

« Freins et leviers juridiques de l'économie circulaire dans le secteur agroalimentaire »

Programme DÉCOSATI*

Les déterminants de la perception des éco-innovations par les consommateurs et les stratégies d'adoption par le tissu industriel

*This work was carried out with the financial support of the regional programme "Food for Tomorrow / Cap Aliment; Research, Education and Innovation in Pays de la Loire", which is supported by the French Region Pays de la Loire and the European Regional Development Fund (FEDER).

Auteur :

Tom Naimi, Master 2 Droit de l'environnement (Université de Nantes), Stagiaire (Oniris)

Co-autrices :

Catherine Del Cont, Enseignante-Chercheuse (UMR-DCS, Université de Nantes, UFR Droit)

Samira Rousselière, Enseignante-Chercheuse (LEMNA, Oniris)

Abstract

De plus en plus présente dans l'espace public, l'économie circulaire (EC) semble présenter un nouveau paradigme pour le développement durable. Le concept apparaît néanmoins éclaté entre différentes approches théoriques, des valeurs et des pratiques diverses et potentiellement contradictoires. Si les pouvoirs publics disposent de leviers importants pour inciter et accompagner les acteurs économiques et la société civile dans leurs démarches visant plus de circularité, ce flou artistique autour de la notion d'EC en limite la portée. Les stratégies des autorités européennes et françaises sont en effet marquées par une absence de positionnement clair quant au périmètre et aux finalités de l'EC. Ce d'autant plus qu'une approche systémique se heurte au cloisonnement des branches de droit poursuivant des buts distincts, mais aussi des services administratifs en assurant l'exécution. Le secteur agro-alimentaire illustre bien la dissonance des politiques publiques à cet égard, entre les pétitions de principe visant une transition vers un nouveau système alimentaire agroécologique et local, et les moyens concrets mis en œuvre favorisant principalement une optimisation marginale du système industriel en place. Le rôle des acteurs de terrain est alors primordial pour pallier l'incapacité de l'État à soutenir un cap cohérent. L'EC repose ainsi sur la mise en réseau de ses acteurs aux niveaux des territoires et des filières, supposant un renouvellement de la gouvernance à toutes les échelles.

The visibility of Circular economy (CE) is increasing in the public space. It tends to offer a renewed paradigm for sustainable development. However, the concept remains blurry, encompassing various theoretical approaches, underlying values and actual practices that may lead to contradictions. This confusion affects public actors in their attempt to foster CE among society, in spite of the important array of tools at their disposal. Thus, European and French strategies are still unclear about the perimeter and the ends of CE. The separation of administrations and branches of Law also contribute to explain this fact, forbidding to conceive it through a systemic approach. The agrifood sector is a good illustration of the dissonance affecting the proclaimed objectives of public policies and the actual means implemented. While the formers aim at a global transition of the agrifood system towards sustainability, the latter only tackle marginal issues in an attempt to optimize the mainstream industrial system. Coherence may then be restored at lower levels, by the networking of innovative agents at a territorial and individual scale. In this regard, multilevel governance might be a key feature.

Mots-clés : économie circulaire, développement durable, économie sociale et solidaire, transition écologique et énergétique, éco-innovation, système agroalimentaire, gouvernance inclusive, territoire, droit

Contexte & Méthode

La présente revue de littérature s'inscrit dans le cadre d'un stage de fin d'étude réalisé sous l'égide du programme de recherche transdisciplinaire DECosaTI (déterminants de la perception des éco-innovations par les consommateurs et stratégies d'adoption par le tissu industriel). Elle a pour objet la détermination des freins et leviers juridiques de l'économie circulaire dans le secteur agroalimentaire français. Si l'EC fait l'objet de nombreuses études dans le champ des sciences économiques, de gestion, sciences politiques ou encore sciences de l'ingénieur, ses aspects juridiques sont moins souvent explorés. Cette étude, appliquée à un secteur particulier (l'agroalimentaire), propose donc d'aborder l'économie circulaire sous l'angle du Droit. Une enquête de terrain en Pays de la Loire est actuellement en cours afin d'en compléter les apports théoriques par une perspective pratique, dont les résultats, à ce stade, ne seront pas totalement exploités faute de représentativité.

La construction de cette revue de littérature a consisté dans un premier temps à déterminer le contenu de la notion d'EC et les enjeux globaux auxquels elle est censée répondre. Il s'est ensuite agi de déterminer les enjeux propres au secteur agroalimentaire, afin de les croiser avec les réponses potentiellement apportées par l'EC. Ces deux phases ont été nourries par des recherches dans la littérature académique par mots-clés au sein des bases de données ScienceDirect, GoogleScholars, Cairn, et des bibliothèques d'Oniris ainsi que de l'Université de Nantes, et dans la littérature grise directement récoltée sur les sites des principales organisations et institutions impliquées (Fondation Ellen McArthur, INEC, EDDEC, CESE..). Dans un second temps, il a fallu déterminer le cadre institutionnel et juridique de l'EC, ainsi que celui du secteur agro-alimentaire, afin de déceler les divergences entre le concept d'EC dans la littérature et la façon dont les pouvoirs publics et le droit l'appréhendent. L'objectif étant d'évaluer son impact effectif sur la mobilisation des acteurs vers des démarches d'EC, dans une perspective à la fois descendante (quant au rôle proactif des pouvoirs publics) et ascendante (quant à la marge d'initiative dont bénéficient les acteurs infra-étatiques). Les sources mobilisées ont cette fois été davantage juridiques, avec l'emploi des bases Dalloz, LexisNexis et LamyLine.

Introduction

Depuis quelques années, la notion d'économie circulaire semble en passe de supplanter celle de développement durable dans les discours institutionnels prônant la conciliation entre croissance économique et protection de l'environnement. La fortune du concept s'affirme également par une présence de plus en plus marquée dans la littérature académique (Kirchherr *et al.*, 2017). La multiplicité des définitions lui étant conférées entretient néanmoins une certaine confusion quant à sa portée - entre principe de durabilité de la société et *business* modèle, et quant à son champ - entre pratiques purement industrielles et nouveaux comportements citoyens. Kirchherr *et al.* (2017) ont ainsi relevé pas moins de 114 définitions différentes de l'économie circulaire dans la littérature anglophone, auxquelles pourraient venir s'ajouter encore plusieurs approches développées dans la littérature francophone (Buclet, 2015 ; Lemoigne, 2014 ; Bourg & Arnspurger, 2016 ; Aurez & Georgeault, 2016 ; ADEME, 2016...). Selon la méta-analyse de ces mêmes auteurs, c'est la définition fournie par la fondation Ellen MacArthur (FEM, 2012) qui est la plus souvent reprise : « *[Circular economy is] an industrial system that is restorative or regenerative by intention and design. It replaces the 'end-of-life' concept with restoration, shifts towards the use of renewable energy, eliminates the use of toxic chemicals, which impair reuse, and aims for the elimination of waste through the superior design of materials, products, systems, and, within this, business models.* » L'optimisation de l'emploi des ressources, cœur du concept, se manifeste par trois piliers communément admis par la littérature académique comme la littérature grise : les « 3R » pour « Reduce, Reuse, Recycle » auxquels s'ajoute parfois un quatrième R, pour « Recover » (valoriser).

L'économie circulaire est par ailleurs toujours mise en regard de l'économie linéaire, rapidement définie par la séquence « extraire, fabriquer, utiliser, jeter » caractérisant le fonctionnement général du système économique actuel. En France, c'est généralement la définition proposée par l'ADEME qui sert de référence, décrivant l'EC comme un « *système économique d'échange et de production qui, à tous les stades du cycle de vie des produits (biens et services), vise à augmenter l'efficacité de l'utilisation des ressources et à diminuer l'impact sur l'environnement tout en permettant le bien-être des individus* » (ADEME, 2013). L'ADEME y ajoute par ailleurs un cadre opérationnel, composé de trois domaines d'action : l'offre des acteurs économiques, la demande et les comportements des consommateurs et la gestion des déchets, se divisant à leur tour en sept piliers : approvisionnement durable, écoconception, écologie industrielle et territoriale, économie de la fonctionnalité, consommation responsable, allongement de la durée de vie des produits et recyclage.

Si le concept d'économie circulaire est récent, ses principes de base sont, eux, anciens. Les travaux souvent cités de Sabine Barles (2005) sur l'évolution de la notion de déchet et de sa gestion au cours du XIX^e siècle montrent ainsi le glissement de la perception des rejets urbains, de richesse essentielle pour l'économie (industrie papetière et sucrière, agriculture...) à déchets indésirables devant être détruits ou cachés. Ce renversement progressif est imputable à la fois à la pratique des acteurs économiques visant à optimiser leur production désormais industrialisée (stabiliser et standardiser l'approvisionnement, Aurez & Georgeault, 2016) et à des constructions théoriques notamment dans le champ médical (l'hygiénisme, Monsaingeon, 2017) et économique (la théorie économique d'inspiration classique s'appuyant sur une hypothèse de ressources naturelles inépuisables, à l'instar de J.-B. Say). Au-delà du système productif et de la gestion des déchets par les pouvoirs publics, l'ère de la consommation de masse ouverte au lendemain de la seconde Guerre mondiale constitue le second acte de l'économie linéaire, faisant de la production de déchets un trait civilisationnel de l'Homme moderne occidental (Monsaingeon, 2017) aujourd'hui diffusé à l'échelle planétaire.

La conceptualisation de l'économie circulaire, sous ses différents avatars, fait suite à la prise de conscience environnementale des années 70 à 90, qui voient fleurir les mouvements écologistes et l'inscription de l'environnement dans l'agenda politique et législatif international (PNUE, Sommet de Paris...) et national (Création de ministères de l'environnement, promulgation de lois

spécifiques...). Les crises pétrolières de la décennie 70 invitent par ailleurs à remettre en cause la dépendance des pays occidentaux au marché mondialisé de l'énergie et des matières premières (Del Cont, 2014). Soutenabilité et géostratégie appellent donc en chœur à repenser le système économique pour une meilleure gestion des ressources, mais selon des logiques potentiellement incompatibles. La contradiction entre croissance économique et durabilité de la société est ainsi soulignée par le rapport *Meadows* dès 1970, suscitant de vives et l'élaboration de nouveaux concepts devant permettre une conciliation entre ces deux pôles. De là émergent, au plan international, les concepts d'éco-développement (Sachs, 1980) puis de développement durable (Rapport Brundtland, 1987), tandis qu'en Europe sont développées les notions d'« économie en boucle » favorisant le recyclage, et d'« économie fonctionnelle » proposant de substituer l'échange de services à l'échange de biens (Stahel & Reday-Mulvey, 1981).

La hiérarchie entre développement économique et préservation de l'environnement reste un enjeu central de distinction entre ces différents courants, opposant schématiquement les tenants de la décroissance aux tenants de la « croissance verte » (Flipo, 2014) alors qu'en parallèle se scindent les sciences économiques entre d'une part l'économie de l'environnement, d'inspiration néoclassique, tentant d'intégrer le capital naturel dans le fonctionnement classique du marché ; d'autre part l'économie écologique, nourrie d'apports des sciences « dures » (théorie des systèmes, cybernétique, thermodynamique...), proposant de renouveler la pensée économique en fonction des contraintes naturelles ; et enfin l'approche socio-économique, axant la réflexion autour des médiations socio-culturelles entre environnement, individu et marché (Godard, 2015). Une distinction radicale entre ces courants économiques reste toutefois à relativiser, tant leurs influences croisées en brouillent les frontières (Douai & Plumecocq, 2017). L'économie circulaire puise dans l'ensemble de ces sources, du point de vue des valeurs (priorité au développement ou à la durabilité) comme du cadre théorique mobilisé. Ainsi, Ghisellini *et al.* (2016) pointent par exemple la divergence d'affiliation théorique de l'EC dans la littérature européenne et la littérature chinoise, la première l'apparentant au courant néoclassique quand la seconde y voit une branche de l'économie écologique.

La formulation en tant que telle du concept d'économie circulaire est attribuée à Pierce & Turner (1989). Elle rejoint la notion d'« écologie industrielle » alors florissante (Frosch & Gallopoulos, 1989), qui propose une approche intégrée des rapports entre société industrielle et environnement naturel en terme d'« écosystème industriel » (voir notamment Erkman, 1997). Cette dernière, fréquemment réduite aux « symbioses industrielles » (mutualisation et interconnexion des flux entrants et sortants dans le secteur industriel) est désormais rangée comme sous-catégorie de l'économie circulaire, au détriment de sa portée originelle (Buclet, 2015). De nombreux autres concepts gravitent autour de l'économie circulaire, parfois connexes, parfois englobants ou au contraire englobés par celle-ci. Le site internet de la fondation Ellen McArthur mentionne entre autres le « Design régénératif » (Lyle) et son épigone, le *Cradle to Cradle* (McDonough & Braungart, 2002), insistant sur l'éco-conception des produits, ou encore l'économie bleue (Pauli, 2011) davantage centrée sur les apports du biomimétisme (s'inspirer de phénomènes/organismes naturels pour développer des technologies propres). Mais on peut encore comparer l'économie circulaire avec l'économie verte – superposable au développement durable – et la bioéconomie – focalisée sur les usages industriels de la biomasse (D'Amato *et al.*, 2018). Dans une approche à la fois plus systémique et plus critique, des auteurs français ont par ailleurs récemment proposé le concept d'économie « permacirculaire » (Arnsperger & Bourg, 2016), appelant à une transformation sociale plus radicale, d'ordre culturel (de type « sobriété heureuse », Rabhi, 2010), de manière à concilier économie circulaire et décroissance/économie stationnaire (cette seconde exigence étant présentée comme condition *sine qua non* d'une véritable durabilité - Grosse, 2014 ; Bourg & Arnsperger, 2016...). Autant de notions aux contours parfois flous et fluctuants, entretenant une certaine confusion quant au contenu de l'économie circulaire, au risque de la voir réduite à un simple slogan politique ou marketing. Une telle plasticité explique sans doute sa fortune, mais questionne sa pertinence, le risque étant d'appuyer le consensus sur un malentendu.

