

AVIS n° 1451

CIRCULAR Wallonia
Avis sur la stratégie de déploiement de l'économie
circulaire

Avis adopté le 23 septembre 2020

1. EXPOSE DU DOSSIER

Le 22 janvier 2020, le Gouvernement wallon a décidé d'élaborer une stratégie de déploiement de l'économie circulaire avec pour objectif de l'adopter d'ici la fin de l'année 2020.

Pour ce faire, trois instances ont été initialement mises en place :

- Un Comité de pilotage (présidé par le Ministre de l'Économie et co-piloté par la Ministre de l'Environnement et la Ministre de l'Emploi, de la Formation et de l'Économie sociale) ;
- une Plateforme intra-administrations qui rassemble les pouvoirs publics wallons concernés à divers titres par l'économie circulaire;
- un Comité d'orientation, organe participatif, rassemblant les parties prenantes.

Le présent projet de stratégie a été construit sur base de travaux qui se sont étalés entre janvier et mai 2020.

Deux documents ont été transmis au Conseil économique, social et environnemental de Wallonie : la stratégie en tant que telle et le document préparatoire contenant les éléments essentiels qui ont permis de rédiger CIRCULAR Wallonia.

Le 27 juillet 2020, le Ministre Willy BORSUS a sollicité l'avis du CESE Wallonie sur le projet de Stratégie de déploiement de l'économie circulaire.

LA STRATEGIE

I. Introduction

Les 5 domaines d'actions qui sont au cœur de la stratégie sont les suivants :

1. Production et offre de biens et services : ce domaine porte notamment sur la production et l'offre de services au travers d'un approvisionnement durable en ressources, qu'elles soient renouvelables ou non, à l'écoconception, au développement de la symbiose industrielle et à la mise en place de l'économie de la fonctionnalité.
2. Consommation et demande de biens et services : ce domaine porte notamment sur la consommation responsable, la consommation collaborative, l'allongement de la durée d'usage (notamment le recours au réemploi et à la réparation) et les changements de comportements.
3. Mobilisation des acteurs : ce domaine est relatif au rôle des acteurs dans la transition vers une économie circulaire. La mise en œuvre de cette transition nécessite l'implication de différents acteurs tels que le secteur public, les entreprises, le secteur associatif, les citoyens, les villes et les communes.

4. Gestion des déchets : ce domaine porte sur les différentes stratégies de prévention et de gestion des déchets et matières en se basant sur l'échelle de Lansik et l'échelle de Moerman (pour les déchets alimentaires). Même si la production et la consommation responsables, ainsi que la gestion efficiente des sous-produits, sont de nature à limiter la production des déchets (prévention, réduction à la source), la gestion des déchets générés doit d'abord favoriser la valorisation de la matière (recyclage, compostage) et, à défaut, la valorisation énergétique.
5. Filières/chaînes de valeurs prioritaires : ce domaine porte sur sept chaînes de valeurs identifiées comme prioritaires pour la Wallonie, à savoir la construction et les bâtiments, l'industrie alimentaire et les systèmes alimentaires, les matières plastiques, le transport, la métallurgie, l'eau et les textiles.

La Stratégie d'économie circulaire a pour vocation de chapeauter, articuler et compléter les différents plans et initiatives déjà existants (PWD-R, résolution du Parlement wallon du 3 mai 2019, Plan Air Climat Énergie, Get Up Wallonia!, la Stratégie de développement durable, la Stratégie de Spécialisation intelligente, ...) dans le but de renforcer et d'amplifier la dynamique régionale.

Les projets d'économie circulaire dans l'industrie contribueraient à la création de valeur ajoutée variant de 173 à 488 millions d'euros (ce qui représente entre 1 et 2 % de la valeur ajoutée totale de l'industrie wallonne) et génèreraient 3.500 emplois, soit 1,5 % de l'emploi industriel wallon.

II. La Wallonie circulaire

La vision de la Wallonie repose sur les éléments suivants :

- Évoluer vers une économie neutre en carbone, compatible avec les objectifs en matière de biodiversité, efficace, optimisée et régénérative dans l'utilisation des ressources ;
- L'innovation comme catalyseur ;
- Une économie résiliente et inclusive.

