

CONCOURS INTERNE D'ADMINISTRATEUR TERRITORIAL

SESSION 2018

Note de synthèse et de propositions, à partir d'un dossier, portant sur un sujet d'économie

EPREUVE N° 2

Durée : 4 h
Coefficient : 3

SUJET : L'économie circulaire dans les stratégies économiques des territoires.

Au printemps 2018, une étude des Nations-Unies alertait sur la progression constante de l'empreinte écologique c'est-à-dire le niveau déficitaire de ressources naturelles disponibles pour satisfaire aux besoins de consommation partout dans le monde, et en particulier en Europe et aux Etats-Unis (qui consomment 4 à 5 fois plus que leurs ressources disponibles). Dans ce contexte, le passage d'une économie "linéaire" à une "économie circulaire" constitue un enjeu de développement durable, conciliant la préservation de l'environnement et l'adaptation des activités économiques, dans une logique de modération et de réemploi des ressources nécessaires à la production de biens.

Sur le plan théorique, l'économie circulaire s'inscrit dans un renouvellement de la pensée économique sur les problématiques de croissance et de développement, qui s'appuie sur le constat du caractère "épuisable" des matières premières et le déploiement d'externalités négatives liées à la dégradation de l'environnement. Si le rapport BRUNDTLAND (1987) est à l'origine de cette approche (avec la naissance de la notion de "développement durable" ou "soutenable"), elle a été renforcée par les travaux du "Club de Rome" (Rapport MEADOWS) plus récemment, et alimente la théorie de la décroissance. Cependant, moins qu'une hypothétique décroissance, l'objectif serait plutôt, dans le cadre de l'émergence de l'économie circulaire, de découpler croissance économique et consommation de matières premières ou ressources naturelles. A l'échelle locale, celle d'un territoire, la réflexion sur l'économie circulaire doit également s'inscrire dans le cadre conceptuel proposé par la "Nouvelle économie géographique" (KRUGMANN, 1991), soutenue par la théorie des bases (SOMBART, 1916).

Dans le prolongement de cette analyse, DAVEZIES (2008) décrit des mécanismes de développement du territoire sur le fondement de "bases", notamment "productive" et "résidentielle" qui jouent un rôle moteur. L'enjeu du développement de l'économie circulaire à l'échelle des territoires pourrait alors consister à adopter les systèmes productifs et résidentiels, dans un contexte d'évolution plus globale de l'économie nationale vers une économie de service.

En conséquence, dès lors que l'économie circulaire demeure encore aujourd'hui un modèle de consommation et de production "alternatif", il convient de s'interroger sur la manière de l'intégrer à des stratégies de développement économique à l'échelle d'un territoire, de façon pérenne.

Ainsi, il conviendra d'exposer en quoi l'économie circulaire constitue à la fois une opportunité et un impératif pour le développement des territoires (I) avant de proposer des orientations stratégiques et des objectifs opérationnels pour conduire l'intégration de l'économie circulaire à l'économie locale (II).

I. L'économie circulaire : une approche renouvelée des modes de production et de consommation par un développement durable des territoires

Face aux enjeux écologiques, le passage d'une économie linéaire à une économie circulaire s'impose par les impératifs environnementaux aussi bien que par ses opportunités en termes d'activités économiques (A). Il repose cependant sur des

mécanismes d'interventions publiques locales rendus complexes par la pluralité des domaines d'action et des acteurs (B).

A) Vers une économie circulaire : de l'impératif environnemental à l'opportunité économique

Le passage d'une économie linéaire à une économie circulaire suppose d'évoluer d'un modèle "extraire, produire, consommer et rejeter", vers un modèle d'optimisation de l'utilisation des biens (éco-conception, recyclage, ré-emploi) d'allongement de leur durée de vie et de limiter les pertes en ressources (en optimisant leur circulation, notamment au niveau d'un territoire).

Cette "circularité" de l'économie est aujourd'hui un enjeu majeur à l'échelle globale, comme à l'échelle locale, pour limiter l'empreinte écologique de la consommation finale, en anticipant dès la phase de production (dans l'élaboration de l'offre), jusqu'à la phase de recyclage et d'élimination des déchets.

La transition vers une économie circulaire devient un impératif du fait des conséquences des modes de production et de consommation qui détériorent l'environnement, par la consommation de matières premières (pour un Français, la consommation n'a évolué que de 14 tonnes par an en 1990 à 12 tonnes en 2013, mais dans un contexte de crise économique) et la production de déchets (environ 14 kg par jour et par an en France, avec seulement 60 % de valorisation).