Au-delà de ces enjeux théoriques débattus par le monde académique, l'économie circulaire est devenue une réalité institutionnelle dans de nombreux pays, tandis que nombre d'acteurs privés s'y réfèrent expressément. A défaut d'un périmètre conceptuel assuré, l'EC dispose donc d'un contenu pratique réel ; elle relèverait davantage d'une approche pratique que théorique, composée d'un ensemble d'expériences poursuivant un même objectif sans pour autant être véritablement intégrées au sein d'un système cohérent (Del Cont, 2014). « *Ainsi, l'économie circulaire peut être considérée comme un concept qui permettrait de rassembler sous une même bannière de nombreuses actions dont le dénominateur commun devrait être in fine de réduire l'extraction de ressources (vierges) et d'augmenter le bouclage des flux de matière et d'énergie* » (ADEME, 2016, p.4).

Le véritable essor de la notion en Europe commence surtout après 2010, notamment suite à la création de la fondation Ellen McArthur (2009) dont l'objet est précisément la promotion du concept auprès des institutions et des entreprises. Mais certains États pionniers avaient déjà entrepris d'en institutionnaliser les principes. Ainsi en est-il du Japon, avec la loi-cadre pour l'établissement d'une société circulaire promulguée en 2000, de l'Allemagne ayant fait de l'amélioration de sa productivité/matière un objectif fondamental de sa politique de développement durable dès la fin des années 1990, ou encore de la Chine dès son 11^{ème} plan quinquennal (pour une comparaison internationale, voir Rouquet & Nicklaus, 2014). En France, la notion apparaît pour la première fois dans le discours public lors du Grenelle de l'environnement (2007), mais est véritablement consacrée dans une acception plus large en 2013, avec la création de l'Institut de l'économie circulaire (IEC) et l'ouverture d'un chantier dédié lors de la 2^{ème} Conférence environnementale. Sa reconnaissance législative ne sera véritablement actée qu'avec la Loi sur la transition énergétique pour la croissance verte de 2015¹ (LTECV). Au niveau de l'Union européenne (UE), c'est principalement le paquet dit « économie circulaire », qui consacre la notion, bien qu'elle soit mentionnée à plusieurs reprises dans plusieurs communications et plans précédents (COM, 2011a, 2013...).

Au regard de l'optimisation de la gestion des ressources, repenser le système agroalimentaire « de la fourche à la fourchette » apparaît nécessaire, tant du fait de ses externalités négatives importantes que du potentiel d'éco-innovation à la fois technique et sociale que le secteur agroalimentaire recèle. Il est en effet largement reconnu aujourd'hui que la production agricole est la première activité émettrice de gaz à effet de serre², qu'elle génère des pollutions aquatiques et requiert une consommation hydrique majeure (FAO, 2017), qu'elle peut entraîner des pertes de biodiversité au niveau des parcelles comme des paysages (V. Barbault *et al.*, 2009), tout en contribuant parfois à l'épuisement des sols par tassement et érosion³. Si la majeure partie de ces dégradations est imputable à une intensification excessive de l'agriculture/élevage, cette dernière ne fait que satisfaire une demande alimentaire abondante (excessive), standardisée, riche en protéines carnées, et à un coût toujours moindre⁴. A cela il faut ajouter une consommation importante d'énergies fossiles et de matières premières non-renouvelables, à l'instar du phosphore⁵. Au-delà du stade de la production, agro-industries et distribution produisent un certain nombre de pollutions diverses et génèrent quantité de déchets, dernière critique dont les consommateurs finaux ne sont pas exempts. Selon la FAO, un tiers de la production alimentaire disparaîtrait en pertes et gaspillage, tandis qu'un adulte sur deux est en surpoids ou obèse dans la population de l'OCDE⁶. Le

¹ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte

² Du fait de la déforestation qu'elle impose pour augmenter les surfaces d'exploitation, du labour qui libère le carbone stocké par les sols (ADEME, 2014), de la libération de méthane par l'élevage et de protoxyde d'azote issu des engrais et fumures,... voir FAO, 2014)

³ Dû à l'emploi de machines excessivement lourdes et de techniques trop agressives sur des sols souvent privés de structuration naturelle de type haies, talus, bois, etc... V. publications du GIS Sol, <http://www.gissol.fr>

⁴ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1379769>

⁵ <http://www.inra.fr/Chercheurs-etudiants/Systemes-agricoles/Toutes-les-actualites/Le-phosphore-une-ressource-limitee-et-un-enjeu-planetaire-pour-l-agriculture-du-21eme-siecle>

⁶ <http://www.oecd.org/health/obesity-update.htm>

système agro-alimentaire actuel nécessite donc instamment d'intégrer les principes de l'économie circulaire.

En revanche, le secteur agro-alimentaire peut aussi être perçu comme porteur d'un grand potentiel pour l'économie circulaire et, plus largement, le développement durable. La biomasse étant par nature renouvelable, les progrès techniques et scientifiques en matière de valorisation de celle-ci offrent des énergies et matériaux substituables au pétrole et autres ressources finies non seulement à partir de cultures dédiées (sujettes à caution), mais également à partir de bio-déchets, co-produits ou sous-produits agroalimentaires – le tout grâce à des technologies de plus en plus propres (V. Dahiya *et al.*, 2017). Si des contraintes subsistent (V. Maina, Kachrimanidou, & Koutinas, 2017), ce champ d'innovation technique semble prometteur pour l'avènement d'une société durable. Ces aspects techno-scientifiques ne doivent cependant pas occulter l'intérêt du secteur agroalimentaire dans un champ d'innovation bien différent : celui de l'innovation sociale. L'agriculture et l'alimentation sont en effet, aujourd'hui, le point d'ancrage de nombreuses initiatives visant à instaurer de nouvelles formes de relations économiques et sociales, produisant un nouvel idéal de « démocratie alimentaire », substituant à la figure du consommateur celle d'un « consomm'acteur » redevenu citoyen.

On le voit, l'économie circulaire au sein du système agro-alimentaire peut être approchée selon des perspectives radicalement différentes, à première vue difficilement conciliables, qui rejoignent les grandes divergences théoriques sur la notion de développement durable précédemment exposées. Puisque le Droit doit désormais accompagner la transition vers l'économie circulaire en même temps que la transition alimentaire, l'objet de cet article est d'abord de déceler comment est envisagée l'EC du point de vue institutionnel, et d'évaluer si l'encadrement juridico-politique spécifique qui en découle contribue effectivement à la durabilité de la société. Dans l'autre sens, on peut questionner l'effectivité globale du système juridique au regard des exigences d'optimisation de la gestion des ressources naturelles portées par l'EC d'un point de vue théorique, ce que nous esquisserons à l'égard du droit de l'agroalimentaire. En d'autres termes, notre questionnement est le suivant : le droit favorise-t-il de manière effective la transition vers l'économie circulaire, notamment celle du système agro-alimentaire ?

Cet article tend à répondre à cette interrogation par la négative. L'économie circulaire apparaît en effet reposer sur des fondations juridiques insuffisantes pour orienter l'économie de manière systémique. Le secteur agroalimentaire offre une bonne illustration de l'approche sectorielle caractérisant le droit de l'EC, échouant à résoudre les enjeux de la durabilité du système alimentaire à l'instar des autres législations entourant ce dernier (Partie I). Il est néanmoins possible de nuancer le propos, dans la mesure où les pouvoirs publics s'attachent en parallèle à « encapaciter »⁷ et responsabiliser les acteurs infra-étatiques, censés faire émerger la transition de manière ascendante, grâce à l'investissement collectif des territoires, de la société civile, des entreprises et des individus. L'économie circulaire, en-dehors de son cadre juridique restreint, peut alors être favorisée par de nouvelles formes de gouvernance insistant sur la territorialisation et la mise en réseau d'acteurs issus d'horizons divers (Partie II).

Partie I - Le droit de l'économie circulaire et sa déclinaison agroalimentaire : des ambitions limitées

Si les pouvoirs publics disposent de leviers importants pour inciter et accompagner les acteurs économiques et la société civile dans leurs démarches visant plus de circularité, le flou entourant la notion d'EC en limite la portée. Les stratégies des autorités européennes et françaises sont en effet marquées par une absence de positionnement clair quant au périmètre et aux finalités de l'EC, et les moyens effectivement mis en œuvre restent limités (Section I). On retrouve une telle indétermination dans la prise en compte de l'agro-alimentaire au sein de l'EC, d'autant plus forte que

⁷ Traduction de l'anglais « empower », signifiant « rendre capable, donner les moyens de faire quelque chose ».

les politiques venant réguler ce secteur sont traversées par des enjeux spécifiques pouvant entrer en conflit avec les enjeux propres à l'EC (Section II).

Section I - L'assise juridique de l'économie circulaire : un cadre flou pour des moyens restreints

La définition de l'EC, des principes qui la sous-tendent et des finalités qu'elle poursuit sont difficilement identifiables à la lecture des différents documents stratégiques censés définir le cap de l'action publique en sa faveur (I). Les instruments opérationnels venant l'appuyer révèlent des ambitions limitées (II).

I – Des principes affirmés, un cap à clarifier

Au niveau européen comme national, l'appréhension institutionnelle de l'économie circulaire oscille entre approche systémique et approche sectorielle. La France apparaît globalement en avance à cet égard par rapport à l'UE, grâce à un cadre juridique plus ancien et plus complet, en dépit d'hésitations récurrentes (B). L'UE tend à maintenir juridiquement l'EC dans le seul giron des déchets au profit des filières industrielles, au delà des déclarations politiques se voulant ambitieuses (A).

A) Un cadre européen centré sur le recyclage industriel

Le cadre européen de l'économie circulaire se révèle ambigu. La mention de la notion telle qu'elle dans le droit de l'Union est toute récente. Néanmoins, dans le droit primaire, on peut indirectement la retrouver sous le prisme de l'utilisation rationnelle des ressources (art. 191 TFUE), et de la promotion du développement durable (art. 3.3 TUE, art. 11 TFUE). En droit dérivé, c'est par la gestion des déchets principalement organisée par la directive-cadre « déchets » 2008/98/CE qu'étaient esquissés jusqu'à récemment certains principes de l'économie circulaire (hiérarchie des modes de traitement, responsabilité élargie des producteurs, principes d'autosuffisance et de proximité...), en vue d'établir une « société du recyclage » (considérant 28) – selon une approche centrée sur la valorisation des déchets, caractéristique de la conception européenne de l'EC (Ghisellini *et al.*, 2016). Le paquet économie circulaire, définitivement adopté le 22 mai 2018 après quatre ans de tergiversations, vient remédier à l'absence formelle de l'économie circulaire dans le droit de l'Union en modifiant le contenu de plusieurs directives : directive-cadre déchets, directive sur la mise en décharge, directive sur les équipements électriques et électroniques, directive sur les véhicules hors d'usage, directive sur les piles et accumulateurs. La directive 2018/851 du 30 mai 2018 modifie ainsi la directive-cadre déchets originelle, faisant référence à l'économie circulaire dès son article premier en tant qu'objectif - au même titre que la compétitivité - de la prévention et bonne gestion des déchets organisée par cette directive.

L'existence politique de l'économie circulaire dans le discours des institutions européennes est cependant actée dès 2011, et véritablement consacrée en 2014 dans la communication sur le premier paquet législatif proposé par la Commission européenne. Inspirée des travaux de la Fondation Ellen McArthur (2013), la communication « *Vers une économie circulaire : programme « zéro déchet » pour l'Europe* » (COM, 2014) présente alors une conception de l'économie circulaire principalement orientée « business », insistant sur la maximisation de la valeur des ressources, passant par la création de nouveaux business models et de nouveaux marchés. L'objectif affirmé est celui d'assurer une « croissance durable » pour l'Europe, à la fois en limitant la pression sur les ressources naturelles et en réduisant la dépendance du continent à l'égard des importations de matières premières. Les retombées positives en matière d'emploi et de développement local sont par ailleurs soulignées. Cette proposition de paquet législatif constitue ainsi le prolongement de la

feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources (COM, 2011a), elle-même déclinée au sein du 7ème programme d'action pour l'environnement (PAE) dont le point 9 n'aborde que les aspects technologiques de la transition vers une économie sobre en ressources. L'ensemble s'inscrit dans le cadre de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive (2010). Le paquet de 2014 ayant été abandonné suite au renouvellement des membres de la Commission européenne, c'est sa seconde mouture présentée dans le document « *Boucler la boucle - Un plan d'action de l'Union européenne en faveur de l'économie circulaire* (COM, 2015) qui fait désormais figure de référence quant à la politique d'EC de l'UE. L'approche qui y est développée reste néanmoins substantiellement similaire, au-delà d'une révision à la baisse de certains objectifs. Ainsi, globalement, « *si les enjeux environnementaux sont présents, ils ne sont conviés que dans la mesure où ils permettent le développement de nouveaux marchés économiques et le renforcement de la compétitivité européenne* » (Desvaux, 2017).

Les objectifs chiffrés restent en effet caractérisés par la prédominance du recyclage, devant atteindre des seuils progressivement plus élevés en fonction de la nature des déchets visés, conçus pour favoriser le développement des filières industrielles du recyclage et de fait peu porté sur les autres dimensions de l'économie circulaire. Ainsi, les déchets municipaux doivent atteindre 55% de recyclage d'ici 2025, et 65% d'ici 2035 ; seul 10 % maximum d'entre eux pourront être mis en décharge d'ici 2035. 65 % de certains matériaux d'emballages (5 flux : papier/carton, papier, plastique, métal, bois) devront encore être recyclés d'ici 2025, et 70 % en 2030. Des obligations en terme de collecte et de tri sont aussi mise en place, avec la collecte séparée de certains déchets : textiles et déchets dangereux pour 2025, déchets biodégradables pour 2024. La réduction du gaspillage alimentaire doit également atteindre 50 % en 2030.

