (SPD), ministre fédérale de l'environnement, a présenté sa stratégie pour réduire la quantité de plastiques et favoriser le recyclage. Le 26 novembre 2018, Mme Schulze avait en effet présenté un [plan en 5 points avec des mesures visant à réduire la quantité de plastique et le recyclage](#) :

- Éviter les produits et emballages inutiles (mettre fin à l'utilisation des micro-plastiques dans les cosmétiques d'ici 2020, développer les produits réutilisables...)
- Rendre les emballages et autres produits plus respectueux de l'environnement (incitations financières pour une conception écologique, mise en place d'un registre des emballages...)
- Renforcer le recyclage, utiliser plus de matières premières secondaires (augmenter les taux de recyclage, redevances de licence différenciées pour les emballages recyclables, information des consommateurs...)
- Éviter les plastiques dans les déchets biodégradables (information des consommateurs, éviter la contamination plastique dans les stations d'épuration des eaux usées...)
- Renforcer l'engagement international de l'Allemagne contre les déchets marins et pour une utilisation durable des plastiques (investissements, charte plastique des océans...)

Le 1er janvier 2019, une nouvelle loi allemande sur les emballages ([Verpackungsgesetz](#)), adoptée en juillet 2017, est entrée en vigueur et se substitue à la réglementation en vigueur jusqu'ici (Verpackungsverordnung). Son objectif est d'augmenter le taux de recyclage et de réduire les déchets d'emballages. A l'horizon 2022, le législateur allemand s'est fixé un taux de recyclage de 63%

¹ PlastikAtlas 2019 Heinrich Böll Stiftung - [rapport](#)

pour les emballages plastiques (36% actuellement), 90% pour les emballages en aluminium (60% actuellement), en papier/carton (70% actuellement) et en verre (75% actuellement).

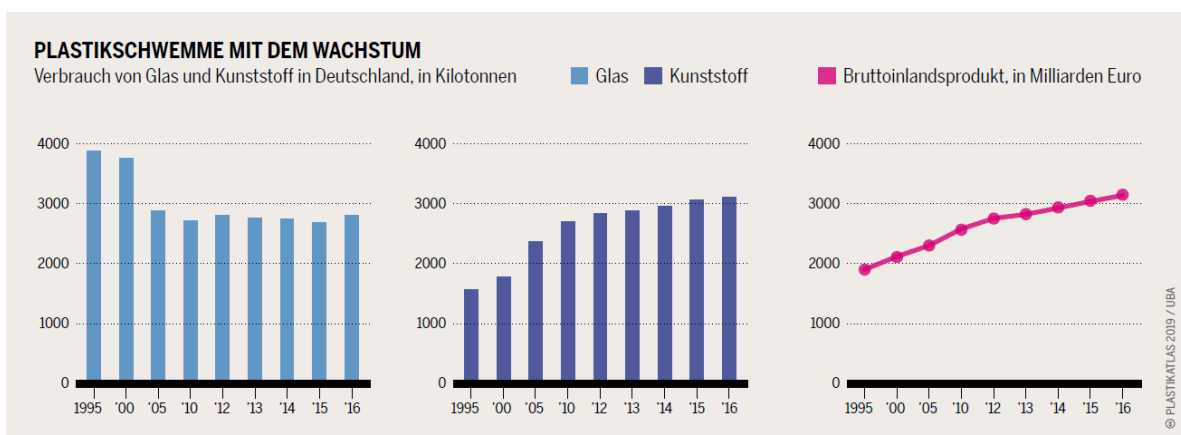
Le 6 novembre 2019, le Conseil des ministres a ensuite adopté un [projet de loi visant une interdiction des sacs en plastique](#). Pour l'instant, le projet n'a toujours pas été voté. Dans la continuité d'un accord volontaire conclu en 2016 avec le commerce, le projet visait à passer à la vitesse supérieure. En 2018, deux milliards de sacs en plastique ont en effet été distribués aux caisses (soit - 64% par rapport à 2015). Le but est d'interdire la mise sur le marché des sacs plastique très légers d'une épaisseur de paroi inférieure à 50 micromètres. L'interdiction des sacs plastiques jetables n'est toutefois que l'une des composantes de la stratégie allemande visant à réduire la quantité de plastique et à accroître le recyclage (+ 13% de la consommation de plastiques par habitant depuis 1991 : 220 kg par habitant en 2016).