Ainsi, la réduction de la consommation de ressources naturelles et de l'impact de celle-ci constitue une obligation pour préserver l'attractivité des territoires et limiter les risques environnementaux (artificialisation des sols, pollution, etc.) à l'échelle locale. C'est également une opportunité pour mettre en place des stratégies de développement durable du territoire.

Aujourd'hui, il est possible d'estimer à 800 000 équivalent temps plein le nombre d'emplois qu'induirait le développement de l'économie circulaire. Cette projection est construite sur une logique de réallocation des activités économiques, de secteurs intensifs en ressources à des activités qui visent à les économiser. Elle implique un découplage de la croissance économique avec la consommation de matières premières, dans une logique de développement des activités de service.

B) La complexité et les moyens d'une "action locale" dans une "économie globale"

La mise en œuvre d'une économie circulaire, à l'échelle locale, ne peut se départir d'une approche plus globale des mécanismes économiques, avec des flux de production et de consommation internationalisés. Dès lors, l'intervention publique, à l'échelle des territoires, peut paraître relativement contrainte. Pourtant, les collectivités territoriales ont à la fois intérêt à agir et des moyens substantiels pour le faire. En effet, l'économie circulaire constitue un gisement d'emplois qui sont "non-délocalisables" car principalement fondé sur des activités de service liées à la production de biens (par exemple l'approvisionnement en circuit-court), la consommation de ceux-ci dans une logique collaborative (mutualisation des usages, réemploi, réparation, etc) et gestion des déchets produits sur le territoire.

Deux principaux niveaux d'interventions sont identifiables pour tendre vers une circularité favorisant l'emploi. A un niveau stratégique, les Régions disposent depuis la loi du 7 août 2015 (dite "NOTRE") des leviers stratégiques pour conduire une évolution vers une économie circulaire. Il s'agit en particulier du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), mais également de celui de l'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). A un niveau plus local, les communes et leurs groupements, par leurs différents outils de planification, et leur capacité à fédérer des acteurs à l'échelle de leur périmètre disposent également de moyens d'action, à l'image du "Plan économie circulaire" de Paris.

Aussi, le développement d'une économie circulaire à l'échelle locale peut s'appuyer sur le progrès technique, en particulier dans l'économie des services, dont la transition numérique permet des avancées spectaculaires en matière d'économie "collaborative" ou "du partage". Cette logique s'inscrit plus globalement dans le champ de l'économie sociale et solidaire, où la dimension lucrative se déplace vers celle du bien-être et de l'utilité sociale. Cependant, ces dernières observations appellent à relever une difficulté : celle de mobiliser et de coordonner des acteurs très divers, parfois extérieurs au territoire, pour conduire une stratégie cohérente.

★ ★ ★

Dès lors que les enjeux de l'économie circulaire ont été identifiés en même temps que le cadre l'action publique locale dans ce domaine, il y a lieu de proposer une approche stratégique et opérationnelle pour intégrer la "circularité" dans le développement des territoires.

II. Fonder un développement du territoire sur l'économie circulaire : d'une orientation stratégique à des objectifs opérationnels

L'intégration de l'économie circulaire au développement d'un territoire suppose une impulsion stratégique des acteurs publics locaux (A) et doit conduire à des objectifs opérationnels structurants pour l'ensemble du tissu socio-économique local (B).

A) Une stratégie de développement de l'économie circulaire basée sur la planification et un schéma d'acteurs, dans une logique de contractualisation

C'est sans doute à l'échelle régionale que la mise en œuvre d'une stratégie de transition vers l'économie circulaire sera la plus adaptée. Elle peut ici s'appuyer sur les documents de planification déjà évoqués (SRDEII, SRADDET) qui traduisent dans leurs versions nouvellement élaborées l'ensemble des documents de planification qui impliquent la mise en œuvre d'une plus forte circularité de l'économie. Il s'agit par exemple des plans régionaux climat-air-énergie ou du plan régional de prévention et de gestion des déchets. Surtout, la Région, par ses leviers renforcés en matière de développement économique, est en capacité d'accompagner la structuration de filières, y compris, avec le département, par celles relevant du secteur primaire (agriculture, pêche et forêt), qui sont directement liées à la gestion des ressources naturelles. Elle est également en capacité d'utiliser son levier en matière de formation professionnelle et d'apprentissage pour contribuer à adapter la main d'œuvre locale aux attentes et aux besoins d'une économie plus circulaire.

