



Quelle régulation de l'économie circulaire ?

Synthèse de conférence

Petit-déjeuner de la Chaire Gouvernance et Régulation

Université Paris-Dauphine, 28 novembre 2019



Dauphine | PSL 
CHAIRE GOUVERNANCE
ET RÉGULATION

Table des matières

Introduction	3
La nécessaire prescription du réemploi.....	3
Les arbitrages environnementaux	5
Passer de l'inflation législative à une législation applicable par tous.....	7
Échanges avec la salle	8

Quelle régulation de l'économie circulaire ?

Petit-déjeuner de la Chaire Gouvernance et Régulation
28 novembre 2019

S'il est acquis que l'approche linéaire de l'économie a fait son temps, les entreprises ont besoin de réinventer leurs modèles d'affaires pour produire des biens et des services de manière durable, en limitant la consommation, le gaspillage de ressources et la production des déchets. Jusqu'ici, la régulation ne s'est que peu penchée sur cette économie circulaire. Il pourrait cependant être pertinent de réfléchir à cette approche, d'autant plus que, les réglementations existantes ou en gestation, au plan national comme européen, sont parfois contradictoires.

Introduction

Angelos Souriadakis
Partner, Ylios

Le projet de loi sur l'économie circulaire est présenté comme la promesse d'une conciliation entre efficacité environnementale et création de valeur économique. La réglementation déjà en vigueur, qu'elle soit européenne ou nationale, est très fournie est parfois contradictoire. Certains textes, en effet, continuent à prôner une économie linéaire. Une mise en cohérence est à tout le moins nécessaire. Est-il également nécessaire de développer une régulation économique dans ce domaine ?

La nécessaire prescription du réemploi

Fabrice Bonnifet
Directeur Développement durable & Qualité, Sécurité, Environnement du Groupe Bouygues,
Président du Collège des Directeurs du Développement durable (C3D)

L'économie circulaire est un sujet clé pour les industriels, dans un contexte d'accès de plus en plus compliqué aux matières premières vierges et alors que la production de déchets endémiques nécessite de mieux utiliser les matières premières secondaires.

Chaque année, les métiers de la construction et du BTP produisent des centaines de millions de tonnes de déchets. Pourtant, ces matières premières qui finissent jetées pourraient être réutilisées selon certaines conditions. Aujourd'hui, 60 % de ces déchets sont recyclés. Mais ils le sont dans de mauvaises conditions. En outre, le taux de réemploi dans le bâtiment est inférieur à 0,1 %.

L'énergie grise nécessaire à la fabrication des éléments constitutifs du bâtiment représente entre 30 et 40 % du coût carbone complet d'un bâtiment. Et pour cause, ces éléments sont majoritairement fabriqués dans des pays où le mix énergétique industriel est souvent carboné. Pour faire véritablement du bas carbone, il faudra réemployer plus. Depuis le Grenelle de l'environnement en 2007, les professionnels se battent – en vain pour l'instant – pour qu'une régulation soit mise en place.

Tout le monde sait pourtant ce qu'il conviendrait de faire. D'abord, réaliser des diagnostics déchets sur les chantiers pour permettre de passer de la démolition brutale à la déconstruction. Cela nécessite de résoudre plusieurs difficultés : la TVA sur le matériel réemployé, l'absence d'assurance pour ce matériel, la faible acceptabilité du réemploi. Ensuite, un choc de la demande est nécessaire, l'offre de matières premières aisément réutilisables étant déjà pléthorique. Pour le favoriser, il est indispensable de prescrire le réemploi dans les bâtiments, pour aller vers le modèle économique du design forever. Des travaux académiques sont en cours pour définir les modalités de cette prescription.

Demain, les bâtiments pourraient devenir des banques de matériaux. Grâce à la maquette numérique, il est aisé de recenser tous les éléments constitutifs d'un bâtiment, y compris ancien, et ce, bien avant qu'il soit déconstruit ou démoli. Cette base de données, à disposition des maîtrises d'ouvrage, des architectes et des concepteurs, pourrait servir à concevoir de nouveaux bâtiments ou des rénovations. Dans cette optique, il faudra aussi

créer des plateformes intermédiaires de stockage.