La Wallonie fera en sorte que l'ensemble de ses activités économiques s'inscrivent dans une approche d'économie circulaire, c'est-à-dire en favorisant essentiellement différents aspects comme par exemple :

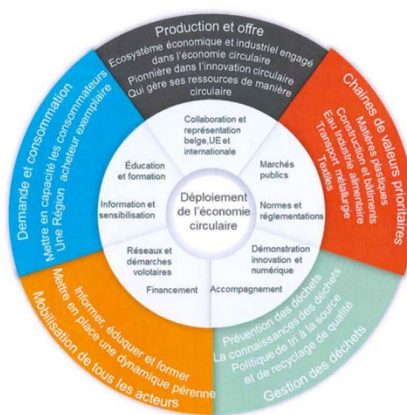
- Un ancrage territorial fort ;
- Un écosystème économique et industriel innovant, fort et résilient ;
- Une production bas carbone ;
- La transition numérique et verte ;
- La transition vers le zéro déchet ;
- L'économie de la fonctionnalité ;
- Les circuits courts de production, commercialisation, distribution et consommation ;
- L'économie du réemploi et de la réparation ;
- La sortie de l'obsolescence programmée ;
- La valorisation des matières, à travers notamment (1) le recyclage des matières recyclables, en particulier pour récupérer les matières premières critiques telles que par exemple les terres rares, le sable ou le phosphore et (2) le tri, la collecte sélective et le traitement des déchets ménagers, des déchets produits par les activités commerciales et les entreprises et des déchets de construction et de démolition ;
- L'assainissement des friches industrielles et la valorisation des décharges ;

- La préservation des sols, de l'eau, de l'air;
- Le design responsable (y compris la gestion de la fin de vie des produits);
- Un nouveau rapport à la consommation, sans réduire le confort et la qualité de vie ;
- Les efforts de préservation, de restauration et d'utilisation durable de la biodiversité.

La Wallonie intégrera l'économie circulaire à l'ensemble des outils et services publics, tant aux politiques d'aide, de soutien, de financement que d'accompagnement des entreprises et en fera une opportunité de développement pour l'économie wallonne.

La démarche s'appuiera également sur l'apport du secteur de l'économie sociale et des entreprises de travail adapté qui sont déjà actives dans la transition vers l'économie circulaire.

5 axes prioritaires et 9 leviers d'actions ont ainsi été définis (les leviers étant mis en relation avec les mesures/actions proposées au sein de chaque axe).



Axe 1 : Production et offre de biens et services circulaires (9 mesures) :

- Adapter et renforcer les dispositifs existants en matière d'accompagnement et de financement pour y intégrer davantage l'économie circulaire
- Renforcer l'approche territoriale du développement de l'économie circulaire
- Accélérer le déploiement de l'économie circulaire à travers la transition numérique
- Favoriser la mise en réseau, la créativité et l'innovation, l'émergence de nouvelles activités et le développement de l'entrepreneuriat innovant
- Adapter et renforcer les dispositifs déjà existants en matière de recherche, développement et innovation afin de mieux répondre aux besoins des projets innovants en économie circulaire
- Renforcer l'implication des acteurs wallons dans des programmes et réseaux européens et internationaux permettant de favoriser les projets innovants, maximiser les partenariats et financements européens
- Revaloriser les sites et carrières en Wallonie
- Organiser les réseaux régionaux des acteurs de l'économie biobasée dans une logique de filières et les inscrire également dans leurs contextes fédéral et européen, notamment à travers le Coq vert
- Soutenir auprès des instances pertinentes l'élaboration de normes et réglementations qui assurent l'essor des produits durables de qualité

Axe 2 : Demande et consommation de biens et services circulaires (4 mesures)

- Renforcer la dynamique lancée en Wallonie en matière d'achats circulaires
- Appuyer au niveau belge et européen la mise en place d'actions qui stimuleront la consommation circulaire
- Renforcer la dynamique lancée en matière de marchés publics circulaires
- Appliquer les principes de l'économie circulaire dans les travaux publics de construction, de démolition, d'entretien et de rénovation importants de la Région et dans les travaux similaires subsidiés par la Région.

