



Les axes majeurs du développement d'une politique d'économie circulaire

Par François-Michel LAMBERT * et Laurent GEORGEAULT **

La transition d'une économie linéaire vers une économie circulaire se prépare en France et en Europe. Sur quels fondamentaux est-il possible d'établir une politique publique d'économie circulaire ? Quels sont les éléments à considérer pour développer ce concept sur le territoire national ?

Après un examen des axes majeurs génériques d'une telle transition, cet article proposera une lecture de l'engagement politique français dans ce domaine. Cette lecture sera complétée par des propositions politiques de façon à alimenter le débat sur ce sujet.

Le modèle linéaire de fonctionnement de la société en matière d'utilisation des ressources naturelles - extraire, produire, consommer, jeter - atteint ses limites. Professeur au Massachusetts Institute of Technology (MIT), Dennis Meadows avait, dès 1972, modélisé cette problématique à la demande du Club de Rome, et le suivi des projections réalisées à l'époque indique malheureusement la justesse des hypothèses retenues.

Elles sont simples : dans un monde fini, la croissance quantitative est *de facto* limitée ; ce modèle linéaire n'est dès lors pas viable, et si la société n'en corrige pas les aberrations, la nature le fera pour nous. L'inadéquation de ce modèle linéaire avec les caractéristiques de notre planète est reconnue par tous, de l'ONU à l'Union européenne, dépassant les clivages partisans.

Nous pouvons déjà en percevoir les symptômes aux niveaux énergétique, social, environnemental, économique et politique.

L'effondrement du système linéaire actuel a déjà commencé et il est porteur d'une menace très concrète : la déstabilisation de la société engendre des replis identitaires, nationalistes et, généralement, l'apparition de courants autoritaires promettant l'ordre. C'est pourquoi il est du devoir du politique d'apporter des réponses, non pas sur les symptômes, mais sur la prise de conscience de la nature intrinsèquement systémique du problème.

La problématique de la gestion des ressources était auparavant cantonnée à un public d'écologistes et d'académiques. Elle a maintenant des répercussions au niveau économique et ses impacts sont des plus concrets.

L'État, la Recherche, les entreprises, les citoyens et les personnels politiques perçoivent l'importance du sujet et des enjeux environnementaux, économiques et sociétaux qu'il induit. Mais de la prise de conscience du problème à son traitement correct, les étapes sont encore largement à définir.

La France ne part pas d'une feuille blanche : les académiques et les industriels ont largement contribué à l'élaboration de méthodes et d'outils d'intervention, et de nombreuses expérimentations y ont d'ores et déjà été menées. Sous l'égide des ministères de l'Écologie et de l'Économie (entre autres), plusieurs territoires se sont engagés dans des démarches variées et originales, avec plus ou moins de succès, mais toujours avec la volonté de faire avancer notre connaissance et d'améliorer la résilience du système.

Et que dire du foisonnement que l'on constate, en la matière, dans la société civile ? Les citoyens n'attendent pas, certains montrent l'exemple, s'organisent (comme le reflète le succès de sites Internet dédiés au covoiturage ou au commerce de seconde main).

L'espoir est donc permis, mais la tâche à accomplir est immense : l'économie circulaire propose une vision durable de la société. Mais encore faut-il que cette vision soit partagée par toutes les parties prenantes, puis mise en œuvre et évaluée.

L'économie circulaire propose des solutions systémiques

Il est important de préciser que la nature de la société et ses interactions avec les ressources naturelles et son environnement sont non pas compliquées, mais complexes.

En effet, nous ne pouvons pas en appréhender complètement les contours ni l'ensemble des relations. Mettre en place une politique de développement de l'économie circulaire nous engage donc sur la voie de la systémique, et cela autorise des approches multiples non seulement autour des entreprises, du produit (écoconception), de sa fabrication, de sa distribution, mais aussi autour des territoires et des consommateurs.





La créativité, l'expérimentation, tout comme l'innovation peuvent très largement y contribuer en étant intégrées à de multiples niveaux ; la difficulté réside alors dans le caractère pluridisciplinaire des actions à mener et dans l'évaluation des résultats obtenus en vue d'opérer des comparaisons.

