

Avis du Comité économique et social européen sur «Développer des synergies entre les différentes feuilles de route pour l'économie circulaire»*(avis d'initiative)*

(2020/C 14/03)

Rapporteur: **Cillian LOHAN**

Décision de l'assemblée plénière	24.1.2019
Base juridique	Article 32, paragraphe 2, du règlement intérieur Avis d'initiative
Compétence	Section «Agriculture, développement rural et environnement»
Adoption en section	4.9.2019
Adoption en session plénière	26.9.2019
Session plénière n°	546
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	144/2/8

1. Conclusions et recommandations

1.1. La première phase de l'économie circulaire a rencontré un énorme succès. Le secteur des entreprises, en particulier, s'approprie actuellement le concept: les sociétés privées entrevoient le potentiel des activités basées sur un modèle d'économie circulaire, et devant même les décideurs politiques en la matière. Véritables moteurs de changement, ce sont les initiatives mises en place dans l'Union européenne qui ont déclenché ces évolutions. L'économie circulaire a déjà dépassé le stade du recyclage et de la gestion des déchets pour s'orienter vers une nouvelle phase, plus critique. Le CESE encourage la prochaine Commission européenne, instituée en 2019, à faire en sorte que cet élargissement du concept se reflète dans tous les nouveaux trains de mesure sur l'économie circulaire.

1.2. L'économie circulaire constitue un moyen pratique d'atteindre des objectifs stratégiques plus larges à l'échelle internationale, tels que les objectifs de développement durable définis par les Nations unies et les objectifs climatiques fixés par l'accord de Paris. Elle peut aussi contribuer au plan mondial d'action pour le climat en favorisant la participation active des acteurs non étatiques, y compris les gouvernements locaux et régionaux et les organisations de la société civile représentées par les trois groupes du CESE.

1.3. La plateforme des acteurs européens de l'économie circulaire (PAEEC) et son groupe de coordination, en s'appuyant sur le site web de la PAEEC pour faire office de pôle d'information, ont un rôle majeur à jouer dans la concrétisation des prochaines étapes et la mise en œuvre de la transition circulaire. La plateforme offre également de bonnes possibilités de mise en réseau, encourage les synergies et est bien placée pour créer un modèle de feuille de route pour l'économie circulaire qui pourrait être accessible gratuitement.

1.4. Le secrétariat de la PAEEC, géré par le CESE, veille à placer la société civile et les parties concernées au cœur du processus décisionnel de la plateforme. Favorable aux initiatives dirigées par les parties prenantes, le CESE encourage ces dernières à repérer et à signaler les difficultés rencontrées dans la pratique par la société civile lorsqu'elle tente de faire progresser l'économie circulaire. La PAEEC, qui travaille en collaboration avec son secrétariat afin de trouver des solutions à ces problèmes, occupe une position idéale pour mener à bien les objectifs.

1.5. Le soutien en faveur de la création de feuilles de route et de synergies doit être étayé par des activités de recherche et de développement, un environnement réglementaire adéquat, la formation de toutes les parties concernées et la fourniture d'informations sur l'accès aux aides financières pour assurer la transition vers la circularité.

1.6. Malgré les succès déjà engrangés jusqu'à présent, la mise en place d'une économie circulaire se heurte à certains obstacles évidents, à savoir notamment les aspects politiques, la sensibilisation du public, la gouvernance de l'infrastructure et les barrières de nature financière. Lorsqu'elle propose des solutions aux décideurs politiques, la PAEEC doit relever et signaler toute autre entrave pouvant se présenter.

2. Introduction

2.1. À la suite de l'adoption, par la Commission européenne, du plan d'action de l'Union européenne sur l'économie circulaire, le CESE poursuit ses efforts visant à favoriser la transition vers une économie circulaire en Europe et entend s'appuyer à cette fin sur un engagement solide de la part de la société civile afin d'assurer une transition efficace, juste et équitable.