B) Un cadre français hésitant

En France, l'émergence de l'économie circulaire dans la sphère politique date du Grenelle de l'environnement, inspiré du Pacte écologique de Nicolas Hulot (2007). Elle y reste encore cependant sans véritable définition, laissant seulement transparaître une acception restreinte la limitant au système productif tout en la distinguant notamment de la notion d'économie de fonctionnalité. Les deux lois faisant suite au Grenelle ne font par ailleurs jamais référence à la notion. L'importance de l'économie circulaire au sein du développement durable promu par l'État s'affirme lors de la 2nde conférence environnementale de 2013, qui en fait son premier objectif. La feuille de route pour la transition écologique qui en découle propose une approche désormais beaucoup plus systémique de l'économie circulaire. En revanche, le thème est marginalisé lors de la Conférence environnementale de 2014, l'EC n'étant mentionné que deux fois dans la feuille de route pour la transition écologique de 2015. Idem quant à la feuille de route issue de la Conférence de 2016, l'économie circulaire n'y étant mentionnée qu'en tant qu'élément parmi d'autres de la transition écologique ou encore de l'habitat durable. Ainsi, contrairement aux thèmes de la transition énergétique, de la protection de la biodiversité ou encore de la santé environnementale, l'économie circulaire n'apparaît pas comme fil conducteur de la transition écologique, mais comme un élément presque accessoire de celle-ci. D'un autre côté, le gouvernement lui accorde une place importante au sein de la stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable 2015-2020⁸, dont le second axe propose un cadre d'action intégrant de nombreuses dimensions allant au-delà l'éco-efficience du système productif, telles que la promotion des ressources et énergies renouvelables, l'agroécologie ou encore la centralité du territoire comme assise de l'EC. L'importance de l'économie circulaire dans la politique de transition écologique/développement durable reste donc sujette à caution, le gouvernement semblant hésiter quant à sa valeur centrale (modèle pour le développement durable) ou accessoire (secteur comme un autre). Depuis le 23 avril 2018, l'économie circulaire bénéficie cependant d'une feuille de route⁹ spécifique (la feuille de route pour une économie circulaire - FREC), laissant présager un investissement politique à long terme sur la question. L'EC, qualifiée de « *chantier clé de la transition écologique* », y retrouve une

⁸ <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/strategie-nationale-transition-ecologique-vers-developpement-durable-2015-2020>

⁹ <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/feuille-route-economie-circulaire-frec>

place centrale et systémique comme « *projet de société dont l'objectif est de sortir de la société du jetable* ». Les objectifs concrets qui y sont exposés se révèlent cependant partiellement contradictoires avec ces déclarations d'intentions, car encore une fois fortement orientés sur le développement du recyclage. Si la réduction de la consommation de ressources par rapport au PIB (-30% d'ici 2030 par rapport à 2010) est effectivement promue, le reste consiste en la réduction des déchets mis en décharge (-50%) d'ici 2025 par rapport à 2010), un recyclage intégral du plastique d'ici 2025, la collecte à 100 % des déchets recyclables, une réduction de la TVA sur les déchets valorisés, etc... et donc peu d'égards pour les autres dimensions de l'EC.

Juridiquement, l'économie circulaire est consacrée depuis la loi sur la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV, 2015), qui en fait l'un des 5 objectifs du développement durable (art. L-110-1 C.env.). Mention en était faite cependant un an auparavant au sein de la Loi Hamon, dont l'article 16 imposait en effet au gouvernement la rédaction d'un rapport sur l'économie circulaire en accordant « *une attention particulière à l'économie de la fonctionnalité et à l'écoconception* », dont devait être étudié principalement le potentiel économique. En 2014, c'est également la Loi d'avenir pour l'agriculture et l'alimentation (LAAAF) qui introduisait dans l'article 1.-I du Code rural l'économie circulaire comme élément de la transition énergétique visée par la nouvelle politique agro-alimentaire, semblant alors se résumer à la valorisation énergétique des déchets agro-alimentaires.

La définition législative portée par la LTECV (art. 70), inscrite dans la continuité des grands principes de la politique environnementale (art. L110-1-1), s'est donc révélée salutaire dans une perspective de clarification du périmètre et de la portée de l'économie circulaire en droit français. Elle n'est cependant pas exempte de critique, tant sa formulation est longue, complexe et relève davantage d'une série d'objectifs assortie d'une liste de moyens que d'une définition à proprement parler¹⁰. De plus, certaines dispositions de cette même loi prêtent à confusion concernant l'EC, parfois présentée comme un secteur économique au même titre que celui du transport ou du bâtiment en lieu et place d'un modèle économique de nature systémique (art. 1 LTECV), parfois distinguée de la notion de développement durable alors qu'elle est censée en constituer un sous-ensemble (art. 70 – IV LTECV) voire même différenciée de la prévention/gestion optimale des déchets et de l'utilisation efficace des ressources (Art 70-V) - comble de l'inconsistance du législateur sur ce thème. Un tableau récapitulatif de l'appréhension de l'EC dans la loi française rend compte de ces incohérences qui, sans être décisives pour son émergence en pratique, laissent dubitatif celui ou celle qui s'interroge sur la capacité du législateur à en promouvoir efficacement les principes. De fait, la traduction de ces objectifs en termes d'instruments opérationnels laisse un goût d'inachevé.

	Statut de l'EC	Définition/ périmètre de l'EC	Finalité de l'EC
Loi Hamon (art.16)	X	Notamment éco-conception et économie de fonctionnalité	Développement économique, compétitivité, prix bas
LAAAF (art. 1) → art. 1-I 12°	X	Valorisation énergétique des déchets	Transition énergétique

¹⁰ « la transition vers une économie circulaire vise à dépasser le modèle économique linéaire consistant à extraire, fabriquer, consommer et jeter en appelant à une consommation sobre et responsable des ressources naturelles et des matières premières primaires ainsi que, par ordre de priorité, à la prévention de la production de déchets, notamment par le réemploi des produits, et, suivant la hiérarchie des modes de traitement des déchets, à une réutilisation, à un recyclage ou, à défaut, à une valorisation des déchets. La promotion de l'écologie industrielle et territoriale et de la conception écologique des produits, l'utilisation de matériaux issus de ressources naturelles renouvelables gérées durablement et issus du recyclage, la commande publique durable, l'allongement de la durée du cycle de vie des produits, la prévention des déchets, la prévention, la réduction ou le contrôle du rejet, du dégagement, de l'écoulement ou de l'émission des polluants et des substances toxiques, le traitement des déchets en respectant la hiérarchie des modes de traitement, la coopération entre acteurs économiques à l'échelle territoriale pertinente dans le respect du principe de proximité et le développement des valeurs d'usage et de partage et de l'information sur leurs coûts écologique, économique et social contribuent à cette nouvelle prospérité »

CRPM		agricoles/agroalimentaires	
LTECV			
→ Art. L110-1 et s. C.env.	Modèle économique macro-	Sobriété et traitement hiérarchisé des déchets	Développement durable
→ Art. L541-1 II	X	Ni prévention des déchets, ni traitement hiérarchisé	X
→ Art. L100-4. I C. énergie	Secteur économique	X	X
→ Art. L121-117 C. conso	Secteur économique	Activités agréées du recyclage/réutilisation	X
→ L225-102-1 – III C. commerce	X	X	finalité à part entière, séparée du DD

II – Une opérationnalisation réelle mais insuffisante

Au-delà des stratégies politiques et des grands principes juridiques adoptés, il importe d'évaluer la pertinence des outils mis en place afin de rendre effectifs les objectifs affichés, dans la mesure où « *l'infrastructure instrumentale a des effets plus structurants que les volontés* » (Beulque, Micheaux & Aggeri, 2016). Inscrivant la politique d'économie circulaire française (comme européenne) dans la lignée des politiques de gestion des déchets, ces auteurs soulignent la mutation s'étant opérée entre une politique originelle centrée sur une problématique d'hygiène publique (limiter les nuisances pour la population) et fondée sur la contrainte réglementaire d'un côté, et la politique d'économie circulaire actuelle de l'autre, centrée sur la « création de valeur » à l'initiative de la société civile fondée sur l'incitation par la communication, les partenariats, la fiscalité... Comme souligné dans l'article, il faut cependant se garder de concevoir les différentes phases de la politique de gestion des déchets comme successives et exclusives, mais plutôt y voir une sédimentation aboutissant à un corpus juridique complexe et parfois contradictoire. La réforme du statut contraignant des déchets pour en faciliter la valorisation illustre ces contradictions (A). L'incitation économique par la fiscalité et la commande publique prend par ailleurs de l'ampleur, sans montrer suffisamment d'ambition pour exercer une influence décisive (B). La récente mise en valeur de l'information et de l'éducation des citoyens/consommateurs s'analyse quant à elle en terme de responsabilisation individuelle et de consumérisme politique propre à la postmodernité (Salles, 2009), dont la portée reste toutefois limitée (C).

A) La réforme du statut des déchets au carrefour de multiples enjeux

Le statut actuel des déchets, taillé dans les années 70¹¹ dans une optique de salubrité publique, a conduit le législateur à opter pour un champ d'application maximal et des contraintes nombreuses attachées à celui-ci. Revêt ainsi la qualité de déchet « *toute substance ou tout objet dont le détenteur se défait ou a l'obligation de se défaire* »¹², ce qui revient à dire que « *le possesseur détient donc, seul, le pouvoir de reléguer les objets qui lui appartiennent au statut de déchet, sans que l'état desdits objets ou leur valeur d'usage ne soient considérés selon des critères objectifs* » (Marcoux *et al.*, 2016). En l'absence de critère déterminant de cette « volonté de se défaire », la CJCE a par ailleurs considéré que la notion devait s'interpréter largement, au regard des objectifs de protection de la santé et de l'environnement inclus dans la directive-cadre¹³, de même que celle de « détenteur de déchet » déterminante en termes de responsabilité¹⁴. A cette « chaîne des responsabilités » difficile à cerner (Enckell & Carré, 2015) s'ajoutent nombre de contraintes en matière de traçabilité, de stockage ou encore de transferts frontaliers.

Or, bien que cet encadrement soit légitime au regard de ses objectifs, l'on conçoit aisément que, dans une perspective d'économie circulaire, il soit paradoxal d'accorder une portée très large à la notion de déchet lorsque celle-ci est associée à un statut fortement contraignant et insécurisant pour les entreprises souhaitant les valoriser. D'où la nécessité d'organiser la possibilité d'échapper au statut de déchet, ce qui se trouve être en pratique particulièrement complexe. En effet, la consécration jurisprudentielle¹⁵ puis textuelle¹⁶ du statut de « sous-produit », faisant échapper au régime des déchets certains résidus de production, n'a pas eu l'effet escompté. Les critères se révèlent trop flous pour assurer aux entreprises que leurs matières seront effectivement considérées comme tel par l'administration ou la justice (Maître & Berger, 2015). La mise en place d'une

¹¹ Dans l'UE, Directive du Conseil du 15 juillet 1975 relative aux déchets (1975/442/CE) ; En France, Loi n°75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux

¹² Art. 3, Directive 2008/98/CE

¹³ CJCE, 15 juin 2000, « ARCO Chemie Nederland Ltd et EPON », Affaires jointes C-418/97 et C-419/97

¹⁴ CJCE, 7 sept. 2004, *Van De Walle*, aff. C-1/03 ; CJCE 24 juin 2008, *Commune de Mesquer*, aff. C-188/07 ; CE, 26 juill. 2011, n° 328651, *Commune de Palais-sur-Vienne c/ Sté Wattelez...*

¹⁵ CJCE, Affaire C-9/00 *Palin Granit Oy* (2002), rec. I-3533

¹⁶ Art. 5 directive-cadre 2008/98, transposé à l'article L541-4-2 Code de l'environnement

procédure de sortie explicite du statut de déchet¹⁷ n'a pas été plus efficace, la Commission n'ayant précisé sa portée et ses modalités que pour quelques secteurs restreints (ferrailles, verre, cuivre) pourtant déjà caractérisés par un recyclage important (Enckell & Carré, 2015). En France, les procédures de sortie du statut de déchets (l'une nationale, l'autre locale), censées suppléer le faible champ actuel de la réglementation européenne, restent lourdes au plan administratif et n'ont donc pas connu un plus grand succès. Par ailleurs, les « ex-déchets » conservent un statut hybride les désavantageant face à une matière première vierge (V. Simon, 2016 ; COM, 2018). En dépit d'appels réitérés à une simplification, la question du statut des déchets dans une économie circulaire apparaît toujours irrésolue, tiraillée entre protection des populations et stimulation du marché des matières recyclées. Elle met en lumière les limites d'un discours assimilant trop simplement EC et protection de l'environnement.

B) Des instruments économiques insuffisamment déployés

Les instruments économiques déployés par l'Etat relèvent de différentes logiques, visant soit à limiter la rentabilité de certaines activités (principe pollueur-payeur) soit à stimuler certains secteurs ou certains marchés jugés en phase avec les principes de l'EC. La fiscalité environnementale, soit « *l'ensemble des impôts, taxes et redevances dont l'assiette est constituée par un polluant ou, plus généralement, par un produit ou un service qui détériore l'environnement ou qui se traduit par un prélèvement sur des ressources naturelles* » (OCDE, cité in CGDD, 2017) constitue sans doute le domaine le plus fondamental à cet égard, car orientant structurellement la rentabilité des activités économiques du territoire concerné.