S'affranchir des matières premières vierges issues des industries extractives peut sembler utopique. C'est pourtant tout à fait possible. En tout cas, le volume existe. Certains pays commencent d'ailleurs à rouvrir une partie des décharges, pour récupérer le cuivre et d'autres matériaux de valeur. La France y viendra aussi, tôt ou tard.

Les solutions existent. En définitive, l'économie circulaire n'est une question ni technique ni de coût, mais une question de volonté politique et de leadership. Il faut aussi redonner sa place au temps long. J'ai connu pas moins de 11 ministres de l'écologie depuis le début de ma carrière. Le plus recyclable, finalement, ce sont les personnels politiques en matière de développement durable !

Les arbitrages environnementaux

Philippe Delacote

Chercheur en économie, Institut National de la Recherche Agronomique (INRA)

En l'occurrence, l'un des objectifs de l'économie circulaire est de passer d'un modèle linéaire allant de l'extraction au déchet à un modèle de valorisation et de réintroduction du déchet dans le système économique. Ce concept repose sur plusieurs piliers : la sobriété, l'éco-conception, la réutilisation, la valorisation des déchets et le recyclage.

Face à la raréfaction des ressources primaires et à l'empreinte environnementale de leur extraction, mais aussi face aux risques engendrés par la gestion des déchets, des arbitrages environnementaux sont nécessaires. Le projet de loi en discussion prévoit d'ailleurs plusieurs types d'actions : information du consommateur sur la réparabilité et la durée de vie des produits, création de filières de responsabilité élargie des producteurs, consigne sur le verre et les produits plastiques, limitation des pastilles, harmonisation du tri, etc.

Souvent, le concept d'économie circulaire se focalise sur le recyclage, qui est pourtant loin d'être la panacée. D'une part, il n'existe pas de circularité parfaite. D'autre part, le recyclage est fortement émetteur de carbone. Sans parler d'autres impacts environnementaux comme la consommation d'eau et de produits chimiques, des risques sanitaires et un effet rebond : plutôt qu'aller vers davantage de sobriété, l'innovation dans la réutilisation ou le recyclage des produits peut entraîner une augmentation de la consommation.

Dans ce contexte, la régulation serait un mécanisme intéressant sous réserve d'intervenir en complément de l'incitation par les prix. De façon plus générale, il existe un fort besoin de prédictibilité et de stabilité des comportements à moyen terme, que la volatilité des politiques (et des ministres de l'écologie) ne favorise pas.

Passer de l'inflation législative à une législation applicable par tous

Philippe Joguet

Directeur Développement durable, RSE, questions financières, Fédération du commerce et de la distribution (FCD)

Le projet de loi en discussion a d'emblée été accueilli très favorablement par la FCD, qui avait d'ailleurs contribué à l'élaboration de l'avant-projet de loi. Mais les enseignes n'ont pas attendu ce projet de loi pour s'intéresser à l'économie circulaire. Certaines en faisaient même sans le savoir, en favorisant l'économie-conception, en prévenant la production de déchets, en gérant mieux les déchets et en tentant de favoriser le réemploi. Le remplacement des sacs en plastique a ainsi débuté dès 2003, tandis que l'obligation légale ne date que de 2015. Ce type d'engagements volontaires est nécessaire et il faut faire confiance aux acteurs économiques en la matière. Ceux-ci ont notamment un rôle à jouer dans la sensibilisation des consommateurs au développement durable. C'est notamment par la grande distribution que le commerce équitable ou le bio sont sortis de leur marché de niche. Aujourd'hui, le secteur compte sept filières de gestion des déchets. Bientôt, il y en aura aussi pour d'autres produits, comme les jouets, les huiles minérales ou les lingettes.

Qui plus est, alors que la FCD était favorable aux objectifs et aux principes de la loi, elle porte aujourd'hui de nombreuses objections sur les modalités et les récentes transformations survenues entre la feuille de route d'avril 2018 et le projet de loi présenté en Conseil des ministres en juillet. Les 1 800 amendements déposés à ce jour éloignent de plus en plus le texte de celui qui avait été concerté, alors même que les mesures qu'ils portent n'ont fait l'objet d'aucune étude d'impact ou concertation avec les professionnels.

