

Note de synthèse et de propositions option ingénierie environnementale :

Métropole de X
Le Directeur de l'économie circulaire

Note à l'attention de
Madame la Directrice générale des services

Le 08/09/2021

Objet : Enjeux de l'économie circulaire de la matière organique et interactions avec l'élaboration d'une stratégie alimentaire territoriale

Les Gaz à effet de serre (GES) générés par un Français sont issus à 29 % de son alimentation (Alimentation et environnement, ADEME, 2016). La majorité des impacts environnementaux liés à l'alimentation provient du mode de production agricole, suivi par le transport. En adoptant une approche des flux et systèmes territoriaux, l'économie circulaire, « du champ à l'assiette », vise à apporter des solutions diversifiées aux enjeux agricoles, alimentaires, économiques et sociaux d'un territoire.

Toutefois, la logique de l'économie circulaire peine à s'imposer. C'est le cas à la fois au niveau national où seulement 6 % de la population française tient ses déchets alimentaires à la source, mais aussi au sein de notre collectivité, qui est en retard vis-à-vis de la loi sur la transition écologique et la croissance verte de 2015 en termes de solutions de tri à la source des bio-déchets pour les particuliers.

Dans ce contexte, la présente note vise, d'une part, à décrire les enjeux de l'économie circulaire de la matière organique (1), et, d'autre part, d'illustrer, grâce à plusieurs exemples territoriaux, comment sa mise en place permet d'élaborer une stratégie alimentaire territoriale (2).

1. L'économie circulaire de la matière organique fait l'objet d'un encadrement réglementaire aux niveaux national et européen

1.1. L'économie circulaire appliquée à la matière organique est entourée de plusieurs enjeux

La matière organique recouvre diverses formes et origines de production : bio-déchets (déchets alimentaires des ménages ou établissements publics, déchets verts des ménages ou espaces verts) ; agricoles et sylvicoles (effluents d'élevages, cultures valorisées en bio-carburants, bois – énergie – industries agro-alimentaires (IAA) ; autres (Boues de STEP, matières issues de l'agriculture / phyoculture). La gestion de la matière organique préoccupe de plus en plus les territoires car tout déchet non valorisé représente une perte de valeur (économique, sociale ou environnementale).

Les filières possibles de valorisation de la matière organique sont multiples : énergétique (méthanisation agricole ou industrielle, combustion du bois-énergie, fabrication de bio-carburants,...) ; agroalimentaire (extraction et réintégration dans le processus de production de sucres naturels extraits de déchets de fruits, utilisation de

résidus alimentaires à destination de l'alimentation animale,...) ; matière (compostage individuel ou collectif des déchets alimentaires, déchets verts pour une gestion in situ par les ménages, co-compostage en bout de champs d'effluents agricoles, compostage industriel de déchets verts et alimentaires par les collectivités en régie ou prestation) et des acteurs économiques ou professionnels agricoles, co-compostage de déchets verts avec des flux spécifiques tels que les boues de STEP, qui dépend du contexte territorial, tant au niveau agricole que sociétal (image positive auprès du grand public et moins de risque en termes de nuisance olfactive que l'épandage). A cet égard, le compost est un levier essentiel de la valorisation agronomique de la matière organique.

Il participe en effet au recyclage des déchets et donc, au développement de l'économie circulaire.

L'économie circulaire permet de développer des écosystèmes territoriaux sobres, efficaces et durables en raison de son principe de fonctionnement en boucles fermées qui repose sur 7 piliers définis par l'ADEME : approvisionnement durable, éco-conception, écologie industrielle et territoriale, économie de la fonctionnalité, consommation responsable, allongement de la durée d'usage et recyclage. Elle vise à sortir du modèle économique linéaire actuel (« extraire, produire, consommer, jeter »).

Appliquée à la matière organique, l'économie circulaire permet de répondre à plusieurs dimensions clefs pour le développement d'un territoire :

- Economique : structuration et consolidation des filières, rapprochement de l'offre et de la demande, maintien de la valeur ajoutée sur le territoire, contribution à l'installation des agriculteurs et à la préservation des espaces agricoles.
- Environnementale : consommation de produits de proximité et de qualité, valorisation des modes de production agro-écologiques, préservation de l'eau et de la biodiversité, atténuation et adaptation au changement climatique, lutte contre le gaspillage alimentaire.
- Sociale : éducation, alimentaire, création de liens (entre générations et classes sociales), lutte contre la précarité alimentaire, valorisation du patrimoine.

Plusieurs de ces dimensions entrent ainsi dans les souhaits des élus visant à privilégier les circuits courts ou à rendre accessible une alimentation de qualité au plus grand nombre ; dans un contexte où les attentes alimentaires évoluent (bio, locale, saine, respect bien-être animal).