Axe 3 : Mobilisation des acteurs (4 mesures)

- Développer une stratégie de communication autour du déploiement de l'économie circulaire en Wallonie
- Renforcer le développement des connaissances et des compétences en économie circulaire
- Assurer une veille stratégique et politique, notamment en prenant part aux travaux européens et internationaux sur l'économie circulaire et par le biais d'études
- Mutualiser l'information, assurer le suivi des actions, renforcer la coordination et maintenir une dynamique d'engagement des acteurs

Axe 4 : Gestion des déchets-ressources (6 mesures)

- Soutenir la démarche de transition zéro-déchets (prévention des déchets) au travers notamment du cadre normatif et de subsideation, d'accords de branche ainsi que d'appels à projets thématiques.
- Favoriser la prévention et le réemploi au travers des aides et outils économiques et numériques
- Améliorer la connaissance quantitative et qualitative des flux de matières produites et traitées
- Poursuivre le financement d'études de faisabilité sectorielles, de prototypes industriels, de nouvelles filières de valorisation de déchets ou d'outils innovants de réinsertion des résidus dans le circuit économique, en mobilisant le réseau de compétences régional et international, pour produire un effet d'entraînement dans différents secteurs économiques
- Maximiser les possibilités de réemploi, de recyclage et d'autres formes de valorisation des déchets
- Dynamiser la gestion des déchets au sein des zones d'activités économiques, des zones rurales ou pour des flux spécifiques afin d'augmenter le taux de captage des déchets à recycler

Axe 5 : Chaînes de valeur prioritaires

Des mesures coordonnées vont être définies avec les acteurs concernés pour les chaînes de valeur suivantes :

- La construction et les bâtiments ;
- L'industrie alimentaire et les systèmes alimentaires ;
- Les matières plastiques ;
- Le transport (en ce compris les batteries et véhicules) ;
- La métallurgie ;
- L'eau ;
- Les textiles.

Ces mesures thématiques viendront également renforcer la coopération avec d'autres régions européennes.

Une task force spécifique par chaîne de valeur, composée des principales parties prenantes, sera mise en place pour l'élaboration des actions.

Les actions devront porter une attention particulière à la stimulation des interactions entre les pôles de compétitivité, les clusters, les structures d'accompagnement, les Agences de développement territoriales, les entreprises, les acteurs de la Recherche, les Plateformes d'innovation et les administrations publiques et UAP.

III. Gouvernance

3 instances sont prévues :

- **Le Comité de Pilotage** (présidé par le Ministre de l'économie), assisté d'une Cellule de coordination, assure le suivi stratégique de la mise en œuvre de la Stratégie, veille à la circulation de l'information, la cohérence et à la bonne coopération des parties prenantes.

Le Comité de pilotage est un organe de décision et de suivi stratégique qui se déclinera en Comité de pilotage restreint et élargi. Il sera élargi lorsque des points concernant notamment les compétences de la SRIW, Sowlfin et du SPW seront discutés. En son sein, une Cellule de coordination est formée de la Direction du Développement Durable et de la Direction de la Politique Economique. Elle prépare principalement les réunions du comité de pilotage, assure une cohérence et une transversalité dans la gestion des budgets, contribue aux positions wallonnes à l'international, ...

- **Le Conseil de l'économie circulaire** (présidé par un de ses membres) a pour mission d'élaborer chaque année des recommandations quant à la mise en œuvre de la stratégie et à l'actualisation des feuilles de route sectorielles. Il est composé d'experts issus du monde entrepreneurial, académique et de la société civile ; il doit permettre d'apporter un regard externe sur la stratégie wallonne alimenté au travers d'avis de personnalités ancrées dans la réalité de terrain.

- **La plateforme économie circulaire** (présidée par le Ministre de l'économie) est un organe participatif à configuration flexible. Elle doit faciliter la collaboration entre les différentes parties prenantes impliquées dans la mise en œuvre de la Stratégie. Elle doit également permettre de recueillir leurs suggestions pour améliorer la mise en œuvre de la stratégie. Elle se réunit sous sa forme plénière au moins une fois par an. Elle pourra être ouverte à un public plus large tels que les citoyens ou autres acteurs touchés par la transition vers une économie circulaire. Cette plateforme proposera in fine des suggestions au comité de pilotage.