Le texte avait déjà été profondément verdi par le Sénat. La loi prévoit ainsi de nouvelles obligations des producteurs en matière de prise en charge financière de certaines dépollutions. D'autres dispositifs viendraient aussi confisquer les éco-contributions pour d'autres finalités que celles pour lesquelles elles ont été créées. La loi créerait également un fonds pour le réemploi solidaire, dont les modalités de gouvernance (tous les acteurs sauf les entreprises) et de financement (5 % des éco-contributions) sont très précises, tandis que celles du fonctionnement restent floues.

Plusieurs écueils sont identifiés : la prolifération (le projet étant passé de 13 à 77 articles et 3 à 6 000 amendements étant attendus) ; la tentation du hors-sol (certaines mesures attrapant surtout l'air du temps) ; la stigmatisation (du plastique, de la consommation) ; le transfert de charges (des collectivités vers les producteurs) ; la politisation (la consigne constituant un exemple emblématique).

L'enjeu essentiel est celui de l'applicabilité de la loi. C'est la raison pour laquelle il est probablement besoin de régulation, laquelle faciliterait la concertation et la mise en œuvre de la loi. Elle permettrait aussi de compenser ou corriger les dérives de la législation. En somme, le problème n'est pas celui des contraintes, mais des contraintes inapplicables et pas évaluées.

Échanges avec la salle

Angelos Souriadakis

Fabrice Bonnifet, que pensez-vous du projet de loi en tant que président du C3D ? Plus globalement, quelle devrait être la gouvernance de l'économie circulaire (concertation, autorité administrative indépendante, etc.) ?

Fabrice Bonnifet

Il ne peut pas y avoir d'innovation sans contrainte. Par ailleurs, le rôle du législateur est de préserver l'intérêt général. Il importe que les pouvoirs soient lucides, courageux et ambitieux, en fixant des contraintes tout en laissant aux acteurs le temps de s'adapter. Les intérêts sectoriels doivent s'effacer devant l'intérêt général.

S'il y a moins d'énergie et de matières premières, il y aura moins de business. Il est donc indispensable que les entreprises réinventent leur modèle d'affaires – pour ce faire, elles ont besoin de plus de contrainte et de régulation. L'important étant que celles-ci ne changent pas en continu. Le temps long est indispensable, pour adapter les outils industriels et rebâtir des modèles économiques.

Pour tenir l'objectif des deux degrés, l'humanité devra diviser par deux ses émissions à effet de serre dans les dix ans qui viennent. Or la France augmente les siennes de 2,1 % tous les ans, notamment par la fabrication de produits électroniques hors des frontières européennes. De véritables mesures de rupture sont nécessaires pour laisser une planète vivable aux générations futures. Des améliorations à la marge ne suffiront pas. Les règles du jeu doivent être entièrement revues, et chacun doit accepter de faire des efforts au-delà de l'anecdotique. Par ailleurs, le réemploi doit être favorisé dans tous les secteurs, pas seulement celui du bâtiment.

Philippe Delacote

Les politiques publiques, au sens de la loi ou de la régulation, ont une dimension schizophrénique : l'écologie est mise en avant comme une thématique transversale, mais l'indicateur clé reste celui de la croissance. Il ne s'agit pas d'être anti-croissance, mais de réfléchir à sa composition : d'où vient-elle, à qui bénéficie-t-elle et quels sont ses impacts environnementaux ? Souvent, les actions volontaires sont motivées par un co-bénéfice économique et environnemental. Or fixer des objectifs ambitieux, c'est nécessairement assumer qu'il y aura des perdants économiques, du fait des coûts de transition et des effets de *lock-in* notamment. Les arbitrages sont compliqués à faire pour les pouvoirs publics, dans un contexte de temps court versus temps long et de fin de mois versus fin du monde.

Fabrice Bonnifet

Des mesures d'interdiction sont nécessaires pour arrêter le gaspillage. À défaut, aucun changement significatif ne verra le jour.

Angelos Souriadakis

Qui financera la transition ? Comment seront gérés les perdants économiques ?