Dans le cadre de l'étude des systèmes complexes, un point clé est la détection des émergences.

Dans le cas qui nous occupe, il s'agit de la détection de pratiques et de modèles vertueux (satisfaisant aux critères de l'efficacité) dans l'usage de la ressource. Ainsi, le Comité d'Animation Territoire durable et Écologie industrielle (CATEI), qui est placé sous l'égide du Commissariat général au Développement durable (CGDD), a choisi de consolider de telles pratiques au sein d'un guide d'écologie industrielle territoriale (EIT) : sa construction s'est appuyée sur des réalisations existantes, consolidées en vue d'un partage d'informations et de méthodes.

La connaissance à la base des interventions

En définissant la nature systémique du problème et les mécanismes de détection attendus, il apparaît évident que la connaissance est un axe primordial du développement d'une politique d'économie circulaire.

Nous avons précédemment considéré celui-ci sous son aspect de recherche/diffusion de bonnes pratiques dans un système complexe.

Mais de façon plus générale, la problématique de gestion des flux à laquelle nous sommes confrontés exige de s'appuyer sur un dimensionnement quantitativement et géographiquement adapté, et ce, à différentes échelles en vue de pouvoir considérer correctement les situations locales.

Fort heureusement, des méthodes d'observation des flux de matières et d'énergie nous permettent d'appréhender le fonctionnement de la société à des niveaux allant du national au départemental. Le guide du Service statistique du ministère du Développement durable publié récemment structure le domaine et permettra, à terme, de comparer entre eux les territoires et d'évaluer les politiques publiques engagées.

Mais si la méthode semble acquise, les données utiles à la construction et au fonctionnement de ces observatoires semblent faire, dans certains cas, cruellement défaut.



Photo © Richard Damoret/REA

« Les citoyens n'attendent pas, certains montrent l'exemple, s'organisent (comme le reflète le succès de sites Internet dédiés au covoiturage ou au commerce de seconde main). », aire de covoiturage aménagée en bordure de la route D2009, Auvergne, octobre 2013.

Les retours des universitaires se préoccupant comme nous-mêmes de ces questions font état d'une dégradation, voire d'une absence pure et simple de données dans des secteurs qui sont *a priori* essentiels. Nous pouvons citer ainsi des problèmes de granularité des données énergétiques, l'arrêt de l'élaboration de statistiques concernant le fret SNCF,

les formats souvent inadaptés des statistiques agricoles, la méconnaissance, de manière générale, des déchets produits par les activités économiques, des changements de référentiels et de nomenclatures...

Or, cette connaissance est indispensable pour une appréhension correcte des territoires et la priorisation de leurs problématiques, ainsi que pour la détermination de gisements disponibles ou des besoins les plus pressants.

Des observatoires régionaux sont envisagés pour l'acquisition de cette connaissance. Leur création se justifie ne serait-ce qu'en raison de la seule nécessité d'une évaluation locale des déchets d'activités économiques qui représentent, en volume, la majorité des déchets. Mais ces observatoires, pas plus que les académiques, ne pourront nous permettre d'obtenir certaines informations et données (énergie, fret...) nécessaires à une connaissance correcte permettant d'évaluer la situation. Or, il s'avère que les fournisseurs historiques ou potentiels de ces données – soumis il est vrai à une situation concurrentielle – sont très souvent des entreprises dans lesquelles l'État détient des participations très importantes. Peut-être serait-il judicieux de tirer profit de cette position pour alimenter notre connaissance et, par suite, pour orienter nos actions ?

La proximité

Bien qu'envisagée comme relative et adaptable en fonction des sujets abordés, la proximité, géographique ou bien relationnelle, est pour la mise en place d'une économie circulaire un axe essentiel, à la fois évident et problématique.

Au niveau géographique, un axe évident ne serait-ce que sur les aspects transports, mais aussi, et surtout, au regard de la valeur ajoutée potentielle qui s'échappe des territoires.