Le 24 juin 2020, le Conseil des ministres a également adopté un [règlement sur l'interdiction des matières plastiques à usage unique](#) qui transpose strictement les articles 5 et 14 de la directive (UE) 2019/904. Il doit encore être soumis au Bundestag puis approuvé par le Bundesrat à l'automne, pour une entrée en vigueur prévue le 3 juillet 2021.

Plus récemment, **le 1^{er} juillet 2020, le projet de loi amendant la KrWG pour transposer la directive-cadre de l'UE** (adoptée le 4 juillet 2018) **est passé devant le Bundestag**, après audition des principales associations (cf. annexe 4). Les associations et fédérations ont salué à cet égard la plupart des avancées, mais craignent un amoindrissement du champ d'action des autorités publiques au profit des fabricants/distributeurs : elles regrettent en effet l'asymétrie dans le recours judiciaire, puisque les autorités locales ne pourront pas, elles, attaquer les collecteurs commerciaux si ceux-ci manquent à leurs obligations. La fédération professionnelle des entreprises d'élimination des déchets, BDE, a également demandé un renversement de la charge de preuve : ce devrait être aux acheteurs de biens produits uniquement à partir de matières premières primaires de prouver la nécessité d'un tel achat.

2. La réussite de la coordination entre les différents acteurs impliqués s'avère un facteur clé du succès de l'économie circulaire, tant au niveau du recyclage, du modèle économique, que de l'engagement de la société civile

En dépit de ces lois, la consommation de verre stagne néanmoins depuis 20 ans, et celle de plastique s'est significativement accrue, suivant peu ou prou le rythme de la croissance économique (cf. ci-dessous).



[Recyclage des déchets](#)

Le 11 mai 2020 marque le lancement de la "Campagne des poubelles pour les déchets biologiques" (*Aktion Biotonne Deutschland*). Initiée par le ministère de l'environnement de Hesse, elle soutient les municipalités en leur fournissant des conseils sur l'élimination des déchets au niveau local. Elle a inspiré de nombreuses campagnes locales prévues cet automne dans 145 villes et cantons ruraux de toute l'Allemagne. Il s'agit d'un exemple parmi d'autres d'une action locale qui a pris une envergure nationale, illustrant l'importance et le **rôle de chaque échelon de gouvernance ; citoyens, municipalités, Länder, entreprises privées et l'État fédéral**.

Avant la loi de 1972 sur l'élimination des déchets (**AbfG**), chaque ville en Allemagne disposait de sa décharge, soit près de 50.000 au total dans tout le pays. Ce nombre est tombé à moins de 2.000 dans les années 1980 et 1990, jusqu'à ce que les décharges finissent par être interdites. À la place, un grand nombre d'installations d'incinération des déchets ont été construites. La loi de 1994 sur l'économie circulaire a été actualisée en 2012, devenant la « loi sur la promotion de l'économie circulaire et la gestion environnementale des déchets » (**KrWG**). **L'objectif n'est plus tant de détruire les déchets que d'en freiner l'accumulation et d'en promouvoir la réutilisation dans la fabrication d'autres produits**. Aujourd'hui, **la loi KrWG est le principal règlement de la législation sur les déchets** ; elle est complétée par des textes particuliers relatifs aux déchets issus de produits spécifiques, telles que l'Ordonnance sur les véhicules hors d'usage, la loi sur les batteries (**BatterieG**) et la loi sur les équipements électriques et électroniques (**ElektroG**). À ces textes s'ajoute la loi sur les emballages (**VerpackG**) qui permet aux citoyens de jouer un rôle majeur dans cette économie circulaire, comme le montre le succès du développement de la consigne et ce, dans le cadre d'une stratégie de repenser le cycle de vie du produit pour réduire en amont la quantité de déchets produits (cf. supra).