1.2. La valorisation de la matière organique et l'économie circulaire font l'objet d'un encadrement réglementaire européen et national

S'agissant des déchets, une hiérarchie des modes de gestion a été établie par la directive cadre européenne Déchets (n° 2008/98/CE) de 2008, qui doit prévaloir par défaut dans toute décision relative à la gestion des déchets :

1. Prévention : réduction à la source
2. Préparation en vue du réemploi : collecte, transfert et transport
3. Recyclage ou valorisation : matière / organique
4. Autres formes de valorisation : principalement énergétique
5. Elimination ou enfouissement.

Ce cadre, après avoir été transposé en droit français a été doublement renforcé au niveau national pour la mise en œuvre d'une économie circulaire au niveau des territoires :

1. La LTECV de 2015 prévoit qu'à échéance de 2025, tous les ménages puissent trier à la source leurs bio-déchets afin de les valoriser. Cette échéance a été ramenée au 31 décembre 2023 par une directive européenne. En complément, le plan national de prévention des déchets (2014-2020) prévoyait de « développer le compostage partagé et le compostage autonome en établissement », point faible de l'action de notre métropole.

Dans le cadre des territoires zéro-déchets, zéro-gaspillage, certaines collectivités ont signé des contrats d'objectif déchets et économie circulaire qui impliquent la mise en mouvement des partenaires dans la mise en œuvre des solutions de prévention ou de gestion de proximité.

2. Le paquet économie circulaire, au niveau européen, de 2018 a conduit à la mise en place de la loi anti-gaspillage pour une économie circulaire en 2019, et qui vient ainsi compléter la loi « Egalim » de 2018.

2. L'économie circulaire peut devenir le vecteur d'une stratégie alimentaire territoriale

Une stratégie alimentaire territoriale est un projet collectif visant à rapprocher les producteurs, les transformateurs, les distributeurs, les collectivités, la société civile et les consommateurs à développer l'agriculture ainsi que la qualité de l'alimentation sur un territoire donné.

2.1. Le retour d'expérience de certaines collectivités montre que l'économie circulaire permet d'élaborer une stratégie alimentaire territoriale, dans une logique multi-acteur

Afin d'encourager le tri et la réduction des déchets, plusieurs collectivités et établissements publics ont mis en place des actions relatives à l'économie circulaire :

- La Communauté d'agglomération du Grand Besançon (Doubs, 69 communes, 192 000 hab.) a ainsi mis en place une redevance incitative « au poids et à la levée » qui a permis de réduire de 34 % les déchets résiduels entre 2008 et 2017 (de 227 kg à 115 kg / habitant) et la facture moyenne est passée de 74,7 € (HT) en 2012 à 71 € (HT) en 2017 par an et par habitant.
- Le SMICVAL de Saint-Denis de Pile en Gironde a mis en place une collecte séparée des bio-déchets pour plus de 90 000 habitants depuis les années 2000
- En Allemagne, depuis 2003 les bouteilles vides sont consignées et systématiquement ramenées dans les communes.

D'autres collectivités, parfois avec l'accompagnement d'associations ont mis en place un approvisionnement local pour la restauration collective :

- Le Département de la Côte d'Or a ainsi créé en 2017 un pôle de production de légumes certifié en agriculture biologique entièrement dédié aux

restaurants collectifs de son territoire, en devenant propriétaire d'une parcelle de 20 ha.

- Certaines associations telles que Synethic accompagnent les établissements à produire des menus respectant des exigences écologiques, de proximité, de service et de santé.
- De nouveaux outils numériques tels que la plate-forme Agrilocal permettant de mettre directement en lien des acheteurs publics (écoles, hôpitaux, maisons de retraite) et des fournisseurs locaux. Agrilocal concerne 36 départements en 2020, 2558 acheteurs et 4392 fournisseurs.

Certaines actions d'économie circulaire illustrent son caractère multi-acteur : projets d'éducation alimentaire de la jeunesse portés par des associations (ANEGJ, Au fil des Séounes) ou des établissements d'enseignement supérieur (Agro Paris Tech).

Notons également que pour certains projets techniques tels que la reconstruction de sols à partir de déchets, issus par exemple de déconstruction de bâtiments, des chercheurs peuvent y être associés comme en témoigne la renaturation d'un sol urbain dans le département du 44 en lien avec AgroCampus Ouest.