Principalement orientée vers le secteur énergétique, la fiscalité verte française vise avant tout la lutte contre le réchauffement climatique, bien que nombre de dépenses fiscales subsistent dans les secteurs des transports aériens et maritimes, ou encore agricoles et du BTP (Pourquier, 2017 ; CGDD, 2017). Ce n'est que dans une bien moindre mesure que la fiscalité prend en charge la préservation des ressources naturelles, soit l'économie circulaire, comptant pour 1% des recettes des taxes environnementales (CGDD, 2017). La consommation de ressources non renouvelables ne se voit ainsi orientée qu'au travers des taxes sur les matériaux d'extraction ou encore des redevances sur l'eau et sur les hydrocarbures. Concernant les déchets, c'est la Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) qui fait figure de dispositif central d'incitation à la prévention et au recyclage, en taxant le stockage et l'incinération des déchets. La LTECV pousse également les collectivités à franchir le cap de la tarification incitative de la gestion des déchets – basées sur les quantités effectivement traitées, incitant donc à la prévention (art. 70-V 4°) -, dont les résultats sont encourageants (CGDD, 2017). La FREC a par ailleurs suivi les recommandations du Comité pour la fiscalité environnementale en projetant une baisse de la TVA pour les matières recyclées.

Depuis les années 90, d'aucuns proposent cependant d'aller beaucoup plus loin en transférant la taxation du travail vers une taxation des ressources, ce qui aurait le double avantage de favoriser les activités les moins intensives en ressources et d'inciter dans le même temps les entreprises à embaucher (TEP, 2016). La fiscalité du travail représente en effet plus de 50% des recettes fiscales au niveau de l'UE, contre à peine plus de 6 % pour la fiscalité environnementale en général et seulement 0,3% pour la fiscalité relative aux pollutions et à la consommation de ressources naturelles (European Commission (2014), cité in TEP, 2016). Une telle refonte systémique de la fiscalité constituerait une assise solide pour inciter les acteurs économiques à intégrer les principes de l'économie circulaire, sans doute plus sérieuse que les mesures limitées précédemment évoquées.

En parallèle de la fiscalité, la commande publique est également un instrument économique d'importance pour stimuler les activités inscrites dans l'EC. La part des achats publics dans le PIB des pays de l'OCDE est en effet estimée à 12% en moyenne (OCDE). L'article L110-1-1 créé par la LTECV mentionne ainsi la « commande publique durable » comme moyen d'atteindre cette « nouvelle prospérité », complété par l'article L541-1 insistant sur le rôle de la commande publique dont l'« *effet d'entraînement, (...) contribue à faire émerger et à déployer des pratiques vertueuses,*

¹⁷ Art. 6 directive-cadre 2008/98 ; article L 541-4-3 du Code de l'environnement

notamment en matière d'économie de la fonctionnalité, de réemploi des produits et de préparation à la réutilisation des déchets, et de production de biens et services incorporant des matières issues du recyclage ». L'article 76 LTECV impose par ailleurs une planification par les collectivités et autres acheteurs publics des achats publics écologiquement responsables, intégrée au sein du schéma de promotion des achats publics socialement responsables créé par la Loi ESS¹⁸ (article 13). La LTECV s'inscrit ainsi dans la continuité des réformes de 2001, 2004 et 2006 élargissant progressivement les enjeux pouvant être considérés par les personnes publiques lors de la définition de leurs besoins et des spécifications techniques de leurs appels d'offre, au-delà de la question du prix. Au niveau de l'UE, la directive 2014/24/UE¹⁹ reconnaît la légitimité de considérations sociales et environnementales lors des procédures de passation de marchés publics, et insiste à plusieurs reprises sur la nécessité d'utiliser les marchés publics comme outil d'appui à l'innovation.

Le rôle de la restauration collective publique est souvent souligné dans la lutte contre le gaspillage alimentaire, mais aussi pour le développement et le maintien d'une agriculture locale et de qualité, ainsi que de certaines pratiques agronomiques. Ce rôle a été affirmé par la Loi Grenelle 1 (art. 31 & 48), fixant des objectifs chiffrés ambitieux en termes d'approvisionnement biologique (devant représenter au moins 20% de la commande publique d'ici 2012) et saisonnier, écologique et/ou labellisés (dans les mêmes proportions), et complété par la LTECV quant à la lutte contre le gaspillage alimentaire (art. 102). Le projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine et durable²⁰ vise par ailleurs à renforcer la lutte contre le gaspillage alimentaire qui devra faire l'objet d'un plan d'action spécifique élaboré par les gestionnaires de services de restauration collective (art. 12 *bis* AA nouveau) et pourront se voir imposer par le gouvernement une reddition de compte et un contrôle quant à l'efficacité de leurs actions (Art. 15). Son article 11 se révèle en revanche plus ambigu quant aux objectifs d'approvisionnement biologique et/ou socio-écologique et de qualité : pour 2022, les objectifs seront de 50% au total, dont 20% d'approvisionnement biologique minimum. Cette formulation questionne dans la mesure où l'on ne sait pas si ces 20% s'appliquent au total de la commande publique ou bien uniquement aux 50% d'approvisionnement de saison, labellisés etc, auquel cas l'objectif d'approvisionnement biologique serait divisé par deux par rapport à celui visés par la Loi Grenelle 1 (20% de biologique au total... pour 2012).

Les contraintes générales de la commande publique s'appliquent néanmoins à la restauration collective, appelant des stratégies spécifiques de la part des collectivités ou établissements publics souhaitant employer ce levier en faveur d'une alimentation durable, notamment quant à la valorisation des circuits alimentaires de proximité. Les critères géographiques étant illicites au regard du droit des marchés publics, la segmentation des lots de manière à correspondre à la production locale, et l'agrégation d'un faisceau de critères licites relatifs à la saisonnalité, la fraîcheur, la labellisation écologique des produits ou encore l'intérêt social de l'activité productive (conduite par des acteurs de l'économie solidaire par exemple), permettent à l'acheteur public de favoriser indirectement les producteurs locaux²¹. Le préalable à la réussite de ces stratégies reste néanmoins le dialogue entre les acheteurs et les producteurs locaux, seul à même d'aplanir en amont les difficultés à concilier l'offre locale et la demande publique, dont la traduction juridique adéquate ne peut intervenir qu'*a posteriori* (Le Velly, 2012). A cet égard, les projets alimentaires territoriaux (PAT, créés par la LAAAF) constituent une entrée intéressante en institutionnalisant un dialogue transversal sur l'alimentation à l'échelle du territoire pertinent. Dans la même veine, l'art. 11 du projet de loi alimentation vise à instaurer une future « instance de concertation régionale sur l'approvisionnement de la restauration collective » incluant de nombreuses parties prenantes de l'alimentation.

¹⁸ Loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire

¹⁹ Directive 2014/24/UE du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics, transposé par le décret du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics

²⁰ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPreparation.do?idDocument=JORFDOLE000036562265&type=general&typeLoi=proj&legislature=15>

²¹ Il existe plusieurs guides à cet égard, voir notamment : <http://www.fondation-nature-homme.org/magazine/guide-de-la-restauration-collective-responsable/>

C) La consommation responsable par l'information et l'éducation, des outils de faible portée

Le pari de la Commission européenne en 2011 était que « *d'ici à 2020, les citoyens et les autorités publiques seront encouragés à choisir les produits et les services les plus économes en ressources, grâce à des signaux de prix appropriés et à des informations claires concernant l'environnement. Leurs choix inciteront les entreprises à innover et à proposer des biens et des services plus économes en ressources (...)* » (COM, 2011a). En 2015, elle développe davantage cet aspect dans le volet « consommation » de son paquet économie circulaire, insistant sur la nécessité d'une clarification des allégations environnementales et la nécessité d'en assurer la fiabilité, le développement de certifications européennes et de nouveaux systèmes d'étiquetage énergétique (COM, 2015). La France poursuit les mêmes objectifs. Les Lois Grenelle insistent sur ce point (LGI, art. 54 ; LGII art. 228 et 229), et la LTECV en fait l'une des modalités d'accompagnement de l'économie circulaire. Le second chantier de la FREC portant sur la « consommation responsable » a également pour premier objectif de « *donner aux consommateurs les moyens d'une consommation plus responsable* », cela devant se traduire par l'amélioration de l'information sur la réparabilité des objets, la rationalisation des labels environnementaux, le développement d'« applications » numériques en faveur de la transparence des produits ou encore une clarification des dates limites de consommation dans le secteur agro-alimentaire.

Cet accent mis sur la transparence de l'offre traduit une vision libérale de la problématique environnementale, qui se propose de la résoudre en rétablissant les conditions optimales du marché. L'idée sous-jacente est que le manque d'information sur l'offre ne permet pas à la demande (les consommateurs) d'effectuer un choix optimal, car celui-ci suppose de disposer de toutes les données pertinentes sur les produits pour pouvoir les comparer sur une base rationnelle. Cette approche se heurte toutefois au problème de la rationalité du consommateur, dont le caractère absolu est depuis longtemps remis en cause. La capacité à trier les informations pertinentes, l'importance des affects ou encore celle des valeurs dans l'acte d'achat font de la seule transparence un outil insuffisant à orienter les modes de consommation vers la durabilité/circularité, d'autant plus lorsque les bénéfices environnementaux perçus par les consommateurs sont lointains et abstraits. D'où l'importance des aspects éducatifs et de sensibilisation des consommateurs, davantage présents dans le cadre français (LGI art. 54 & 55, FREC...) que dans le cadre européen. D'où également un second enjeu, venant questionner plus fondamentalement la validité de cette approche : celui du rôle de la publicité dans la perpétuation d'un modèle d'économie linéaire. Car il va sans dire que l'omniprésence de la publicité est au cœur de la société de consommation, son but premier étant de susciter un désir de consommation et non de répondre aux besoins des individus. Les pouvoirs publics, dans leur quête de responsabilisation des consommateurs, se trouvent ainsi en concurrence avec une saturation publicitaire des espaces publics, mais aussi parfois privés, poussant au contraire à la surconsommation. Si la FREC se propose à cet égard de « *renforcer la lutte contre la publicité incitant à la mise au rebut prématurée des produits et au gaspillage des ressources* », elle ne convainc pas, tant ces critères apparaissent en réalité consubstantiels à la majorité des publicités actuelles.

Dans leurs fondements, les trois catégories d'outils en faveur de l'EC présentées en sus s'appliquent indifféremment aux différents secteurs de l'économie. Les dispositifs spécifiques au secteur agroalimentaire restent limités, témoignant d'une faible intégration des enjeux propres qu'il porte au sein de la politique d'EC.

Section II – L'agroalimentaire au prisme de l'économie circulaire : une faible intégration

L'agro-alimentaire est peu abordé en tant que tel dans le cadre institutionnel de l'économie circulaire. Si l'ensemble de ses normes s'y appliquent au même titre que pour tout autre secteur économique, les enjeux spécifiques qui se rattachent à la production alimentaire et à l'alimentation pourraient néanmoins faire l'objet d'un traitement particulier : car à un poids économique majeur s'adjoignent des enjeux de santé publique, de développement territorial, de protection de l'environnement, d'identité collective... Le fait que la chaîne alimentaire soit à l'origine de la majeure part des déchets organiques appelle également une gestion différenciée, avec des contraintes et des opportunités singulières. Le volet agro-alimentaire de l'économie circulaire reste pourtant encore trop limité (I). Dans l'autre sens, les politiques liées à l'alimentation poursuivent de nombreux objectifs distincts, sans réelle synergie. L'économie circulaire pourrait constituer une opportunité à cet égard, mais elle n'apparaît encore qu'en filigrane (II).

I - L'agro-alimentaire, secteur marginal de la politique d'économie circulaire

L'approche de l'agroalimentaire dans les politiques d'économie circulaire se borne encore largement à la valorisation des déchets organiques d'un côté, dans une logique bioéconomique de diversification des marchés plus que de durabilité (A), et à la lutte contre le gaspillage alimentaire de l'autre côté, prise dans une perspective plus sociale qu'économique ou écologique (B).

A) La valorisation des déchets organiques entre bioéconomie et économie circulaire

La bioéconomie, dans son acception actuelle peut être définie comme une « *économie fondée sur l'exploitation de la biomasse* » (CESE, 2017). La notion entretient un rapport étroit avec celle d'économie circulaire du fait de la complémentarité de leurs principes (Maina, Kachrimanidou, & Koutinas, 2017 ; D'Amato et al., 2017), sans pour autant y être superposable. Les approches systémiques de l'économie circulaire font ainsi fréquemment référence à la bioéconomie, principalement comme source d'énergie et de « carbone vert » renouvelable ayant vocation à se substituer aux énergies et matières fossiles dont les stocks sont limités. Ainsi, « *cette perspective permet d'imaginer une économie circulaire du carbone, consubstantielle au développement durable des sociétés avec les transitions énergétique et alimentaire* » (Colonna, 2011). Circularité et soutenabilité ne sont cependant pas consubstantielles à la bioéconomie. En effet, le risque est que « *la recherche d'alternatives au carbone fossile [conduise] au contraire à porter l'attention sur une économie du « carbone bio », qui s'inscrit dans une problématique d'intensification, en « faisant plus » avec la même quantité de terres exploitées, à qui il est demandé de nourrir plus d'hommes dans des conditions agro-écologiques acceptables, mais aussi de leur fournir plus d'énergie, de carburants et de produits chimiques* » dont « *la soutenabilité (...) est loin d'être acquise* » (Nieddu & Vivien, 2015).