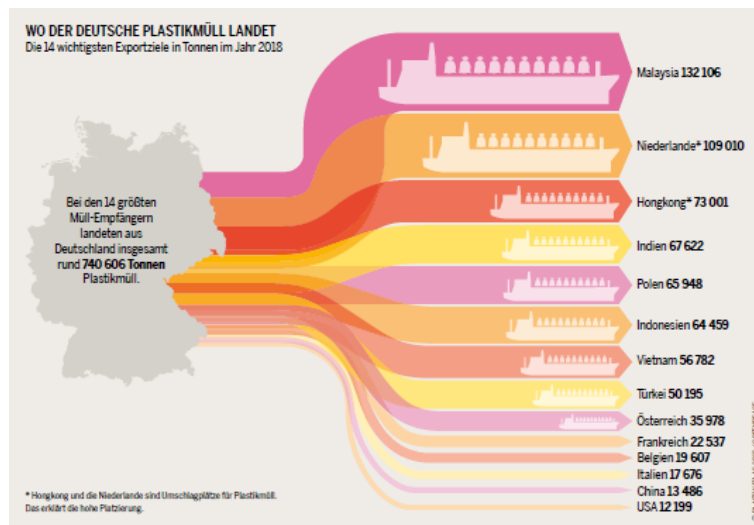
[Changement de modèle économique](#)

Suite à la loi de 1972 puis à l'ordonnance de 1991 sur les emballages (**VerpackV**), et depuis la loi de 1994, l'Allemagne s'est distinguée en Europe par un volontarisme législatif fort, alliant intérêts environnementaux et économiques, et centré autour de la question du renouvellement des déchets. Depuis 1985, les déchets ménagers ont presque diminué de moitié, passant de 239 kg par an et par personne à 128 en 2018², mais encore trop de biodéchets finissent dans les poubelles à déchets résiduels, alors qu'ils pourraient être utiles pour le compost et le biogaz. Le projet ProgRess (**Ressourceneffizienzprogramm**) lancé le 29 février 2012 spécifie dans ses objectifs la garantie d'une croissance économique non corrélée à celle de l'utilisation de matières premières, grâce à l'économie circulaire. Sans mettre à mal l'approvisionnement en ressources dites stratégiques, pour l'industrie notamment, il s'agit d'inciter les entreprises à mieux recycler leurs déchets, en « cycle fermé » et à créer des opportunités économiques par l'innovation qu'une telle gestion interne engendre, en augmentant le flux de productivité par tonne de matière première consommée.

Dans les faits, on estime que ce secteur emploie aujourd'hui 280.000 salariés pour un chiffre d'affaire annuel de 80 milliards d'euros. Le 2 mars 2016, ProgRess II renforçait les exigences d'une meilleure rentabilité par unité de matière première, mais aussi d'énergie, consommée. Cependant, face au manque de résultats probants, bon nombre d'associations sont critiques à son endroit : le BDE et le conseil consultatif sur l'environnement pointent un manque d'ambition et une absence d'objectifs chiffrés. Le 17 juin 2020, le ministère de l'environnement a lancé le ProgRess III : 119 mesures mettent

² [Rapport UBA](#) (2020)

en particulier l'accent sur la gestion des déchets dans l'industrie 4.0 et la sensibilisation de la population dans leurs habitudes d'achat, en promouvant une information plus fiable et transparente.



Compte tenu de cette législation, l'on pourrait croire que l'Allemagne fait figure de modèle. **Or, le revers de la médaille est une exportation forte du plastique à l'international**, notamment le plastique difficile à recycler. Parmi les 14 pays importateurs du plastique allemand, on dénombre pas moins de 740.000 tonnes de plastique exportées dans la seule année 2018 (source : BUND – PlastikAtlas 2019). Svenja Schulze a souhaité en avril 2019 que la communauté internationale porte l'ambition de cesser ces exportations de plastique non triés, sans

succès à ce stade.

Le contrat de coalition du 7 février 2018 détaillait (p. 141) ses ambitions en matière d'économie circulaire, souhaitant à la fois protéger les sols, recycler dans d'autres filières (bois, textiles, pneus) et changer de modèle économique.

[Tissu associatif et responsabilisation citoyenne](#)

Les lois et les changements économiques sont d'autant plus efficaces lorsqu'ils sont soutenus et renforcés par les habitudes quotidiennes de chacun, et l'engagement d'associations.