Un groupe de travail transversal est également prévu. Il rassemble les pouvoirs publics wallons concernés à divers titres par l'économie circulaire. Il assurera notamment la cohérence entre la Stratégie et les autres projets des différentes administrations. Ce GT transversal fait ses propositions au comité de pilotage.

Enfin, des groupes de travail transversaux pourront également être appelés à se prononcer sur la manière de lever les freins à l'économie circulaire ou encore sur le financement des mesures.

IV. Une approche qui favorise l'animation, la mobilisation et le networking

Des dispositifs de communication élargie à destination des membres de la Plateforme, mais également de l'ensemble des acteurs régionaux et du grand public, notamment :

- Un site internet relatif à la mise en œuvre de la Stratégie (via economiecirculaire.wallonie.be);
- Des séminaires thématiques ;
- Une campagne d'information ;
- Un répertoire interactif des acteurs de l'économie circulaire en Wallonie élaboré en collaboration avec l'AdN.

V. Monitoring

Dans les prochaines étapes d'élaboration de la stratégie, des valeurs cibles seront définies. Dans certains secteurs, des indicateurs d'éco-efficience et de coût/efficacité seront également définis.

2. AVIS

1. Le Conseil économique, social et environnemental de Wallonie accueille positivement la volonté du Gouvernement wallon d'élaborer une stratégie régionale relative à l'économie circulaire, appelée de ses vœux depuis 2018. Il relève avec satisfaction que l'essentiel des propositions développées dans ses avis ¹ A.1392 et A.1441 ont été intégrées dans la proposition de stratégie régionale.

Il se réjouit également que la note préparatoire intègre un benchmarking avec des régions et pays voisins mais n'identifie malheureusement pas les éléments positifs retenus de ces expériences étrangères qui auraient ainsi été reproduites et déclinées en fonction des spécificités de la Wallonie.

La stratégie fournit, comme souhaité antérieurement par les interlocuteurs sociaux, un ordre de grandeur de ce que représentent les initiatives circulaires (menées dans les entreprises privées) en termes de valeur ajoutée et d'emplois, sans toutefois identifier les projets d'entrepreneurs qui y ont concouru. Le Conseil estime que ces éléments auraient pourtant dû être intégrés à la note préparatoire, ce qui aurait notamment permis d'associer à la démarche de définition stratégique les entrepreneurs wallons pionniers en économie circulaire. De manière générale, le Conseil regrette que l'impact économique global (en termes de croissance et d'emplois notamment) n'ait pas fait l'objet d'une analyse plus approfondie.

2. Les interlocuteurs sociaux regrettent l'absence d'objectifs chiffrés portant sur une période donnée mais aussi de priorisation des mesures au sein du document stratégique, rendant mal aisée la mise en place d'une dynamique cohérente et l'appropriation de la stratégie par les différentes parties prenantes. Les interlocuteurs sociaux demandent donc au Gouvernement wallon que la stratégie fasse clairement transparaître les priorités régionales en matière d'économie circulaire et d'y adjoindre des objectifs chiffrés sur une période déterminée (roadmap). Les interlocuteurs sociaux recommandent à cet égard qu'un chapitre du document établisse et explique de manière précise comment et avec quel calendrier les éléments stratégiques seront déclinés en mesures opérationnelles puis qu'il leur soit transmis.
3. Le Conseil relève avec satisfaction que la stratégie d'économie circulaire a pour vocation de chapeauter, articuler et compléter les différents plans et initiatives déjà existants au niveau wallon. Si l'effort de compréhension du paysage wallon en relation avec l'économie circulaire est bien présent dans la stratégie, les interlocuteurs sociaux regrettent toutefois que cette dernière n'identifie pas plus clairement les passerelles et autres synergies à mettre en place entre les différents outils et mécanismes déjà existants. Ils demandent aussi au Gouvernement de veiller à ce que les actions menées dans ce cadre soient également mises en adéquation avec les différentes initiatives fédérales et européennes.
4. Bien que les interlocuteurs sociaux comprennent que le Gouvernement ait accordé une importance significative à la question de la valorisation des déchets dans cette stratégie, la transition d'une économie linéaire vers une économie circulaire doit avant tout être menée à partir d'une étude systématique et exhaustive de l'ensemble des chaînes de valeur, tout en faisant preuve d'agilité concernant les interactions existantes entre celles-ci. Les interlocuteurs sociaux rappellent que la déclaration de politique régionale mentionne qu'une cellule d'anticipation, de veille et d'intelligence économique visant à anticiper et à détecter les besoins futurs de l'économie wallonne et à identifier les opportunités et menaces sera par