A cet égard, il n'existe pas d'orientation claire en faveur de la circularité de la bioéconomie dans la littérature spécialisée (D'Amato et al., 2017) ni dans les stratégies déployées au niveau européen et national. En effet, la première approche institutionnelle proposée par l'OCDE (2009) se focalise sur l'intérêt des biotechnologies pour développer de nouveaux marchés. De même, si dans le prolongement des partenariats de recherche lancés sur ce thème dans le cadre d'Europe 2020, la stratégie bioéconomie de l'Union européenne²² se présente cette fois comme consubstantielle au développement durable, elle ne questionne pour autant pas la manière de concilier la diversification et l'intensification des usages de la production primaire avec le maintien de sa capacité de renouvellement (CESE, 2017). Ainsi, c'est surtout sous le prisme de l'innovation en matière de biotechnologie et de bioraffinerie que la bioéconomie est abordée dans les programmes de

²² http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-124_fr.htm

recherche & développement de l'UE, et non dans une réflexion systémique sur la circularisation des flux de carbone entre économie et milieu naturel. Cette opérationnalisation « technocentrée » est le fruit d'un investissement important de l'industrie des biotechnologies et de la chimie dans la définition de l'agenda stratégique de recherche sur la bioéconomie dans le cadre de H2020, notamment par le biais de leur représentant à Bruxelles, l'association EuropaBio. Elle est également à rapporter à la marginalisation, au sein de la Commission, de la DG-Agri au profit de la DG recherche dans le domaine de la recherche agricole (Pahun, Fouilleux & Daviron, 2018). En France, c'est la « stratégie nationale de recherche France Europe 2020 » qui vient d'abord timidement décliner ces orientations européennes, avant la publication d'une « stratégie bioéconomie pour la France » à part entière en 2017, assortie d'un plan d'action pour 2018-2020.

Au-delà de ces orientations politiques et du financement de la recherche, les outils juridiques mobilisés en faveur de la bioéconomie restent assez restreints. Mise à part quelques dispositions dans la LTECV incitant à la substitution de produits biosourcés aux produits pétro-sourcés²³, c'est principalement par le biais de la valorisation énergétique de la biomasse qu'elle est abordée. Cela tient au développement précoce des bio-carburants, développés dès les années 70 aux Amériques, et à des politiques favorables menées au nom de la lutte contre le changement climatique (CESE, 2017). Ainsi, l'UE s'en est faite promotrice dès les années 2000 (V. not. Conseil européen de Göteborg), offrant une assise juridique à leur expansion par la directive 2003/30/CE²⁴, puis la directive 2009/28/CE, avec des objectifs croissants d'inclusion de bio-carburants dans le mix énergétique communautaire. La crise alimentaire de 2008 a cependant remis en cause cette politique du fait de son impact de plus en plus avéré sur la volatilité des prix des denrées alimentaires (par ex, HLPE, 2013) et d'une meilleure prise en compte des externalités négatives des changements d'affectation des sols en faveur de cultures énergétiques. Cela a freiné l'engouement des pouvoirs publics à l'égard des agrocarburants issus de productions alimentaires, se traduisant par la directive 2015/1523 destinée cette fois à en limiter l'incorporation. L'accent est désormais mis, en revanche, sur les biocarburants dits de seconde génération, produits à partir de biomasse non destinée à l'alimentation humaine (déchets et coproduits agricoles et agroalimentaires, produits sylvicoles... V. par exemple Dahiya *et al.*, 2017 ; Maina, Kachrimanidou, & Koutinas, 2017), et assortis de critères de durabilité renforcés. Le paquet « Une énergie propre pour tous les européens » devant venir affermir ces incitations, applicables à l'ensemble des bioénergies²⁵. En France, la Loi LTECV s'inscrit dans la même dynamique en favorisant les biocarburants dits « avancés » (de 2^{de} génération) en lieu et place des bio-carburants conventionnels, les seuils d'incorporation étant fixés dans la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et traduits juridiquement par voie réglementaire (art. 43). La vocation énergétique de la politique agricole et alimentaire française est par ailleurs inscrite dès l'article premier du Code rural depuis la LAAAF (art. 1), qui en fait également un élément de l'économie circulaire²⁶.

A l'intérieur du cadre juridique de l'économie circulaire proprement dit, la méthanisation, générant à la fois de la bioénergie et un digestat pouvant faire office de fertilisant agricole²⁷, est mise en avant comme solution de traitement des déchets organiques, hors déchets ménagers et assimilés pour lesquels le compostage de proximité doit être préféré (Loi Grenelle I, art. 46, b ; Loi Grenelle II, LTECV, art. 70, V). On pourrait néanmoins interpréter l'art. L541-52-1 du C. de l'environnement (modifié par l'art. 204 de la Loi Grenelle II) comme favorable à la priorisation du compostage sur la méthanisation pour tous les gros producteurs de biodéchets, dans la mesure où il impose à ceux-ci de mettre en place une valorisation-matière, l'État étant garant de la qualité des composts en résultant. Toujours est-il que la production de bioénergie par méthanisation bénéficie

²³ En remplacement des sacs plastiques et autres objets jetables interdits – art. 73 et 75 ; dans la construction – art. 14, et dans la commande publique – art 144

²⁴ Directive 2003/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 mai 2003 visant à promouvoir l'utilisation de biocarburants ou autres carburants renouvelables dans les transports

²⁵ V. Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (refonte) COM(2016) 767 final, 23/02/2017

²⁶ Sur la pertinence de cet article au regard des autres normes concernant l'EC, V. *supra*

²⁷ Bien que son emploi soit controversé en raison de sa teneur élevée en azote, V. Jean-Louis Lasserre, « Dans le Lot, les résidus de la méthanisation polluent les sols », 18 juillet 2018, Reporterre.

de nombreuses mesures favorables. Elle s'inscrit dans la politique de transition agroécologique, au travers du « plan énergie méthanisation autonomie azote » (EMAA) lancé en 2013 visant l'installation de 1000 méthaniseurs d'ici 2020, ainsi que par la valorisation de l'installation de méthaniseurs dans le cadre des Groupements d'intérêt économique et écologiques (GIEE) créés par la LAAAF (art. 3). Elle peut s'appuyer également sur un ensemble de mesures réglementaires garantissant ses conditions contractuelles ainsi que des tarifs d'achat compensant son manque de compétitivité²⁸. L'actualité récente tend à renforcer cette tendance, avec notamment une simplification des procédures ICPE²⁹ à l'égard des méthaniseurs et un amendement au projet de loi alimentation voté par le Sénat visant à mettre en place un droit à l'injection dans le réseau de biogaz au profit des installations situées « à proximité » de celui-ci³⁰.

B) La lutte contre le gaspillage alimentaire et la primauté du social

La lutte contre le gaspillage alimentaire, comme moyen d'économiser des ressources, s'intègre à l'évidence dans le cadre de l'EC. Les politiques publiques à cet égard apparaissent néanmoins cloisonnées. Ainsi, en France, la Loi anti-gaspi de 2016 ne fait aucune référence à l'EC, en dépit d'un article 1 établissant une hiérarchie des modes de traitement des déchets alimentaires concordant avec ses principes (prévention, consommation humaine, consommation animale, valorisation, art. 1, I al. 1). Elle établit au contraire une distinction explicite entre ces deux thématiques (art.4). Sans doute faut-il voir dans cette séparation d'apparence illogique l'expression de finalités distinctes : la lutte contre le gâchis alimentaire est en effet souvent présentée dans sa dimension sociale de lutte contre la pauvreté, illustrée par la redistribution des invendus aux populations vulnérables par de nombreux organismes caritatifs. Aussi cette loi est-elle souvent assimilée à l'amendement du député Arash Derambarsh, imposant aux grandes surfaces la conclusion de conventions avec le secteur associatif en vue de leur céder gratuitement leurs invendus alimentaires (art. 1, I al. 3). La loi elle-même, et *a fortiori* la lutte contre le gaspillage alimentaire en général, ne sauraient pourtant se réduire à cette dimension du problème qui, bien qu'importante, reste en bien en aval des enjeux réels de la surproduction alimentaire et des pertes structurelles observées tout au long de la chaîne alimentaire – tout comme de ceux relatifs à la sécurité et la justice alimentaire. Réintégrer la lutte contre le gaspillage alimentaire au sein d'une réflexion globale sur la durabilité du système agro-alimentaire apparaît plus que nécessaire, et ne saurait reposer sur une aide d'urgence offerte par le secteur caritatif (Maccioni, 2018).

La loi anti-gaspi ne s'est certes pas révélée inutile. L'interdiction de la javellisation des invendus consommables et des clauses contractuelles prohibant le don par l'industrie agroalimentaire d'aliments sous marque de distributeur (art. 1, I al. 2), en plus de l'obligation d'établir des conventions de don susmentionnée, se sont révélées favorables au développement du don alimentaire par les GMS (Comerso & Ipsos, 2018) et incidemment à l'expansion des activités des acteurs de l'ESS impliqués dans ce domaine³¹. L'une des principales motivations des donateurs reste néanmoins l'incitation fiscale, les dons en nature au profit d'œuvres caritatives ouvrant droit à une défiscalisation à hauteur de 60% de le coût de revient dans la limite de 0,5% de leurs revenus imposables (art. 238 bis Code général des impôts). Cet avantage fiscal s'applique également au transport et au stockage des invendus à donner, simplifiant la tâche des organismes caritatifs. L'importance de cette remise d'impôt rend le don souvent plus rentable que la destruction ou la méthanisation des denrées, pratiques notamment assujetties à la TGAP (CESE, 2014). Néanmoins, le cadre juridique français de la lutte anti-gaspi ne traite encore que les symptômes de la surproduction alimentaire, et non ses causes. Le second Pacte national de lutte contre le gaspillage

²⁸ V. plusieurs décrets de 2011 à cet égard, <http://atee.fr/biogaz/injection-du-biogaz-dans-le-r%C3%A9seau>

²⁹ Décret n° 2018-458 du 6 juin 2018 modifiant la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement

³⁰ V. amendement du Sénat à l'art. 16 C

³¹ Cette loi était présentée par une représentante de l'association HTS (association nantaise de l'ESS engagée dans la transformation d'invendus alimentaires) comme le principal moteur, d'un point de vue juridique, du développement de ce type d'activité (entretien avec l'auteur).

alimentaire 2017-2020 semble toutefois porter l'ambition plus avant. Son premier engagement porte sur une « gouvernance plus participative », plusieurs mesures visent un élargissement des mesures d'incitation et des partenariats en amont de la distribution (mesures 4B, 4C, 5C) et les aspects de sensibilisation et d'éducation sont mis à l'honneur (engagements 7 et 8). Mais le pas n'est toujours pas franchi d'engager une réflexion d'envergure sur les liens entre système agroalimentaire et gaspillages de ressources au sens large, dans une perspective circulaire.

Au plan européen, les objectifs en matière de gaspillage alimentaire sont, au contraire, formellement intégrés aux stratégies d'économie circulaire (COM, 2011 ; 2014 ; 2015). La stratégie de la Commission à cet égard est cependant en régression, en termes d'harmonisation des définitions mais aussi d'objectifs, la réduction de 50% du gaspillage étant sans cesse repoussée (V. CCE, 2016). De plus, l'articulation entre les différentes législations applicables au secteur agroalimentaire reste problématique. Le rapport de la Cour des comptes européennes (CCE, 2016) à ce sujet est éloquent. Ainsi, aucune étude d'impact n'a été conduite sur les effets des réformes de la PAC sur le gaspillage alimentaire, en dépit de dispositifs dont l'impact est potentiellement significatif, comme l'augmentation récente de la part d'aides re-couplées à la production incitant à produire, et la mise en œuvre des mécanismes de marché³² se traduisant en milliers de tonnes retirées annuellement du marché. Certains leviers existants dans les législations afférentes sont par ailleurs insuffisamment exploités par les États-membres, notamment les possibilités de financement, par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), d'infrastructures ou de programmes de transfert de connaissance favorables à la prévention du gaspillage. Des critiques similaires sont faites à l'égard de la Politique commune de la pêche (PCP). En matière de sécurité des aliments, un défaut de coordination au niveau européen est encore une fois repérable en termes de pratiques d'hygiène, de traçabilité ou encore d'étiquetage des dates de consommation. La législation en matière de don alimentaire pose également certains problèmes, principalement en termes de responsabilité des donateurs en cas d'intoxication alimentaire (mais pas seulement, V. Maccioni, 2018 ; CCE, 2017 ; CESE, 2014). Toute réflexion sur le gaspillage alimentaire ne peut enfin faire l'impasse sur les relations commerciales au sein de la filière agro-alimentaire. Les producteurs primaires, atomisés et soumis à de nombreuses contraintes, se retrouvent en effet souvent en position de faiblesse face à l'industrie et surtout la grande distribution, alors capables d'imposer leurs conditions sans contrepartie. Les exigences de l'aval de la filière peuvent ainsi se muer en pratiques commerciales déloyales et favoriser le gaspillage de productions unilatéralement jugées comme impropres à la vente (PE, 2014)

II – L'économie circulaire en filigrane dans les politiques agroalimentaires

Dans le cadre de la PAC, les objectifs de développement durable offrent une porte d'entrée à l'économie circulaire, à défaut de mention explicite. La difficulté à concilier les trois piliers du DD restant pleine et entière dans le cadre juridique actuel (A), l'économie circulaire conçue plus largement que dans la perspective institutionnelle pourrait pourtant se révéler favorable à l'élaboration de systèmes alimentaires plus durables (B).