Enfin, la ville de Rennes, lauréate de l'AMP 2015-2016 du programme national pour l'alimentation du ministère de l'agriculture, offre l'exemple d'une démarche structurée et structurante pour l'ensemble du territoire. En effet, son plan alimentaire territorial durable a été élaboré avec l'ensemble des acteurs impliqués pour approvisionner la restauration collective en denrées alimentaires produites de manière vertueuse, et pour réduire le gaspillage alimentaire.

2.2 Ces expériences et actions illustrent toutefois la complexité d'une stratégie alimentaire territoriale

Dans un souci d'efficacité, il est nécessaire que les territoires disposent d'une réelle stratégie de concertation et d'animation afin de faciliter les échanges (intellectuels et matériels) entre acteurs. En effet, les filières de valorisation de la matière organique peuvent concerner les mêmes gisements (ou flux) et génèrent des produits dont les débouchés sont communs (agricoles, énergétiques).

Il existe ainsi un risque potentiel de mise en concurrence, de conflits d'approvisionnement ou d'usage et de choix économiques inadaptés à l'échelle d'un territoire.

Dans un objectif de pérennisation des filières de gestion de la matière organique et d'approvisionnement en produit locaux des particuliers et acteurs de la restauration collective, il apparaît donc indispensable de coordonner et de rationaliser, sur un secteur donné, les actions.

Ceci permettra en effet d'éviter les compétitions et d'identifier les complémentarités possibles et d'encourager les synergies entre acteurs au sein de notre territoire pour la mise en œuvre d'une économie circulaire.

Note méthodologique à l'attention
de Madame la Directrice Générale des services

Objet : Organisation et planification de la mise en œuvre d'une stratégie alimentaire territoriale

Afin de rendre accessible une alimentation de qualité au plus grand nombre, en privilégiant les circuits courts ainsi que de sensibiliser les habitants à des pratiques plus écologiques, tout en les reconnectant à la nature, conformément aux souhaits des élus de la métropole, la présente note vise à organiser et planifier la mise en œuvre de l'économie circulaire de la matière organique à l'échelle du territoire, via un plan alimentaire territorial.

1. La transversalité du pilotage et de l'association de l'ensemble des parties prenantes est nécessaire pour l'élaboration d'un plan alimentaire territorial durable et résilient

Compte tenu du caractère multi-flux et multi-acteur de l'économie circulaire, l'anticipation et l'organisation d'une gouvernance territoriale transversale sont indispensables pour élaborer un plan alimentaire territorial (PAT) et gérer de manière globale et cohérente la matière organique du territoire.

1.1. Pour prendre en compte les multiples composantes de l'économie circulaire, un pilotage transversal est nécessaire

En raison du caractère stratégique et structurant des sujets relatifs à l'agriculture et l'alimentation pour notre territoire un portage politique fort est nécessaire.

Pour ce faire, un comité de pilotage sera présidé par le Président de la Métropole et y seront associés les VP en charge de l'agriculture, de l'environnement, de l'éducation, de l'aménagement du territoire.

Les directions suivantes feront également parties du COPIL : direction générale, direction de l'enfance (pour la restauration collective), la direction des déchets, la direction des espaces verts, la direction de l'éducation à l'environnement, la direction à l'assainissement, la direction de la cohésion sociale, la direction des ressources humaines (recrutement d'un agent), la direction des affaires financières (pour bâtir une stratégie pluriannuelle de financement) et la direction de la communication.

Des référents seront nommés par les différentes directions, le Copil associera également les organismes financeurs (ADEME, Agence de l'eau,...).

Le Copil, sur l'initiative du Président, se réunira autant que nécessaire pour valider la méthodologie, le diagnostic, les grands objectifs du PAT, et son plan d'action.

Sa première décision sera d'acter le recrutement d'un chef de projet « PAT ». En tant que directeur de l'économie circulaire, et en lien avec la direction RH, je rédigerai sa fiche de poste et procéderai à son recrutement.

Ce chef de projet aurait ainsi pour missions de :

1. Lister l'ensemble des parties prenantes qui seraient membres d'un comité technique (DREAL, direction de l'eau et de l'assainissement, Région (pour la compétence SRB, SRADDET, SRCE), Départements (pour leurs compétences relatives aux Espaces Naturels Sensibles), fédérations agricoles, syndicats de rivières (EPAGE, EPTB), etc...), dont la mission serait de formuler des propositions pour le COPIL et de conseiller les élus.
2. Etablir un plan pluriannuel de financement et de rechercher des fonds (FAEDER via la Région, ADEME dans le cadre de son AAP relatif au tri à la source des déchets).
3. Définir les grandes tâches et étapes du PAT sous la forme d'un diagramme de Gantt, avec les points d'arrêt.