Problématique, cette proximité l'est aussi car les grands opérateurs ont jusqu'à présent été encouragés dans la voie de la performance industrielle absolue et dans la recherche de débouchés à l'export. Le changement de cap qu'induit la proximité modifie dès lors considérablement





les positions qu'ils avaient pu construire auparavant. La proximité ne doit pas pour autant être remise en cause. Simplement, il convient de l'envisager en tenant compte de cet héritage industriel.

Au niveau relationnel, l'établissement d'une proximité avec les acteurs locaux à fin d'une meilleure gouvernance des flux est aussi une évidence. Ce sont eux qui détiennent la clé de la mise en œuvre d'une économie circulaire sur leurs territoires. Leur permettre de créer les liens de confiance nécessaires à la coopération est dès lors un axe majeur dans la territorialisation de l'économie circulaire.

Des questions relatives à la constitution d'ententes locales sont légitimes quand la proximité relationnelle est évoquée. Des questions qui sont à notre avis purement théoriques. En effet, deux éléments sont à prendre en considération : le premier est que les retours du terrain nous indiquent qu'il existe déjà des difficultés pour faire participer les entreprises à des démarches territoriales ; le second est que, par nature, les ententes qui se forment le font autour d'un produit ou d'un secteur d'activité donnés, alors que c'est la recherche de solutions intersectorielles qui est généralement visée par l'économie circulaire.

La coopération et le décloisonnement sectoriel

La logique de filière a longtemps prévalu en France et la structuration du système industriel qui en résulte est relativement verticale, en silos, avec très peu de passerelles intersectorielles. Cette organisation n'est pas une spécificité nationale : nous pouvons la retrouver dans la quasi-totalité des pays. Or, un axe majeur pour l'établissement d'une politique d'économie circulaire est un décloisonnement intersectoriel permettant de rechercher des solutions dans des secteurs d'activité-tiers susceptibles d'utiliser les ressources recyclées que le secteur de production primaire n'est plus à même de valoriser.

Cette logique de construction de filières présente un certain nombre d'intérêts et elle est tout à fait compatible avec l'approche systémique envisagée pour peu qu'elle soit ouverte et complétée des passerelles intersectorielles indispensables. C'est ainsi que les approches adoptées par les différents ministères concernés et l'Ademe, en conservant la structuration antérieurement développée, ont peu à peu absorbé cette problématique, en particulier au niveau des aides et dispositifs de soutien, qui désormais sont ouverts et mieux adaptés à des logiques de coopération entre filières.

Les axes importants à prendre en compte dans l'élaboration d'une politique de développement de l'économie circulaire dépassent le cadre restreint d'un article, cela d'autant plus que de l'écoconception à l'économie de la fonctionnalité, en passant par les symbioses industrielles ou par la construction de filières à responsabilité élargie du producteur (REP), les formes que peuvent prendre les solutions sont variées et très hétérogènes.

Ambition de l'approche systémique, impératifs de mesure et de connaissance, proximité, coopérations inter-

sectorielles et territoriales : tels sont les axes très généraux, mais fondamentaux, qui sont à considérer. D'autres sujets majeurs plus précisément définis sont aussi à traiter, tels que l'eau, l'énergie, l'agriculture, la construction de la ville, le transport, la fiscalité, et tant d'autres encore.

Impératif, le changement si nécessaire ne sera pas spontané : il n'y aura pas de transition sans une politique volontariste

Si une évolution vers l'économie circulaire est déjà amorcée, il ne semble pas pour autant possible de généraliser ce nouveau modèle sans mettre en place des politiques volontaires. Les entreprises et les consommateurs peuvent modifier spontanément leurs façons de faire, mais ils ne feront pas la totalité du chemin sans incitation et sans intervention publique, et il convient dès à présent d'accélérer cette transition.

Le gouvernement s'est saisi du sujet notamment lors de la Conférence environnementale de septembre 2013 et de la Conférence de mise en œuvre de Gardanne en décembre 2013. Les parties prenantes se mobilisent, c'est indéniable, mais la France doit être plus ambitieuse en termes de vision et de cap en se dotant d'une véritable Stratégie nationale de l'Économie circulaire.