A) Les politiques agro-alimentaires face au développement durable

Les objectifs originels de la PAC sont énoncés à l'article 39§1 du TFUE : il s'agit d'assurer la productivité de l'agriculture (a), la stabilité des marchés (b), la sécurité des approvisionnements (c), un niveau de vie équitable de la population agricole (d) et un prix raisonnable pour les consommateurs (e). Souvent interprété comme le fondement d'une agriculture intensive peu favorable à la protection de l'environnement, le premier objectif est néanmoins complété par la mention d'un « emploi optimum des facteurs de production » devant être assuré par cette productivité agricole. Quel qu'ait pu être le sens originellement donné à cette précision, il paraît

³² Mesures consistant à stocker ou détruire des denrées dans le but de soutenir un marché.

aujourd'hui sensé de l'interpréter comme une incitation à orienter l'agriculture européenne vers la circularité, comme optimisation de l'emploi des ressources nécessaires à l'activité agricole. De plus, ces objectifs ont été enrichis au fil du temps par divers règlements, grâce à la possibilité ouverte par le Traité d'effectuer des « ajustements opportuns » au cours du temps (art. 39§2) ayant conduit la CJCE à reconnaître l'existence d' « objectifs implicites » (sanitaires en l'occurrence) de la PAC lors de l'affaire des hormones³³. Les réformes de 1992 puis 1999 consacrent ainsi le concept de multifonctionnalité de l'agriculture, réorientant une partie des aides publiques vers un nouveau pilier, celui du développement rural dans une perspective de développement durable. Ainsi, au titre des Mesures agro-environnementales (MAE), les agriculteurs peuvent désormais se voir octroyer des aides compensatoires pour certaines actions en faveur de la protection de la biodiversité ou encore oeuvrant à la lutte contre le changement climatique. Le traité d'Amsterdam (1999) a également consacré le principe d'intégration de la protection de l'environnement dans toutes les politiques publiques européennes (aujourd'hui à l'article 11 TFUE), offrant un nouveau fondement pour une gestion durable des ressources agricoles.

Néanmoins, si la réalisation des objectifs de la PAC était conçue à l'origine comme devant primer sur l'élaboration du marché intérieur (art. 42 TFUE), les règlements sectoriels venant l'implémenter ont renversé cette hiérarchie. Le législateur a ainsi subordonné les objectifs de l'article 39 au respect des exigences du droit de la concurrence, appuyé en ce sens par une interprétation stricte de ses dispositions par les autorités de concurrence (Bouillot, 2017). Le droit des ententes, des abus de position dominante, concentration et aides d'état, restreint ainsi la marge de manœuvre des États-membres souhaitant soutenir leurs agriculteurs, et la capacité de ces derniers à négocier collectivement, dans un contexte pourtant marqué par une forte asymétrie du pouvoir de marché en faveur de l'aval de la filière agroalimentaire. Le droit de la concurrence intra-européen reste ainsi le cadre par défaut de l'organisation commune des marchés agricoles, les objectifs assignés à la PAC ne pouvant être poursuivis que dans les limites qu'il impose. Il en va de même pour les relations commerciales extérieures de l'UE, encadrées par les traités de libre-échange (principalement les Accords de Marrakech instituant l'OMC, et depuis récemment le CETA) limitant les mesures protectionnistes à l'échelle internationale. Si la réduction des aides couplées à la production et des soutiens à l'exportation a permis de limiter la surproduction alimentaire structurelle de l'UE, la libéralisation des échanges a pour effet pervers de favoriser le *dumping* socio-environnemental de la part des pays les « moins-disant » en la matière. La production primaire européenne se trouve ainsi prise dans une contradiction entre sa forte inscription dans les marchés mondialisés et sa volonté de préserver/favoriser des standards de durabilité élevés de ses modèles agricoles.

En plus d'être pénalisés face à leurs concurrents étrangers supportant des charges inférieures, les agriculteurs européens et français voient leur capacité à négocier collectivement avec les acheteurs restreinte par le droit de la concurrence européen, dans un contexte pourtant marqué par une forte asymétrie du pouvoir de marché en faveur de l'aval de la filière agroalimentaire. Pour tenter de remédier à cette situation, la CJUE a consacré récemment la possibilité d'ententes concernant notamment l'échange d'informations ou encore la coordination des volumes de production au sein d'organisation ou associations d'organisations de producteurs³⁴. Cette consécration s'est vue confirmée au plan législatif pour tous les secteurs agricoles par le Règlement Omnibus adopté le 11 décembre 2017. L'encadrement contractuel, notamment en termes de transparence, et appuyé sur les interprofessions, est également mis à l'honneur comme mécanisme de correction des asymétries des marchés agricoles. Néanmoins, la marge de manœuvre des producteurs agricoles en termes d'entente reste limitée et incertaine face à l'appréciation des autorités de concurrence. La durabilité économique de l'agriculture en fait donc les frais, la compétitivité internationale et les prix bas pour les consommateurs se faisant ainsi au détriment du maintien des structures les plus fragiles ne s'inscrivant ni dans les marchés de niche à haute valeur ajoutée ni dans les marchés globalisés fortement concurrentiels. La préservation d'un maillage territorial agricole se révèle pourtant essentielle à un système agro-alimentaire optimisé en terme

³³ CJCE, 23 févr. 1988

³⁴ CJUE 14 nov. 2017, aff. C-671/15

d'utilisation des ressources, dans une optique de raccourcissement des filières et de création de synergies territoriales agri-urbaines.

Au-delà de la production primaire, les enjeux diffèrent. La question centrale est avant tout celle de la sécurité alimentaire au sens des normes d'hygiène et de l'absence de contaminants. La médiatisation de crises sanitaires majeures à partir des années 90 a poussé les pouvoirs publics à renforcer les dispositifs visant la transparence et la traçabilité des produits alimentaires afin de restaurer la confiance des consommateurs, aboutissant au système européen actuel fondé sur le « paquet hygiène »³⁵ (2006). Ces normes contraignantes se révèlent néanmoins encore une fois défavorables aux plus petites structures, car nécessitant des investissements en équipements importants et le respect de procédures complexes. Elles peuvent par ailleurs se révéler incompatibles avec la diminution du gaspillage alimentaire (CESE, 2014). Au vu de ces difficultés à concilier les enjeux du développement durable dans le secteur agroalimentaire, l'EC pourrait offrir un cadre conceptuel propice à l'innovation.

B) L'économie circulaire, un cadre de référence pour concilier les enjeux de la durabilité du système agro-alimentaire ?

AMAP, jardins partagés, épiceries solidaires, circuits-courts, composteurs collectifs... de la production à la distribution, différentes structures fleurissent, avec des objets, des publics et des objectifs certes divers, mais néanmoins des ambitions sous-jacentes fréquentes : celles de politiser l'acte de manger et de restaurer un lien de confiance entre producteurs et consommateurs, voire entre l'Homme et la Nature. Ces initiatives « ont en commun de promouvoir l'expérimentation d'alternatives dites écologiques et citoyennes cherchant à court-circuiter les filières agro-alimentaires » et « expérimentent (...) une relocalisation de l'action collective fondée sur une stratégie (...) de contournement des formes habituelles de production-consommation-élimination » (Dumain & Rocher, 2017). Si ces structures ne se revendiquent pas nécessairement de l'économie circulaire en tant que telle, elles en pratiquent souvent les principes, par le biais de l'économie collaborative, du recyclage des déchets organiques ou encore de la multifonctionnalité des espaces agricoles. Bien que l'évaluation scientifique des effets de ces nouvelles pratiques en terme de durabilité soit complexe (par exemple, sur les limites des circuits-courts, V. Gallaud & Laperche, 2016) elles participent fortement au renouvellement des modes de production et de commercialisation alimentaire en poursuivant à la fois des modèles agronomiques écologiques, une meilleure rémunération des producteurs, un ancrage territorial, un renforcement des liens personnels entre producteurs, distributeurs et consommateurs... Ces projets proposent ainsi des innovations organisationnelles, mais plus largement sociales, en invitant à repenser les rapports sociaux en dehors du marché. Elle se veulent porteuses de modèles intégrant tous les aspects de la durabilité. Une telle perspective suppose cependant de rompre avec une approche techniciste de l'économie circulaire telle qu'elle transparaît dans les politiques publiques. C'est en effet en terme de circularité des systèmes alimentaires qu'il s'agirait alors de raisonner, en lien avec les questions d'agroécologie, et non simplement en terme de valorisation des coproduits et déchets alimentaires qui ne constitue qu'une part limitée des enjeux de la durabilité de l'alimentation. Ainsi, c'est bien sur les acteurs infra-étatiques que repose ce renouvellement de la question de l'EC dans l'agroalimentaire.

³⁵ La "Food Law" (Règlement 178/2002) originelle complétée par cinq autres règlements (Règlement (CE) n°853/2004, Règlement (CE) n°882/2004, Règlement (CE) n°852/2004, Règlement (CE) n°854/2004, Règlement (CE) n°183/2005)

Partie II – Le pari d'une gouvernance renouvelée au cœur de la transition alimentaire et circulaire

Face à la complexité des enjeux relatifs à l'économie circulaire et à l'alimentation, face à la contraction des budgets publics dans une Europe en crise, face à la défiance croissante des citoyens, l'État et l'UE se reposent de plus en plus sur l'implication de nouveaux acteurs pour implémenter les politiques publiques – mouvement caractéristique, selon certains, des sociétés post-moderne (Salles, 2009). Concernant l'économie circulaire comme l'alimentation, les nouvelles formes de gouvernance qui en résultent s'appuient à la fois sur les territoires et la société civile pour adapter et opérationnaliser localement les lignes directrices européennes et nationales. Il revient ainsi aux territoires et aux entités privées d'innover pour mettre en cohérence les différents principes et objectifs d'un système alimentaire durable sous le prisme de l'économie circulaire. A ce titre, les collectivités et autres groupements territoriaux sont investis de missions de planification et de pilotage afin d'impulser, en concertation avec la société civile, la transition sur leur territoire (I). De nouveaux outils sont par ailleurs proposés directement aux différents acteurs de la société civile afin d'inciter et d'accompagner leur engagement individuel ou collectif dans des démarches visant la durabilité, et incidemment la circularité (II).

Section I – Le territoire, échelon privilégié de la transition alimentaire et circulaire

Selon Gallaud & Laperche (2016), un territoire durable est un « *territoire sur lequel la gouvernance locale favorise la coopération des acteurs dans les processus d'innovation visant à concilier les trois piliers du développement durable* » (p.71). La notion de proximité des acteurs économiques y est centrale : dans ses dimensions géographique, organisationnelle (appartenance commune à des organisations formelles ou informelles), institutionnelle (normes et cadres d'action communs) et cognitive (référentiels, culture, valeurs commun-e-s), elle conditionne l'émergence des « milieux innovants » considérés comme « *le bloc cognitif* » de l'innovation, « *une agrégation des capacités d'actions et des facultés cognitives des différents acteurs* » (Torre & Tanguy, 2014 in Gallaud & Laperche, 2016). L'effet d'agglomération engendré par cette proximité se traduit notamment par une spécialisation locale du marché et de ses infrastructures, favorable aux économies d'échelle, et un développement technologique grâce à la diffusion de connaissances. Autant d'éléments moteurs de l'attractivité du territoire et donc du maintien et de la diversification des activités économiques qui s'y déploient. L'enjeu pour les pouvoirs publics locaux est dès lors de favoriser cette proximité en assurant un cadre institutionnel favorable, et en développant son organisation concrète. Avant d'être insufflée au territoire, cette proximité doit être cependant être rendue effective au sein même des administrations locales, dont l'organisation verticale et cloisonnée doit être repensée en faveur de l'horizontalité et de la transversalité (Auxilia, 2016). Il s'agit également d'influer sur la proximité cognitive des acteurs du territoire, en adoptant un *leitmotiv* clair, transversal et stable dans la durée irriguant les différentes stratégies d'institutionnalisation et d'organisation de cette proximité. L'EC apparaît comme une thématique fédératrice à cet égard, étant fortement portée au niveau européen et national³⁶, présentée comme répondant avantageusement aux défis du développement durable³⁷ et insistant fortement sur la coopération. L'élaboration d'un milieu « éco-innovant » dans une perspective circulaire doit dès lors être favorisée par une planification adéquate de la part des autorités locales (I), participant à l'émergence d'une proximité institutionnelle. Elle peut également passer par la mise en place de projets de territoire spécifiques, la collectivité contribuant à l'organisation concrète de réseaux aptes à opérationnaliser les principes de l'EC (II). Une bonne articulation de ces deux pans de l'action

³⁶ V. *supra*

³⁷ Sur son rapport avec la RSE, V. *infra*

publique locale, associés à une gouvernance inclusive, serait par ailleurs propice à l'émergence d'une culture commune autour de l'EC (Auxilia, 2016).

I – La planification territoriale en matière d'EC et d'alimentation : une combinaison nécessaire pour une orientation stratégique de long-terme

Différents plans et schémas peuvent intégrer, sous des angles différents en fonction de leur nature, les problématiques propres ou connexes à l'EC. Bien que n'étant pas les seules collectivités concernées, les Régions apparaissent comme l'échelon territorial pivot en matière d'EC, étant chef de file en matière de développement économique, d'aménagement et de développement du territoire, et d'environnement (A). Quant à l'EC dans l'alimentation, si l'échelon régional reste stratégique, les autres CT conservent des compétences importantes (B).

A) Le rôle central de la Région dans la planification de l'EC

La planification régionale a un rôle important à jouer dans la transition vers une économie circulaire, devant s'appuyer sur une réflexion d'ensemble sur la cohérence des autres politiques publiques menées en parallèle (Auxilia, 2016). La Loi NOTRe ayant renforcé le caractère prescriptif de certains de ses instruments, elle leur a conféré une effectivité supérieure.

Les contrats de plan Etat-Région (CPER), assurant la programmation des financements pluriannuels des projets d'aménagement et de développement du territoire sont primordiaux. Ils doivent désormais inclure un volet économie circulaire³⁸, ce qui en assure au moins une intégration minimale dans la planification territoriale générale.