Philippe Joguet

Je le répète, nous partageons les objectifs et les principes de la loi. Mais nous dénonçons la multiplication des mesures symboliques et anecdotiques. Le projet de loi est devenu un objet politique. Il est présenté comme un outil de défense du pouvoir d'achat, mais certaines mesures entraîneront une hausse des coûts. Des secteurs entiers compteront parmi les perdants économiques, comme la plasturgie. Mais il y aura aussi des perdants au sein des consommateurs. La TVA différenciée selon l'impact environnemental entraînera aussi une réduction de la recette fiscale pour l'État, qui requerra nécessairement des compensations. Il faut donc une concertation avec tous les acteurs, gagnants comme perdants. Par ailleurs, s'il est exact que le besoin de stabilité est réel, retarder certaines décisions se traduira par un surcoût.

Fabrice Bonnifet

Il ne faut plus raisonner en silo, comme la France a tendance à le faire, mais en coût global.

De la salle

L'écologie est une problématique transversale. Comment organiser les synergies entre les secteurs ?

Fabrice Bonnifet

Certaines mesures peuvent être symboliques sans pour autant être anecdotiques. La notion d'écologie industrielle urbaine, par exemple, est très développée dans les pays nordiques mais pas encore en France. Elle est pourtant aisément applicable et source de gains : chaleur des *data centers*, chaleur des réseaux d'assainissement, énergie de freinage des tramways, etc. La mutualisation des infrastructures est une autre piste intéressante, avec les mêmes techniques que celles du Yield Management. Si l'on doublait leur utilisation urbaine, on récupérerait un tiers de l'espace.

Philippe Delacote

Une réflexion en réseau semble nécessaire. Le rôle des territoires est crucial, dans cette optique. La montée en puissance des municipalités et la prise de conscience de leur responsabilité lors de l'accord de Paris en a témoigné. C'est une piste à forte capacité de transformation.

De la salle

Comment est traitée la co-responsabilité entre les promoteurs et les constructeurs, dans le secteur du bâtiment ?

Fabrice Bonnifet

La temporalité des ouvrages de BTP relève pleinement de l'économie linéaire. Il est indispensable d'éco-concevoir les bâtiments, pour pouvoir mieux les déconstruire. La montée en puissance du hors site (construction modulaire) est une première étape intéressante.

De la salle**Quelle mesure pourrait-elle être proposée concernant les produits importés qui ont une forte empreinte CO2 ?****Fabrice Bonnifet**

Dans mon secteur, nous sommes très favorables à une taxe carbone massive sur les projets importés. Une mesure courageuse doit être prise à l'échelle européenne. La relocalisation sera positive à la fois pour l'emploi et pour le bilan carbone.

Philippe Joguet

Je souscris pleinement à cette vision, même si mon secteur est fortement importateur pour certaines catégories de produits. Je pense que nous y viendrons, dans le temps long. Plus globalement, se pose la question de la bonne échelle d'action : locale, nationale, européenne. L'expérimentation a toute son importance également. C'est même un bon principe de régulation, dans certaines conditions.

De la salle**Quid de la triple comptabilité ?****Fabrice Bonnifet**

L'idée d'une croissance infinie dans un monde fini en ressources est complètement illusoire, pour ne pas dire criminelle. Je suis très favorable au fait mettre le capital financier, mais aussi humain et naturel au passif du bilan des entreprises. Certes, leur rentabilité baissera fortement. Mais c'est une mesure fondamentale. Il est aisé de faire du business quand on ne prend pas en compte l'essentiel. La triple comptabilité va dans le sens de l'histoire.

Philippe Delacote

C'est un peu le pendant, en gestion, de la composition de la croissance et de ses effets redistributifs. Il s'agit de pouvoir imputer à chaque point de croissance son impact environnemental et social.

De la salle**L'Union européenne envisage-t-elle de mettre en place une autorité administrative indépendante dans le domaine environnemental ?****Philippe Joguet**

Je ne crois pas qu'une telle orientation soit suivie. Certes, dans la directive-cadre sur les déchets, il est fait mention des autorités de régulation. Cela étant, la compétence est laissée aux États membres. La France a un véritable rôle à jouer en la matière.

En définitive, l'enfer est souvent pavé de bonnes intentions. Nous avons besoin de temps pour analyser les impacts environnementaux finaux des mesures envisagées, notamment dans le numérique et l'énergie.



Chaire Gouvernance et Régulation
Fondation Paris-Dauphine
Place du Maréchal de Lattre de Tassigny - 75016 Paris (France)
<http://chairgovreg.fondation-dauphine.fr>