Il est écrit, dans l'Axe 2 de l'avant-projet de la Stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable (SNTEDD), que « le changement qui s'annonce nécessite la mise en place d'un cadre stratégique », mais sans préciser la nature de ce cadre et en se limitant à lister quelques objectifs généraux, alors qu'il s'agit pourtant d'un des leviers essentiels dont dispose le gouvernement pour créer les conditions de la mobilisation des acteurs et pour soutenir, dans la durée, la dynamique enclenchée.

À l'instar d'autres pays, une Stratégie nationale française de l'Économie circulaire pourrait s'appuyer sur les deux piliers que ce sont l'élaboration d'une loi de programmation « économie circulaire » ou « transition ressources » et la mobilisation des acteurs autour d'un plan pluriannuel de mise en œuvre.

Pour une loi « transition ressources » d'incitation et de mobilisation

Comme l'ont fait d'autres pays (l'Allemagne, les Pays-Bas ou encore la Chine), la France doit affirmer son engagement sur le long terme en faveur de l'économie circulaire à travers une loi de programmation Économie circulaire qui soit visionnaire et stratégique.

- ✓ C'est d'une loi-cadre non contraignante, mais d'incitation et de mobilisation, dont nous avons besoin. Cette loi doit s'adresser à un panel large d'acteurs (État, collectivités, entreprises, ONG...) en précisant dans ses articles le rôle qui est attendu de chacun.
- ✓ Cette loi fixera par ailleurs la Stratégie nationale française, au travers notamment de la mobilisation des acteurs autour d'un plan pluriannuel.





- ✓ La rédaction de ce texte devra nécessairement s'appuyer sur une réflexion collective et participative impliquant l'ensemble des acteurs concernés à travers une large concertation, prémisses de la future mobilisation des parties prenantes autour du plan pluriannuel.

Un plan pluriannuel d'engagement des parties prenantes

Cette stratégie nationale doit s'accompagner d'un plan pluriannuel qui permettra d'inscrire les actions dans la durée et de maintenir la dynamique de toutes les parties prenantes dans un processus d'amélioration continue.

- ✓ Le plan précisera les indicateurs utilisés pour la définition des objectifs et le suivi des résultats obtenus par chaque partie prenante à la transition vers l'économie circulaire (les rôles attendus de chacune des parties seront également précisés dans le plan).
- ✓ Le plan sera évalué annuellement et cette évaluation, accompagnée des mesures prises ou à venir du gouvernement, fera l'objet d'une communication au Parlement par les ministres concernés.
- ✓ Ce plan sera revu tous les cinq ans, suite à une évaluation sur la durée.

Conclusion

Les enjeux d'une transition vers une économie circulaire sont aujourd'hui largement partagés au niveau euro-

péen : la Commission européenne, dans le cadre de sa feuille de route sur l'utilisation efficace des ressources, a ainsi inscrit dans ses axes de travail prioritaires le développement d'une économie circulaire. Elle fixe ainsi un cap à long terme (2050) et donne de la visibilité aux États membres.

Au niveau français, un consensus relativement large autorise de réelles avancées sur cette voie. Aux craintes liées à un changement de modèle doivent répondre des engagements clairs et lisibles s'inscrivant dans le temps long et dans un cadre faisant l'objet d'évaluations régulières.

L'économie circulaire n'est pas une option : c'est une opportunité dont nous devons nous saisir sans tarder, avant que la crise écologique ne devienne une urgence.

Seul un réel engagement politique volontariste permettra la transition vers une société préservant ses ressources et renforçant sa résilience à travers une remise en question de nos fondamentaux corrélée à un message positif pour permettre une appropriation par chacun de l'économie circulaire.

Notes

* Député des Bouches-du-Rhône, Président de l'Institut de l'Économie circulaire et Vice-Président de la Commission Développement durable et Aménagement du Territoire de l'Assemblée Nationale.

** Chargé de mission à l'Institut de l'Économie circulaire et chercheur/doctorant à l'Université Paris I - Panthéon Sorbonne - Laboratoire Géographie-Cités, équipe CRIA.