2.2. Le présent avis d'initiative repose sur une étude commandée par le Comité et portant sur les synergies, collaborations et alliances potentielles entre les différentes stratégies et feuilles de route relatives à l'économie circulaire en Europe. Ces possibilités peuvent se présenter à tous les niveaux et entre tous les acteurs: décideurs politiques, entreprises, travailleurs, consommateurs et citoyens.

2.3. L'économie circulaire constitue un moyen pratique d'atteindre des objectifs stratégiques plus larges à l'échelle internationale, tels que les objectifs de développement durable définis par les Nations unies et les objectifs climatiques fixés par l'accord de Paris. Elle peut aussi contribuer au plan mondial d'action pour le climat en favorisant la participation active des acteurs non étatiques, y compris les organisations gouvernementales et de la société civile locales et régionales, représentées par les trois groupes du CESE.

2.4. La première phase de développement de l'économie circulaire a rencontré un énorme succès. Le secteur des entreprises, en particulier, s'approprie actuellement le concept: les sociétés privées entrevoient le potentiel des activités basées sur un modèle d'économie circulaire, et devançant même les décideurs politiques en la matière. Véritables moteurs de changement, ce sont les initiatives mises en place dans l'Union européenne qui ont déclenché ces évolutions. L'économie circulaire a déjà dépassé le stade du recyclage et de la gestion des déchets pour s'orienter vers une nouvelle phase, plus critique. Le CESE encourage la prochaine Commission européenne, instituée en 2019, à faire en sorte que cet élargissement du concept se reflète dans tous les nouveaux trains de mesure sur l'économie circulaire.

3. Quelles sont les caractéristiques d'une feuille de route?

3.1. Les stratégies et feuilles de route relatives à l'économie circulaire sont conçues pour définir et décrire les objectifs des pays, des régions et des villes, ainsi que les étapes nécessaires à leur réalisation. Elles analysent souvent de manière circonstanciée la transition d'une approche linéaire à un modèle circulaire dans différentes étapes de la chaîne de valeur, telles que la production, la consommation, la gestion des déchets, les matières premières secondaires, l'innovation et l'investissement.

3.2. Ces documents concernent généralement des actions conçues pour mener à bien les objectifs internationaux, comme l'accord de Paris sur le changement climatique ou les objectifs de développement durable des Nations unies, ainsi que pour relever les défis mondiaux, par exemple la rareté des ressources et les limites du modèle économique actuel dans un contexte de gestion des ressources durable d'un point de vue social et environnemental.

3.3. Les stratégies et feuilles de route relatives à l'économie circulaire sont souvent centrées sur des thèmes liés aux aspects territoriaux d'une ville, d'une région ou d'un État membre en particulier. Par exemple, en Estrémadure (Espagne), la préservation de terres destinées au pâturage est considérée comme un facteur clé de la performance économique à long terme de la région; la stratégie nationale finlandaise se concentre quant à elle sur le secteur forestier.

3.4. Les stratégies et feuilles de route qui adoptent une approche résolument inclusive prennent en compte les différents aspects de la chaîne de valeur au sein d'un secteur, comme la fabrication, l'agriculture ou encore la gestion de l'eau et des denrées alimentaires. Ce caractère inclusif est primordial pour recenser les principales parties prenantes de la transition vers une économie circulaire; plusieurs stratégies et feuilles de route visent l'inclusion au moyen de thèmes horizontaux qui peuvent être répartis selon qu'ils soient techniques, axés sur le produit, axés sur le réseau ou basés sur le développement territorial.

3.5. La mesure dans laquelle une stratégie ou une feuille de route inclut les parties prenantes peut aussi être évaluée sur la base du niveau d'intégration des approches thématiques et sectorielles. Certaines stratégies entendent introduire le concept de circularité et veillent donc en priorité à encourager la participation et la mobilisation des parties prenantes dans le cadre de la transition. D'autres approches sont davantage centrées sur les secteurs et s'appuient sur une base plus restreinte de parties prenantes concernées par les boucles sectorielles ciblées. À ce jour, le type de stratégie le plus courant est l'approche globale, qui intègre plusieurs boucles sectorielles et encourage les partenariats.