¹ Avis d'initiative A.1392 concernant l'économie circulaire, adopté le 5 novembre 2018.
Avis 1443 - « Get up Wallonia », 11 mesures prioritaires pour la relance, adopté le 13 juillet 2020.

ailleurs développée au départ de la cellule existant au sein de la Sogepa. Ils demandent à ce que cette cellule, qui maîtrise particulièrement bien les aspects méthodologiques relatifs aux chaînes de valeur, participe activement à la démarche et soit aussi celle qui concourra à l'approche territoriale en mettant en exergue l'éventuel manque d'entreprises actives dans certains secteurs. Il conviendrait d'éviter de créer un outil supplémentaire pour cartographier le tissu économique wallon mais plutôt capitaliser sur l'expertise existante.

Les interlocuteurs sociaux s'interrogent par ailleurs sur la manière dont les 7 chaînes de valeur prioritaires (et non 6 comme indiqué dans la table des matières et en page 6 du document stratégique) ont été déterminées dans l'axe 5 ; en effet, certaines d'entre elles peuvent être rattachées à des filières de production tandis que d'autres (eau et transport) sont considérées davantage comme des « utilities ».

5. Le Conseil invite le Gouvernement à considérer l'opportunité de faire évoluer la stratégie en privilégiant plutôt l'approche par flux et par grappes territoriales que par secteurs.

Le maillage entre les entreprises et leur mise en réseau devraient, à cet égard, être favorisés afin de permettre l'amplification du phénomène d'économie circulaire. Les projets de plateformes permettant aux entreprises de découvrir que leurs déchets peuvent devenir les ressources pour d'autres, et vice-versa, devraient être concrétisés. Il serait par ailleurs utile de renforcer le rôle des référents bas carbone à ces fins plutôt que d'ajouter un nouveau dispositif au paysage (tel que le « Park Manager »). Une meilleure visibilité, une stratégie de communication et des efforts de vulgarisation autour de ces référents et leur rôle dans l'écosystème de l'économie circulaire sont à développer.

6. Même si de très nombreux dispositifs de soutien à l'innovation sont évoqués dans différents axes de la stratégie, le CESE regrette que le document ne cible pas davantage les mécanismes d'innovation plus spécifiques à la thématique, en les assortissant d'objectifs chiffrés.
7. Le processus à certains égards schumpetérien de la transition circulaire conduira tant à des créations d'emplois dans certains secteurs qu'à des pertes dans d'autres, requérant de ces derniers qu'ils réfléchissent à une reconversion de leurs activités. Le Conseil estime que cette dimension de la circularisation de l'économie n'est pas suffisamment prise en compte dans le document stratégique. Il insiste sur la nécessité de mettre en place des mécanismes de transition justes entre les métiers qui disparaîtront et ceux qui apparaîtront.
8. Le Gouvernement wallon mentionne sa volonté d'adapter certains dispositifs de financement des entreprises en y intégrant les différentes composantes de l'économie circulaire. Le CESE estime à cet égard qu'il convient de veiller à ce que les adaptations législatives qui en découleront revêtent un caractère incitatif plutôt que contraignant, sous peine de les rendre particulièrement peu accessibles à certaines catégories d'entreprises. Dans le contexte actuel de crise sanitaire induisant déjà un manque de liquidités dans le chef de nombreuses entreprises, et singulièrement chez les PME, la transition vers l'économie circulaire représente à la fois une opportunité d'avenir mais aussi un risque dans la mesure où les retours sur investissements sont généralement plus tardifs que ceux réalisés dans l'économie traditionnelle. C'est pourquoi les dispositifs de financement doivent tenir compte de ce rythme de transition des entreprises en incluant notamment des franchises de remboursement en capital.