Organismes

Outre l'agence fédérale de l'environnement (UBA), chargée notamment du suivi des pratiques et de l'information du public, on peut citer les associations et entreprises de labellisation qui oeuvrent dans un des pans de l'économie circulaire :

- *Aktion Biotonne Deutschland (ABD)* : une association lancée à l'initiative de mairies et centres de déchets, d'abord en Hesse, puis ailleurs, et qui s'occupe de la récupération des déchets pour le compost.
- *Bundesgütegemeinschaft Kompost (BGK)* : L'Association fédérale pour la qualité du compost (BGK) est une association basée à Cologne, qui se consacre à l'assurance qualité pour le compost et les produits de fermentation en Allemagne.
- *Bundesverband der Deutschen Entsorgung (BDE)* : il s'agit de la plus forte association de l'industrie allemande de l'élimination des déchets, des matières premières, du recyclage et de l'eau, avec environ 750 entreprises membres. Il s'agit également de la plus grande association de ces industries en Europe.
- *DerGrünePunkt* : né de la loi de 1994, le Point vert (Der Grüne Punkt) est géré par Duales System Deutschland GmbH. Contrairement à d'autres pays, le point vert signifie en Allemagne

que l'emballage est recyclable et peut donc être déposé dans les poubelles jaunes qui lui sont destinées.

- *RAL (Deutsches Institut für Gütesicherung und Kennzeichnung)* : RAL est l'un des plus anciens professionnels de la labellisation. Les normes de qualité particulièrement élevées des produits et services sont élaborées par des experts indépendants, soumises à un contrôle continu par des institutions neutres et constamment mises à jour.
- *Bundesverband Sekundärrohstoffe und Entsorgung e. V. (bvse)* : l'association fédérale pour les matières premières secondaires et l'élimination des déchets est une association d'entreprises qui sont actives dans la collecte, le traitement, la commercialisation, la valorisation, le recyclage et l'élimination écologique des déchets.

Cette prise de conscience s'est faite de concert avec le secteur privé ; à titre d'exemple, selon l'UBA, en 2017, 2 000 magasins REWE ont participé aux actions d'ABD pour la réduction des déchets, et en 2018, le VKU, les chaînes de magasins tegut, real, toom Baumarkt, des magasins individuels Edeka ainsi que le Hauptverband des Deutschen Einzelhandels (HDE) sont venus grossir les rangs de ces actions locales.

Consigne

L'une des mesures phares impliquant tout un chacun dans l'économie circulaire en Allemagne était le développement de la consigne. Le principe est simple : lors des achats dans les magasins de détail, **une consigne est versée par le citoyen, qui est remboursée dès que l'emballage est retourné au magasin**. La consigne obligatoire sur les bouteilles jetables concerne tous les emballages jetables d'une contenance comprise entre 1 et 3 litres pour les catégories de produit suivantes : la bière, l'eau minérale, les sodas et les mélanges contenant de l'alcool. La mesure est entrée dans les mœurs, et sa popularité ne faiblit pas, puisque 82% des allemands souhaitent qu'elle soit étendue à d'autres produits, et 95% des bouteilles jetables sont dorénavant collectées (estimation de 2015). Dans ses développements récents, **début janvier 2020, les Verts ont proposé l'introduction d'une consigne sur les smartphones et tablettes, à hauteur de 25€**.

Conseils de citoyens

Dans le cadre du programme ProgRess, **200 citoyens désignés au hasard ont travaillé sur des recommandations** au sein de cinq ateliers de réflexion thématiques, appelés « conseils de citoyens ». Le 8 novembre 2019, les ambassadeurs des citoyens ont présenté leur avis sur le projet de ProgRess III à la ministre fédérale Svenja Schulze et discuté des possibilités de mise en œuvre d'une meilleure économie circulaire.

3. Coopération bilatérale

Au niveau ministériel, la thématique est évoquée à plusieurs reprises, dont récemment dans le cadre du **groupe de travail interministériel franco-allemand de Meseberg sur le climat** réuni le 28 avril, qui soulignait son attachement au plan d'action européen pour l'économie circulaire. La déclaration commune rappelait, de plus, le rôle majeur que doivent jouer la finance durable, la BEI, et les PME et start-ups « vertes » pour l'économie circulaire, et notamment dans le cadre de la relance.

Au niveau européen, la coopération entre les deux pays passe par les directives européennes, comme le dernier exemple en date avec la directive-cadre du 4 juillet 2018 sur le recyclage l'a montré, et cela est amené à se poursuivre ainsi. A noter également, l'initiative française sur le **Pacte plastique Européen**, pour lequel 14 Etats membres se sont engagés, le 6 mars 2020.

La PAUE présente, enfin, l'opportunité partagée de renforcer concrètement la coopération bilatérale sur la mise en œuvre ambitieuse du plan d'action sur « l'économie circulaire » proposé par la Commission européenne, en particulier sur les mesures ciblant les secteurs caractérisés par d'importants gaspillages de ressources comme les textiles, le numérique, ou encore les emballages.