4. La plateforme des acteurs européens de l'économie circulaire

4.1. La PAEEC, une initiative conjointe du CESE et de la Commission européenne, a été établie en 2016 à la suite d'une proposition formulée par le CESE dans l'un de ses avis⁽¹⁾. Il s'agit d'un réseau de réseaux à l'échelle européenne qui rassemble des acteurs de toute l'Union et les aide à dialoguer, à s'échanger de bonnes pratiques et à déterminer les lacunes stratégiques existantes. La plateforme comprend un groupe de coordination composé de représentants du milieu universitaire, de la société civile, des collectivités locales et des réseaux sectoriels ou nationaux existants.

(1) Avis du CESE sur le paquet «Économie circulaire» (JO C 264 du 20.7.2016, p. 98).

4.2. La PAEEC est devenue une importante plaque tournante de l'information et de la mise en réseau dans le contexte des initiatives européennes en matière d'économie circulaire. Son groupe de coordination dynamique se compose de 24 organisations membres. La plateforme a également son propre site internet actif qui attire en moyenne 7000 visiteurs par mois. Elle organise une conférence annuelle de deux jours qui affiche souvent complet.

4.3. Le CESE assure le secrétariat de la PAEEC, ce qui confère à cette dernière une valeur supplémentaire. En tant que maison de la société civile de l'Union européenne, le CESE a acquis de l'expérience dans le développement d'un consensus fort entre des groupes très divers. Par ses travaux législatifs, le Comité parvient à rassembler sous une même bannière ses nombreux membres aux horizons variés. Ces caractéristiques fondamentales ont permis aux membres de la plateforme de s'exprimer pleinement et de communiquer avec elle, sans s'encombrer d'un processus trop institutionnalisé.

4.4. La PAEEC peut contribuer au développement de nouvelles stratégies en faveur de l'économie circulaire par deux moyens: i) en offrant une plateforme où seront publiées les stratégies et feuilles de route, afin qu'elles soient facilement accessibles et utilisées comme références, et ii) en favorisant les relations entre les parties prenantes, à la fois au sein des territoires et entre ceux-ci. Par le biais de son secrétariat, la plateforme est en mesure d'exploiter au maximum les relations potentielles entre, d'une part, les acteurs chargés de la mise en œuvre à l'échelle locale et des États membres, et d'autre part, les décideurs politiques au niveau de l'Union européenne.

4.5. En encourageant cette mise en réseau, la plateforme peut aussi promouvoir l'inclusion d'un large éventail de parties prenantes de la société civile dans la transition vers une économie circulaire, à un stade précoce de la conception et du développement de la feuille de route.

4.6. La PAEEC offre une infrastructure unique permettant d'adopter une approche cohérente et coordonnée pour concevoir et appliquer de nouveaux modèles économiques dans l'Union européenne. D'autres plateformes s'inspirent de la PAEEC, s'agissant notamment de la gestion du secrétariat par des organisations de la société civile et de la présidence d'un groupe de coordination occupée tour à tour par différents acteurs.

4.7. Le CESE insiste sur la nécessité de consulter toutes les parties prenantes à chaque étape du développement de la stratégie et de la feuille de route (de la conception au suivi des progrès, en passant par la mise en œuvre).

4.8. En tant que partenaire de la plateforme, chargé en outre d'assurer son secrétariat, le CESE occupe une position unique et peut soutenir davantage encore cette approche inclusive en proposant un modèle de stratégie adaptable pouvant servir de source d'inspiration pour le développement des stratégies et feuilles de route relatives à l'économie circulaire. Ce modèle de stratégie a été créé et publié dans le cadre d'une étude commandée par le Comité ⁽²⁾.