Au niveau des grandes orientations économiques régionales, le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) définit « *les orientations en matière d'aides aux entreprises, de soutien à l'internationalisation et d'aides à l'investissement immobilier et à l'innovation des entreprises, ainsi que les orientations relatives à l'attractivité du territoire régional* » dans l'optique de favoriser « *un développement innovant, durable et équilibré du territoire* » (art. 2 Loi NOTRe). L'économie circulaire, vectrice d'écovolutions et supposant un ancrage territorial, s'insèrent logiquement dans ce cadre. Clé de voûte des actions de la Région en matière économique, mais également sociales (notamment par rapport à l'ESS), le SRDEII se révèle dès lors particulièrement important pour la systématisation des actions régionales en faveur de l'EC. Son caractère prescriptif (rapport de compatibilité) vis-à-vis des actes des collectivités et groupements infra-régionaux en matière d'aide aux entreprises (subventions, rabais, prêts, etc...) en fait un outil essentiel pour favoriser de nouveaux modes de conception, de production, de commercialisation ou de coopération sur l'ensemble du territoire.

Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité du territoire (SRADDET) forme un deuxième instrument de planification important pour une territorialisation systémique de l'EC. Il fixe « *les objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, d'intermodalité et de développement des transports, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets* » (art. 10). Cette transversalité, faisant converger transition écologique et résilience territoriale (Auxilia 2016), en fait un document de première importance, structurant véritablement l'aménagement du territoire et impactant dès lors directement et indirectement l'EC. Les documents d'urbanisme inférieurs (SCOT, PLU, etc) sont également placés dans un rapport de compatibilité à son égard, le rendant incontournable.

Le plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD) implique quant à lui la définition d'une stratégie prospective sur le territoire et une déclinaison locale des objectifs

³⁸ Circulaires 5670/SG du 02/08/2013 et NOR PRMG1328975C du 15/11/2015

nationaux en matière de déchets, complétés d'un plan régional d'action en faveur de l'économie circulaire (art. 8). Si de ce fait l'EC bénéficie d'un plan spécifique imposant une réflexion sur cette thématique ; sa position en annexe du plan de gestion des déchets en suppose une appréhension trop restreinte. Les rapports entre ces deux plans devraient en toute logique être inversés, la gestion des déchets ne constituant en principe qu'un élément parmi d'autres de l'EC, selon les termes mêmes de sa définition légale³⁹. Envisagée comme telle, cette approche apparaît potentiellement préjudiciable à l'EC en étouffant son potentiel systémique (Auxilia, 2016). Le PRPGD n'en reste pas moins un outil essentiel d'orientation de la stratégie déchets sur le territoire régional, ce qui ne peut manquer d'impacter lourdement l'EC, en termes d'éco-conception (tarification incitative), de valorisation matière ou énergie (présence d'infrastructures adéquates) et d'élimination.

Depuis la LTECV, un schéma régional biomasse (SRB) conjointement élaboré par la Région et l'État définit par ailleurs les objectifs de développement de l'énergie biomasse au regard des caractéristiques territoriales (art. L222-3-1 C.env.). Il est précisé que ces objectifs « *incluent les sous-produits et déchets dans une logique d'économie circulaire* », et que ce schéma vise globalement une utilisation optimisée des ressources dans une perspective de lutte contre le changement climatique. Il doit notamment être articulé le PRPGD et le SRADDET. Il est élaboré en consultation avec les représentants des différentes filières impliquées dans la valorisation de la biomasse (sylviculture, agriculture, pêche...) ⁴⁰.

Aux échelons infra-régionaux, les documents d'urbanisme (SCoT et PLU/PLUi principalement) doivent être mobilisés pour rendre effectives les grandes orientations des schémas régionaux. Une affectation des sols adéquate se révèle en effet primordiale sur de nombreux points, que ce soit pour assurer la multifonctionnalité de certains espaces (selon une approche « cycle de vie de l'aménagement », V. ADEME 2017) ou en protéger d'autres (notamment le foncier agricole dans une perspective d'alimentation durable territorialisée). A ce titre, les exigences posées par l'article L121-1 du Code de l'urbanisme en terme de développement durable font également figure de levier. Mais bien d'autres documents ont un rôle à jouer. Les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET), généralisés par la LTECV à tous les EPCI de plus de 20 000 habitants (art. 188), permettent aux territoires d'intégrer de manière opérationnelle l'EC sous le prisme de l'efficacité énergétique, de la réduction des GES et du développement des énergies renouvelables et de récupération. Leur vocation à intégrer les différentes politiques sectorielles locales en fait des instruments systémique de premier plan à l'échelle intercommunale. Les programmes locaux de prévention des déchets (PLPD), prévus depuis la Loi Grenelle (art. L541-15-1 C.env.) et imposés par décret⁴¹ depuis 2015 aux collectivités/groupements en charge de la collecte des déchets, permettent également une adaptation locale de la gestion des déchets ménagers et assimilés vers plus de circularité.

B) Une déclinaison indispensable en matière alimentaire impliquant largement les autres collectivités et leurs groupements

Selon le livre préliminaire du Code rural en définissant les grands principes, la politique alimentaire relève avant tout du niveau national, notamment au travers du programme national pour l'alimentation (PNA). Cette approche apparaît toutefois anachronique au regard de la décentralisation de nombreuses compétences en lien avec l'alimentation, faisant des collectivités territoriales et de leurs groupements des acteurs incontournables de ce domaine. L'échelon national se cantonne souvent, en réalité, à un rôle de coordination (Huten, 2018). Ainsi, les Régions co-rédigent avec les services de l'Etat les plans régionaux d'agriculture durable (PRAD), et décident

³⁹ V. *supra*

⁴⁰ Décret 2016-1134 du 19 août 2016

⁴¹ Décret n° 2015-662 du 10 juin 2015 relatif aux programmes locaux de prévention des déchets ménagers et assimilés

des grandes orientations économiques du territoire au travers des CPE, SDREII et SRADDET - impactant nécessairement l'activité agricole et agro-alimentaire. Les départements peuvent indirectement participer à la préservation ou au développement de l'agriculture au travers de leurs compétences en matière d'espaces naturels sensibles (ENS) et de définition des périmètres de protection des espaces agricoles et naturels péri-urbains (PEAN) permettant de pérenniser sur le long-terme certaines activités agricoles. Les communes et intercommunalités disposent par ailleurs de compétences importantes à cet égard : urbanisme, restauration collective, abattoirs, halles et marchés, collecte des déchets... Sans oublier la clause de compétence générale dont disposent les communes (la Loi NOTRe ayant confirmé sa suppression pour les autres collectivités). En cas de carence de l'initiative privée et l'existence d'un intérêt public, les CT peuvent aussi développer des activités commerciales et industrielles propres⁴², dont l'alimentation pourrait faire partie. On peut interpréter les objectifs de la politique alimentaire en termes de développement durable, d'alimentation saine et locale, etc... placés en exergue du Code rural (art. L1), comme la reconnaissance d'une telle carence privée de nature à justifier l'intervention locale (Huten, 2018). Par ailleurs, la jurisprudence a reconnu la possibilité pour les CT de déployer des activités connexes à leurs prérogatives de nature à satisfaire les besoins de leurs services sans avoir à respecter les critères jurisprudentiels susmentionnés⁴³.

Les PRAD « *fixe[ent] les grandes orientations de la politique agricole, agroalimentaire et agro-industrielle dans la région en tenant compte des spécificités des territoires ainsi que de l'ensemble des enjeux économiques, sociaux et environnementaux* » (art. L111-2-1 du Code rural). Ils sont préparés conjointement par les services déconcentrés régionaux et le conseil régional, avec consultation des collectivités territoriales, des chambres d'agriculture et des grands syndicats agricoles, et doivent faire l'objet d'une enquête publique. Ils constituent donc l'outil stratégique principal pour définir la politique alimentaire régionale (pour 7 ans), dont le caractère concerté doit en assurer l'articulation avec les politiques menées aux échelons inférieurs. Le PRAD n'est néanmoins pas opposable aux documents inférieurs, devant simplement être « porté à connaissance » lors de leur révision. Une intégration réelle des enjeux de l'alimentation durable doit donc être assurée notamment au sein des SCoT et PLU dont la valeur réglementaire est actée. C'est principalement en termes de préservation de l'espace agricole que ces documents d'urbanisme se révèlent essentiels quant à la thématique alimentaire. Le SCoT, déterminant les grands équilibres de l'aménagement du territoire sur le long terme (15 à 20 ans) est un « *outil qui permet de faire le lien entre préservation de l'espace agricole et production alimentaire* » et qui « *crée un espace de dialogue, une occasion de s'interroger et de construire collectivement une agriculture durable et locale* » (CERDD, 2013 : p.4). Il est appuyé en ce sens par l'obligation de réaliser un diagnostic agricole préalable à son élaboration. Les PLU intercommunaux et communaux sont également fondamentaux, car ils définissent le zonage de leur territoire déterminant les possibilités d'urbanisation, d'installation de commerces etc.

Nombreux sont ainsi les outils de planification à disposition des CT ayant un impact potentiellement important sur le développement systémique de l'EC. Bien pensés et bien articulés, ils permettent d'établir un cap stratégique clair et cohérent guidant sur le long-terme l'action des territoires aux différents échelons, mais influencent également la société civile et les entreprises y voyant le gage d'un engagement pérenne. Ce d'autant plus que ces derniers prennent une part de plus en plus active dans l'élaboration de ces plans et schémas. L'enjeu se révèle ainsi non seulement stratégique, mais également pédagogique. En effet, s'il est important d'établir une stratégie globale à l'échelle d'un territoire, son opérationnalisation ne peut reposer sur les seules épaules des collectivités. Elle suppose une appropriation par les acteurs économique, une « acculturation » à l'EC à laquelle contribue la concertation des parties prenantes lors des phases d'élaboration des documents de planification (Auxilia, 2016). Dans cette perspective, en complément d'une planification bien conçue ou en palliatif de ses carences, des projets ponctuels pensés avec les

⁴² Conseil d'Etat, 30 mai 1930, chambre syndicale du commerce en détails de Nevers

⁴³ Conseil d'Etat, 29 avril 1970, société Unipain

acteurs locaux, peuvent être mis en place par les collectivités locales pour impulser des initiatives concrètes, opérationnelles sur leur territoire.

II – Le pilotage par projets : des opportunités de décloisonnement pour une impulsion globale

Le « mode projet », basé sur la collaboration entre services, le décloisonnement selon un schéma horizontal et non plus vertical, apparaît opportun dans une démarche d'EC systémique et non plus cantonnée à un secteur ou direction particulier-ère. Il s'agit d'un enjeu important pour les CT, marquées par une culture du cloisonnement, qui suppose une implication réelle des élus et de l'administration locale ainsi que des moyens dédiés (personnels, espaces d'échanges...) pour être efficace (Auxilia, 2016). Par le biais de « l'appel à projet », dont la nature juridique reste à définir, l'État incite les territoires à développer de telles démarches intégrées thématiques, avec à la clé un accompagnement technique et/ou financier et la délivrance d'un label. De telles initiatives ont été nombreuses à voir le jour sur des thèmes en rapport avec l'EC (A). En matière alimentaire, c'est certainement les projets alimentaires territoriaux (PAT) qui sont les plus porteurs en vue de l'intégration de l'EC au système alimentaire local (B).

A) De multiples dispositifs favorables à l'économie circulaire

Les Agenda 21 locaux apparaissent historiquement comme la première démarche de projet territorial en matière de développement durable. Ils font suite à l'Agenda/Action 21 issu du Sommet de Rio de 1992, dont le chapitre 28 dispose que « *toutes les collectivités locales instaurent un dialogue avec les habitants, les organisations locales et les entreprises privées afin d'adopter un programme Action 21 à l'échelon de la collectivité* ». La Commission européenne s'est emparée de la question en lançant la Charte d'Aalborg sur la ville durable, incitant au développement de ces agendas locaux. Les stratégies nationales de développement durable françaises ont par ailleurs fixé des objectifs progressivement croissants pour leur élaboration effective dans les territoires, auxquels ont été assignées 5 finalités : la lutte contre le changement climatique, la préservation de la biodiversité, des milieux et des ressources, la cohésion sociale et la solidarité, l'épanouissement des humains et une dynamique de développement responsable ; et 5 méthodes : une stratégie d'amélioration continue, la participation du public, une organisation du pilotage, la transversalité des approches et une évaluation partagée. Depuis 2007, le respect de ces critères conditionne l'accès au label « Agenda 21 » pour les démarches de développement durable des territoires, à l'occasion d'« appels à reconnaissance des Agenda 21 locaux » régulièrement organisés par le Ministère en charge du développement durable. C'est la Loi Grenelle II qui a consacré la notion en droit, et l'engagement de l'État à cet égard en matière d'animation et de soutien de ces démarches (art. 253 & 254).

Les « Territoires à énergie positive pour la croissance verte » (TEPCV) lancés en 2014 visaient à soutenir financièrement (de 500 000 à 2 millions d'euros) et techniquement les territoires pionniers en matière de transition énergétique. Ils ont été complétés par deux labels intermédiaires à destination des territoires moins avancés mais néanmoins engagés dans cette transition, les « Territoires à énergie positive en devenir » (TED) et les « Contrats locaux de transition énergétique » (CLTE). Les cahiers des charges en ont été définis au niveau régional. Censés favoriser les actions globales, co-construites, principalement en faveur des économies d'énergie et du développement des énergies renouvelables, les TEPCV peuvent également inclure des actions dans le domaine des déchets et du gaspillage alimentaire. Ils sont couplés avec un programme fonctionnant sur le même mode à destination des PME, les « projets territoriaux intégrés pour la transition énergétique », de manière à créer une synergie entre stratégies publiques et privées. Le CLER-Réseau des territoires à énergie positive, regroupant depuis 2010 les territoires engagés dans la transition énergétique et désigné comme référence en matière d'expertise dans le cadre des TEPCV, se révèle néanmoins critique à l'égard de ce dispositif. Qualifié d'« *oasis financier dans le*

grand désert de la rigueur budgétaire », son aspect ponctuel au détriment d'une dotation pérenne est regretté, d'autant plus que sa combinaison avec des grands programmes énergétique nationaux réservés aux territoires lauréats fait craindre un accaparement de ces ressources au profit des grands groupes énergétiques⁴⁴.