Cependant, cette dimension planificatrice implique de mobiliser des acteurs publics et privés (citoyens, entreprises, associations, institutions, organisations professionnelles et consulaires, etc) autour d'un projet de transition vers l'économie circulaire, soit dans une approche de secteur ou de filière, soit dans une approche plus globale. A cet égard, la fédération des différents acteurs autour du projet de transition énergétique et de développement durable du territoire en Hauts-de-France, et intitulé "REV3" peut constituer une illustration du rôle mobilisateur d'une collectivité régionale.

Par ailleurs, l'implication de différents acteurs suppose des mécanismes de suivi et de gestion d'une stratégie de développement de l'économie circulaire. Cela passe nécessairement par des modèles contractuels, au moins entre acteurs publics (soit parce qu'ils sont prévus par les textes avec les collectivités infra-territoriales et la Région, soit parce qu'ils peuvent constituer une opportunité d'accès à des moyens ; par exemple, les "contrats écologiques territoriaux" développés en début d'année 2018 par le gouvernement pour faciliter l'accès à l'ingénierie financière aux territoires porteurs de projets).

B) Des objectifs opérationnels pour répondre aux spécificités d'un territoire en vue de sa transition vers l'économie circulaire

Dans une logique de préservation des aménités et d'attractivité en termes de revenu et d'emploi (pour se situer dans un cadre conceptuel de la nouvelle économie géographique), il importe pour les territoires d'assurer la mise en place d'un modèle de développement qui soit adapté à ses enjeux propres, dans une perspective d'innovation et d'inclusion des acteurs.

De cette manière, la mise en place d'une économie circulaire ou "plus circulaire" à l'échelle locale entraîne une étape de diagnostic et d'évaluation des opportunités et des contraintes. Cette phase doit permettre ensuite de déterminer des objectifs opérationnels et des indicateurs permettant de mesurer leurs conséquences.

Concrètement, un territoire avec une prédominance d'un secteur d'activité primaire (agriculture, pêche, etc.) et une forte attractivité résidentielle pourrait être tenté de se fixer des objectifs de consommation alimentaire fondés sur la structuration de filières d'approvisionnement de type "circuit-court" dans le cadre d'un "plan alimentaire de territoire", tout en préservant l'artificialisation des sols et le mitage de l'espace dans le cadre de son plan local d'urbanisme. Il s'agit là d'une logique "pro-active".

A contrario, d'autres territoires sont dans des situations de contraintes exogènes qui les appellent à structurer une plus forte circularité de leur économie, mais qui peuvent en tirer parti comme autant d'opportunités. Il s'agit par exemple des territoires tels que la Communauté de communes "Estuaire-Sillon" (Loire Atlantique) qui va voir disparaître l'une des dernières centrales à charbon du pays, avec en conséquence une perte de 750 emplois (dont 400 directs), une friche de 150 hectares et une perte de fiscalité de 8 à 10 Mds d'€. Ce contexte, s'il peut paraître contraint, peut également permettre de développer de nouvelles filières en s'appuyant sur la main-d'œuvre locale, notamment dans le domaine des énergies renouvelables.

Enfin, la définition d'objectifs opérationnels, à l'échelle d'une collectivité et dans le cadre d'une évolution d'un modèle de développement fondé sur l'économie circulaire doit conduire à une implication directe des acteurs publics : à travers le modèle de gestion des déchets à l'échelle d'un groupement de communes par exemple : mais également par l'investissement public économe en ressources naturelles (par exemple, en matière d'éclairage public ou dans les projets d'aménagement en lien avec la filière BTP) ; ou encore par une stratégie d'achat public "éco-responsable", etc. Le rôle des acteurs publics locaux, en particulier des villes et des différents formes de groupements qu'elles prennent, a aujourd'hui une dimension centrale par les leviers dont elles disposent, le cas échéant en s'appuyant sur les outils du numérique (dans le cadre des projets de "smart city"), car les centres urbains représenteront, au cours du XXI^e siècle, $\frac{3}{4}$ de la population mondiale, $\frac{3}{4}$ des revenus et des ressources, mais également $\frac{3}{4}$ des émissions de gaz à effet de serre.