Sans préjuger des premières réflexions, le calendrier suivant pourrait être retenu :

- Diagnostic territorial → 1 mois ;
- Concertations → 3 mois ;
- Elaboration des grands objectifs du PAT → 2 mois ;
- Ecriture du plan d'action → 6 mois.

Soit un total de 1 an.

En complément de cette gouvernance transversale et territoriale, il convient d'associer l'ensemble des parties prenantes.

1.2. Définir des mesures transversales pour associer l'ensemble des parties prenantes

En premier lieu, il convient d'associer et d'informer les citoyens et associations du territoire à la démarche. Une stratégie de communication devra être élaborée avec la direction de la communication pour produire des supports ou organiser des événements ponctuels (à l'école, dans les espaces verts de la ville). Une adresse mail dédiée pourrait être créée pour récolter les avis de manière continue. Serait étudiée la communication via les réseaux sociaux pour toucher la jeune génération.

En deuxième, lieu, la concertation de l'ensemble des parties prenantes (citoyens, associations environnementales, entreprises, professionnels agricoles, ...) serait un pilier de la démarche du PAT. En effet, si elle peut paraître contraignante et chronophage, elle a un triple avantage : (i) permet de consulter les citoyens et de repérer les éventuelles oppositions ; (ii) permet de favoriser l'acceptation sociale pour certains projets (méthaniseur, composteurs...) ; (iii) permet d'identifier les complémentarités et synergies entre acteurs. Le cadre de la concertation a été posé par les lois Barnier et Bauchardeau dans les années 1980 et 1990.

En troisième lieu, il convient de définir des indicateurs de suivi pour réaliser une évaluation en continue. Ces indicateurs devront être facilement appréhendables pour le grand public et permettront d'évaluer l'atteinte des grands objectifs.

Quelques idées : nombre de producteurs locaux en agriculture biologique, nombre de composteurs individuel ou collectif distribués, nombre d'évènement de sensibilisation, qualité des zones humides et sols agricoles

2. La mise en œuvre opérationnelle du PAT doit faire l'objet d'un diagnostic et de concertations qui alimenteront les premières actions

2.1 La mise en œuvre opérationnelle nécessite un diagnostic territorial et des ateliers de concertation

- La réalisation d'un diagnostic territorial doit permettre :
 - d'identifier les contraintes, besoins et enjeux de notre territoire ;
 - cartographier les acteurs locaux, gisements disponibles de matière organique, les flux et débouchés existants ;
 - servir de base à la définition des grands objectifs.

Ce diagnostic pourrait être réalisé par un bureau d'étude dans le cadre d'un MAPA (< 221000 € HT).

- L'organisation et l'animation d'ateliers de concertation avec les acteurs impliqués (collectivités, entreprises, associations, citoyens) visera à :
 - vérifier l'adéquation des gisements disponibles et des besoins exprimés, en privilégiant les filières de proximité.
 - identifier les complémentarités et synergies entre acteurs ;
 - animer une démarche territoriale cohérente et pérenne.

Les concertations pourront s'organiser selon 3 axes de travail : construction d'un plan d'alimentation durable, structuration de l'offre alimentaire locale, sensibilisation du grand public.

2.2 Sur la base de cet état des lieux, plusieurs actions opérationnelles seront envisageables, selon une logique d'économie circulaire

2.2.1 Produire au plus près des consommateurs

- Mutualiser les ressources foncières ;
- Préserver la surface agricole utile et la régénérer en lien avec les SAFER.

2.2.2 Faire évoluer les modes de production

- Développer et valoriser les ressources locales ; notamment immatérielles (savoir-faire).

2.2.3 Faire évoluer les modes de consommation

- Favoriser les circuits courts, la vente directe, la vente en vrac ;
- Reconnecter le consommateur à son alimentation.

2.2.4 Optimiser l'utilisation des ressources

- Valoriser les biodéchets ;
- Régénérer les sols ;
- Méthaniser.

2.2.5 Mieux s'approvisionner pour une activité agricole durable

- Développer les circuits courts et de proximité ;
- Développer l'agroécologie et la permaculture ;
- Améliore les pratiques agricoles via la rédaction d'une charte territoriale.

La mise en place de ce PAT permettra à la Métropole de demander une reconnaissance de la part du ministère de l'agriculture, ce qui permettra de faire usage de la marque « PAT reconnu par le ministère de l'agriculture » et du logo associé. Cela permettra en retour d'améliorer son attractivité et de renforcer sa crédibilité pour promouvoir une alimentation saine et locale.

En conclusion, la réussite du plan alimentaire territorial, de sa conception jusqu'à sa mise en œuvre, suppose un partage politique fort, une gouvernance territoriale cohérente et structurée, ainsi que de grands objectifs partagés et élaborés collectivement.