Compte tenu du nombre important d'initiatives compilées dans le document, le Conseil s'interroge sur le potentiel d'impact de la stratégie. Plus spécifiquement, en termes de financement, l'enjeu de l'économie circulaire requiert une concentration des moyens financiers en évitant les phénomènes de saupoudrage. De même, le CESE Wallonie recommande de s'assurer que les nouvelles mesures proposées ne fassent pas double emploi avec les mesures déjà existantes.

9. Pour assurer le succès de la mise en œuvre de cette stratégie et une importante mobilisation de tous les acteurs, le Conseil préconise de travailler sous la forme d'aides spécifiques ou d'appels à projets subsidiés, différenciés en fonction de la nature des projets :
 - les projets individuels (éco-conception,...) à prévoir dans le portefeuille des petites aides ;
 - les projets de symbiose industrielle qui pourraient être financés via des appels à projets et complétés par des aides spécifiques ;
 - les projets de filières (à construire en collaboration avec les secteurs privé et public en évitant la multiplication des appels à projets isolés).

Le postulat communément admis que l'économie circulaire contribue à la transition énergétique en permettant la réduction globale de consommation de matières premières et d'énergie ne doit pas éluder le fait qu'un développement de nouvelles filières, de nouveaux procédés industriels et une localisation des activités pourront entraîner une hausse de la consommation d'énergie sur le territoire pour atteindre les objectifs globaux que la Wallonie se fixe en matière de circularité. Le Conseil recommande dès lors de prévoir, pour les projets d'économie circulaire que la Wallonie décidera de soutenir, une matrice de décisions (analyse coûts/bénéfices) permettant de croiser les différents impacts attendus aux niveaux environnemental, social et économique.

L'allongement de la durée de vie des produits est une priorité à poursuivre, qui doit également tenir compte de la viabilité économique des filières et de la pertinence des matériaux au regard de leur usage.

10. La présente stratégie du Gouvernement wallon a entre autres pour ambition de développer des filières de recyclage de certains produits spécifiques, comme par exemple le plastique. A cet égard, les interlocuteurs sociaux se réjouissent du soutien à la circularité du plastique par l'amélioration de son recyclage.

Dans cette même logique de circularité, les interlocuteurs sociaux insistent auprès du Gouvernement pour que, par le biais de cette stratégie, soit levée l'incertitude pesant sur le secteur de la fabrication de produits en caoutchouc et en plastique, lequel est, pour rappel, identifié comme un des secteurs de spécialisation de la Wallonie dont la valeur ajoutée brute et le taux de croissance annuel en termes d'emplois sont positifs.

Cependant, étant donné que la stratégie d'économie circulaire s'appuie également sur un passage de la DPR qui prévoit la mise en place d'une stratégie de sortie de la production du plastique à l'horizon 2030, les interlocuteurs sociaux demandent au Gouvernement wallon de recontextualiser ce passage, dans une logique de circularité de ce matériau.

11. Le Conseil rappelle une fois encore, et conformément à son avis A.1392, que les actions et mesures opérationnelles découlant de la stratégie devront être assorties d'un monitoring et d'évaluations rigoureuses des impacts (économiques, budgétaires, environnementaux,...).
12. Le CESE recommande au Gouvernement d'une part de clarifier le processus de gouvernance qui, à ses yeux, est relativement lourd et peu lisible et d'autre part, de veiller à ce que l'ensemble des parties prenantes y trouvent leur place. Il demande en particulier que les syndicats y soient clairement identifiés.
13. Enfin, compte tenu de l'ampleur de la tâche à accomplir, le Conseil insiste pour que l'Administration soit dotée de réelles capacités humaines, matérielles et financières pour exercer correctement les missions qui lui sont imparties au sein des structures de gouvernance définies dans la présente stratégie.