4.9. Pour mettre au point des stratégies gagnantes, il importe de baser les prises de décisions sur de rigoureuses analyses scientifiques et des recherches approfondies. Il s'agit d'un aspect fondamental de l'innovation, qui nécessitera une combinaison judicieuse d'investissements publics et privés.

5. Principaux enseignements tirés de l'étude

5.1. L'économie circulaire est un terme générique qui englobe des changements opérés dans divers domaines, à savoir l'utilisation des matériaux, les modèles commerciaux et de production, la bioéconomie, la gestion des stocks, les marchés des matières premières secondaires et le rôle des consommateurs.

5.2. Les stratégies élaborées en la matière doivent refléter cette grande variété d'applications, mais sont particulièrement efficaces lorsqu'elles se concentrent sur un domaine spécifique, qui correspond aux particularités de la zone géographique concernée. Par exemple, une stratégie en faveur de l'économie circulaire développée dans une région agricole portera surtout sur la bioéconomie et le rôle de l'agriculture et des écosystèmes naturels dans la circularité. Dans une région où davantage de déchets sont générés, une telle stratégie sera plutôt axée sur les meilleurs moyens de les recycler pour obtenir des matières premières secondaires utiles.

5.3. L'existence d'un plan d'action à l'échelle de l'Union a encouragé l'élaboration de plans au niveau national. On observe de grandes concentrations de stratégies dans certaines régions. Là où il existe des stratégies nationales, les collectivités locales et régionales sont plus susceptibles de développer leurs propres initiatives. Le CESE encourage tous les États membres à élaborer et mettre en œuvre des stratégies nationales conformes aux initiatives de l'Union en faveur de l'économie circulaire.

5.4. Dans 80 % des cas, la société civile n'est pas consultée lors de la phase d'analyse préliminaire relative aux stratégies ni lors de leur conception. La PAEEC et le CESE mettent en évidence les travaux des organisations de la société civile ainsi que l'expertise acquise en la matière. Le CESE recommande une approche coordonnée pour mettre sur pied un processus impliquant toutes les parties prenantes dès les premières étapes de conception de la stratégie. Un tel processus pourrait être élaboré par la PAEEC ou dans le cadre d'un projet conjoint avec le Comité des régions, le Parlement, le Conseil et la Commission.

(²) «Stratégies et feuilles de route pour l'économie circulaire en Europe: recenser les synergies et étudier le potentiel de coopération et de constitution d'alliances».

5.5. Le champ d'application des stratégies est déterminé dès le départ. Au moment de le définir, il faut absolument tenir compte des aspects multiples et corrélés de l'économie circulaire, et de la nécessité d'adopter une approche transversale pour la mettre en œuvre. L'économie circulaire va désormais plus loin que le recyclage, et les stratégies doivent refléter cette évolution.

5.6. Elles doivent être conçues de manière à pouvoir être adaptées et transposées au besoin. Les premières stratégies mises au point ne semblent pas intégrer ces dimensions. Une approche mieux coordonnée pour le développement des nouvelles stratégies ou la révision de celles qui existent déjà contribuerait à atteindre le niveau de cohésion recherché.

5.7. Un autre aspect primordial est la bonne gouvernance. Les feuilles de route doivent en attribuer la responsabilité à une entité spécifique, soit une unité existante au sein d'une organisation, soit une nouvelle unité. Cette unité serait chargée de stimuler la mise en réseau, de gérer les connaissances et la communication, d'observer les progrès accomplis et de veiller à la mise à jour régulière de la stratégie. Grâce à une approche de ce type, les feuilles de route seront évolutives et serviront de base à des actions concrètes.

5.8. L'économie circulaire joue un rôle majeur dans l'agriculture. Les exploitations agricoles familiales traditionnelles ont été (et sont parfois encore) des modèles d'utilisation efficace des ressources, en harmonie avec la nature. Le CESE appelle de ses vœux un financement de l'Union en faveur de la circularité dans le secteur agricole, à tous les niveaux et toutes les échelles. La bioéconomie est l'une des branches de la circularité. Les flux biologiques et les flux de matériaux s'entrelacent pour former les engrenages de l'économie circulaire. Les feuilles de route destinées aux régions agricoles peuvent aider ces dernières à coordonner les différentes actions et à profiter au mieux des avantages concurrentiels de l'économie circulaire.

5.9. D'autres feuilles de route peuvent être axées sur la refabrication et la réparation. De nouveaux modèles commerciaux et de propriété, combinés à la mise en œuvre d'une écoconception efficace, peuvent offrir des perspectives d'emploi et de prospérité régionale en ce qui concerne la refabrication de biens.

5.10. La communication, aux consommateurs, d'informations exactes et claires est un élément essentiel d'une feuille de route efficace. Les obstacles culturels à la transition vers l'utilisation de biens circulaires ou de matières premières secondaires doivent faire l'objet d'une communication spécifique. Pour les consommateurs, les biens refabriqués sont souvent de la même qualité d'un point de vue fonctionnel, mais plus durables que ceux produits à partir de matières premières vierges. Pour porter ses fruits, une feuille de route devrait notamment aborder les principes de qualité et de respect des droits des consommateurs.

5.11. Une condition importante d'une mise en œuvre réussie de l'économie circulaire consistera à adopter une approche coordonnée pour informer les citoyens, des écoliers aux consommateurs, sur les avantages et les principes de la circularité. L'éducation de toutes les parties prenantes est primordiale pour parvenir à une transition efficace et inclusive.

5.12. Les ressources d'apprentissage entre pairs proposées par la Commission peuvent contribuer aux démarches en matière de formation, de communication et de partage des connaissances.

6. Les écueils des feuilles de route

6.1. À elle seule, la feuille de route ne suffit pas à fournir de meilleurs résultats en matière de circularité. Plusieurs obstacles à surmonter sont énumérés ci-dessous.

6.2. Le manque de soutien politique.

— Les stratégies élaborées dans un vide politique (non liées à d'autres politiques), et qui ne font pas partie d'une stratégie circulaire plus large et cohérente.

6.3. Le manque de sensibilisation du public et de compréhension commune du concept d'économie circulaire, et la crainte des implications pour toutes les parties prenantes de la transition, des producteurs et fabricants aux utilisateurs finaux et consommateurs.

— Un moyen de surmonter cette peur est de rassembler les différents acteurs pour leur permettre de partager leurs connaissances et leurs expériences. La plateforme des acteurs européens de l'économie circulaire remplit justement cette fonction et est soutenue en la matière par les activités des membres de son groupe de coordination, par exemple l'Institut national de l'économie circulaire (INEC, France) et ses travaux de recensement des réseaux d'économie circulaire en Europe.

6.4. Le cadre de gouvernance de l'infrastructure et l'absence de dispositions visant à rendre les stratégies adaptables et transposables.

— Les feuilles de route doivent être adaptées à un contexte territorial spécifique. Il importe de créer et de mettre en œuvre des règles appropriées.

6.5. D'un point de vue financier, les incitations économiques destinées à convaincre les entreprises de franchir le pas et les utilisateurs de passer aux produits et services circulaires sont parfois trop peu nombreuses. En fin de compte, les options circulaires s'avéreront plus compétitives sur le plan économique, mais des incitations seront peut-être nécessaires pour la phase initiale de la transition. L'accès à des financements utiles doit faire l'objet d'une communication claire, et la procédure de demande doit être rendue simple et compréhensible.

6.6. Le CESE invite la PAEEC à s'attaquer à ces obstacles fondamentaux, à en repérer d'autres et à proposer des solutions spécifiques aux décideurs politiques pour les aider à traiter au mieux les questions essentielles.

Bruxelles, le 26 septembre 2019.

Le président
du Comité économique et social européen
Luca JAHIER