Dans la même veine, mais centrés sur la question des déchets, les « Territoires zéro déchet, zéro gaspillage » (TZDZG) sont des projets lancés en 2016 par le ministère de l'environnement à destination des territoires, accompagnés par l'ADEME sur les plans méthodologiques et financiers, et censés décliner à l'échelle locale les objectifs relatifs à l'EC portés par la LTECV⁴⁵. Sur une durée de trois ans, les collectivités et syndicats intercommunaux sélectionnés lors de l'appel à projet sont engagés « *à mettre en œuvre un projet politique intégré concernant la prévention et la gestion des déchets, dans une dynamique d'économie circulaire* »⁴⁶. L'engagement doit porter sur le long-terme, être basé sur une « démarche itérative de recherche de solutions » et une gouvernance inclusive, assurer la transparence sur les coûts et les modes de gestion et assurer la diffusion de son expérience auprès des autres territoires. Des moyens idoines doivent être justifiés pour mener à bien ces engagements, notamment préciser les compétences des différents territoires, formaliser le « mode projet » et faire de la pédagogie auprès des partenaires. Deux niveaux d'engagements concrets sont par ailleurs prévus, certains obligatoires dont l'inclusion d'objectifs quantifiés et vérifiables, la mise en place d'indicateurs et d'une comptabilité spécifiques, l'adoption d'un PLPD performant, la mise en place d'une tarification incitative de collecte, etc.. d'autres facultatifs au regard du contexte local, comme l'extension des consignes de tri et l'amélioration de la collecte, la coordination de démarches d'écologie industrielle et territoriale ou encore la promotion de l'ESS dans le secteur des déchets.

Un projet de label « économie circulaire »⁴⁷ à destination des EPCI est par ailleurs actuellement en cours d'expérimentation auprès de quelques groupements locaux, devant promouvoir les politiques territoriales efficaces en terme de « déchets-matière ». Il s'agit actuellement d'analyser les démarches similaires, de déterminer le catalogue d'action à valoriser, la teneur des objectifs visés, les indicateurs pertinents à mettre en œuvre, les conditions de déploiement sur le territoire, etc...

B) Les Projets alimentaires territoriaux, levier pour un système agro-alimentaire circulaire

La Loi d'avenir pour l'agriculture et l'alimentation (LAAAF, art. 39) de 2014 a créé un outil spécifique destiné à l'élaboration d'une politique alimentaire transversale à l'échelle locale : le PAT. Inscrit dès le livre préliminaire dans le Code rural (art. L1-III al. 3), il apparaît comme l'outil privilégié, quoique facultatif, d'implémentation territoriale des objectifs du programme national pour l'alimentation (PNA) et des PRAD. L'approche est résolument centrée sur une gouvernance inclusive, les PAT visant « *à rapprocher les producteurs, les transformateurs, les distributeurs, les collectivités territoriales et les consommateurs* » en vue du développement de l'agriculture et d'une alimentation de qualité. L'article L111-2-2 C. rur. en explicite les modalités : « *les projets alimentaires territoriaux (...) sont élaborés de manière concertée avec l'ensemble des acteurs d'un territoire et répondent à l'objectif de structuration de l'économie agricole et de mise en œuvre d'un système alimentaire territorial. Ils participent à la consolidation de filières territorialisées et au développement de la consommation de produits issus de circuits courts, en particulier relevant de la production biologique* ». Leur formalisation passe par un contrat, dont l'initiative peut venir de tout acteur impliqué sur le territoire. Un diagnostic territorial sur l'agriculture et l'alimentation doivent l'appuyer, et il doit prévoir des actions opérationnelles au-delà de ses objectifs.

L'importance donnée à la territorialisation de l'alimentation et des filières agroalimentaire dans une perspective durable constitue une opportunité en faveur de l'économie circulaire,

⁴⁴ CLER, « Autonomiser les territoires pour engager la transition énergétique dans la durée », LeMonde.fr, 04/02/2016

⁴⁵ <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/territoires-zero-dechet-zero-gaspillage>

⁴⁶ Cahier des charges de l'appel à projets « Territoires zéro gaspillage zéro déchets », 2014 - <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Cahier%20des%20charges%202014%20de%20l%E2%80%99appel%20%C3%A0%20projets%20TZDZG.pdf>

⁴⁷ <https://www.cercle-recyclage.asso.fr/images/stories/pdf2/groupes-travail/eco-circulaire/ademe-presentation.pdf>

notamment dans sa dimension d'écologie industrielle et territoriale. La coopération nécessaire au sein du territoire, ainsi que la nécessité d'en valoriser au maximum les ressources, serait ainsi favorable à l'interconnexion des flux au sein du système agroalimentaire (Gallaud & Laperche, 2016). Si une telle « agriculture circulaire » peut se rapporter à un certain idéal-type d'agriculture durable fondée sur une optimisation du modèle industriel dominant (Plumecocq *et al.*, 2018), l'insistance du législateur sur les circuits-courts et l'alimentation locale ouvre des perspectives plus larges quant à une réflexion systémique incluant également les modèles d'affaires ou encore les modes de consommation. De plus, si la loi ne détaille pas outre mesure les objectifs du PAT, le gouvernement précise que ses finalités incluent un vaste panel d'enjeux allant du développement de l'agroécologie à la lutte contre le gaspillage alimentaire, la préservation des paysages ou encore l'éducation alimentaire et l'accessibilité sociale à l'alimentation⁴⁸. L'alimentation circulaire telle que décrite par l'ADEME (2017) est ainsi parfaitement soluble dans le cadre d'un PAT : le développement des circuits-courts de proximité correspondrait à la déclinaison de l'approvisionnement durable en matière alimentaire ; la lutte contre le gaspillage alimentaire et le suremballage répondrait à l'exigence d'allongement de la durée de vie et de consommation responsable ; des modes de production agroécologiques s'apparenteraient à l'éco-conception ; la valorisation des déchets organiques et l'interconnexion des flux territoriaux s'inscriraient dans l'EIT et le recyclage ; et enfin la mise en valeur de la multifonctionnalité de l'agriculture par le soutien à de nouveaux modèles économiques relèverait de l'économie de la fonctionnalité. Le PAT peut en ce sens se révéler porteur d'innovations radicales, si tant est que la collectivité qui le porte en ait l'ambition.

L'implication des territoires apparaît ainsi fondamentale pour le développement de l'EC, et ceux-ci disposent à cet effet de nombreux outils. Un engagement politique fort, stable et partagé reste néanmoins une condition *sine qua non* de leur efficacité, qui suppose une bonne articulation, des instances *ad hoc* de coordination et un investissement spécifique en moyens humains et financiers. De même, fondés sur la coopération avec et entre les acteurs privés du territoire, ces instruments ne peuvent stimuler l'innovation vers plus de circularité que dans la mesure où ces derniers décident réellement de s'emparer de la problématique ainsi que des moyens mis à leur disposition. D'où la nécessité d'agir au cœur même de l'entreprise, dont la structure juridique actuelle n'est pas particulièrement favorable au développement durable.

Section II – Le renouvellement du secteur privé vers la durabilité

Le fonctionnement actuel de l'entreprise, centré sur la réalisation de profits et favorisant les détenteurs de capitaux au détriment des autres parties prenantes (Segrestin & Hatchuel, 2012) est remis en cause par une part croissante du monde académique. La « Corporate governance » héritée des années 80, avec pour référence l'article de Milton Friedman pour qui « *la seule responsabilité sociale de l'entreprise est d'augmenter ses profits* » (Friedman, 1970), apparaît contradictoire avec les principes du développement durable impliquant une prise en compte des externalités de l'activité économique en termes d'impact environnemental et social. Ce mode de fonctionnement serait par ailleurs antinomique de l'innovation, et a fortiori de l'éco-innovation, en mobilisant l'essentiel des bénéfices générés à court-terme à destination des actionnaires et non d'investissements en R&D (Segrestin & Hatchuel, 2012). A l'opposé de cette approche de l'économie se positionne le secteur de l'économie sociale et solidaire (ESS), dont l'activité n'est orientée qu'en faveur d'un intérêt collectif et mettant la coopération au cœur de la démarche. L'ESS apparaît ainsi comme un paradigme organisationnel propre à favoriser le développement durable, et notamment l'économie circulaire, récemment reconnu par le droit (I). Conçue à l'origine comme un domaine à part, cloisonné par rapport à l'économie dite « classique », les principes de l'ESS (utilité sociale,

⁴⁸ V. « Comment construire son projet alimentaire territorial », <http://agriculture.gouv.fr/comment-construire-son-projet-alimentaire-territorial>

gouvernance démocratique...) en viennent néanmoins à coloniser progressivement l'économie globale, par la biais d'une RSE de plus en plus importante et contraignante (II).

I – L'économie sociale et solidaire, un statut pour une troisième voie

L'économie sociale et solidaire (ESS), pensée comme « troisième voie » entre capitalisme et socialisme, offre des perspectives intéressantes en matière de développement durable, et notamment d'EC, de par son implantation historique dans divers secteurs liés à l'EC et son potentiel d'innovation sociale (A). L'encadrement juridique favorable qui lui est accordé stimule donc indirectement le développement de l'EC (B).

A) L'ESS, moteur historique et à venir de l'EC

Fondée sur l'utilité sociale tout en participant activement à l'économie (comptant pour plus de 10% du PIB en 2015 – CNCRES, 2015), l'ESS apparaît en effet comme un pont entre logique marchande et intérêt collectif ou général. Historiquement, l'identification du périmètre de l'ESS était basée sur les statuts juridiques caractérisant les coopératives, les mutuelles, les associations puis les fondations. Sous l'impulsion d'une vision anglo-saxonne et sa tradition philanthropique, l'ESS s'est récemment élargie aux sociétés commerciales agissant dans l'intérêt général. Parfois soutenus financièrement par les pouvoirs publics comme par le secteur privé au titre de la RSE, les acteurs de l'ESS sont à même d'investir des secteurs économiques délaissés par l'économie classique à défaut de rentabilité suffisante, à l'instar de la collecte, réparation et redistribution de certains déchets. L'ESS est d'ailleurs souvent assimilée à une « économie de la réparation » (Blin-Franchomme, 2013), qualification certes réductrice mais éloquente quant à son importance reconnue pour l'EC.

Dans le secteur agro-alimentaire, elle recouvre historiquement de nombreuses coopératives, dont les plus grandes ont désormais acquis une dimension multinationale et constituent des groupes au fonctionnement peu différent des entreprises classiques. Cependant, une ESS dite « de seconde génération », ou « ESS arrivante » (De Fourny & Nyssens, 2017), compte désormais nombre de structures militant pour un nouveau système agroalimentaire fondé sur l'implication des consommateurs, l'agriculture biologique et locale, la juste rémunération des producteurs, les économies de ressources : « l'ESS est à la pointe des circuits courts (AMAP, Jardins de Cocagne), des pôles territoriaux de coopération (Bou'Sol, écopole alimentaire d'Audruicq), des modes de distribution coopératifs (Biocoop) et des innovations mettant en valeur le rôle des consommateurs (la Louve), des financements de l'accès au foncier (Terre de liens)... » (LESS, 2018). L'ESS participe également à la récupération et valorisation d'invendus alimentaires dans une perspective de lutte contre le gaspillage alimentaire.

Mais l'intérêt de l'ESS pour le DD et l'EC ne s'arrête pas aux secteurs qu'elle investit. Elle est également caractérisée par des modes de gouvernance démocratiques, incluant différentes parties prenantes, tout en étant fortement ancrée dans un territoire. Dès lors, « l'économie sociale présente une matrice d'innovation sociale dans la mesure où elle met en interaction une association de personnes et une entreprise et qu'elle favorise la coopération entre parties prenantes » (Levesque, 2007 in De Fourny & Nyssens, 2017). Elle répond à une demande sociale de manière plus ou moins autonome tout en inventant de nouveaux rapports à l'échelle institutionnelle et inter-organisationnelle (De Fourny & Nyssens, 2017), opérant une « modification sociale du contenu des échanges comme une forme d'échange valorisant le lien social, la coopération, la transparence, l'équité, entre les acteurs de l'échange » (Gallaud & Laperche).

B) Des outils juridiques en faveur de l'ESS

L'engouement pour l'économie sociale est perceptible à l'échelle européenne et nationale, mais également internationale. L'ONU a ainsi désigné l'année 2012 comme l'année internationale des coopératives, soulignant leur rôle pour la réalisation des OMD (objectifs du millénaire pour le développement) et la nécessité de promouvoir ces structures. L'Union européenne, présentant son

modèle économique comme une « économie sociale de marché », fait de l'entrepreneuriat social un pilier de sa stratégie pour une « croissance inclusive » depuis 2011 (COM, 2011b). Elle a lancé la même année un train de mesure destiné à la promouvoir, « l'initiative pour l'entrepreneuriat social » en termes de financement (notamment au sein du FEDER et du FSE), d'harmonisation des réglementations, etc, assorti d'un groupe de travail dédié veillant à son implémentation.

En France, c'est véritablement la Loi ESS du 31 juillet 2014 qui a offert un cadre englobant à l'ESS, bien que nombre d'initiatives aient émergé déjà depuis la fin des années 90. L'objectif de cette loi est bien d'impulser une « dynamique nouvelle », « un changement de paradigme économique » mettant en valeur la capacité de résilience des entreprises de l'ESS face à la crise, devant non seulement se développer en tant que secteur mais également « polliniser » de ses principes le reste de l'économie (Blin-Franchomme, 2013). Son périmètre et ses critères d'identification sont désormais clairement définis, avec à la clé des facilités de financement (art. 14) et d'accès à la commande publique (art. 13). Les articles 1 & 2 de la Loi ESS maintiennent ainsi les opérateurs historiques dans le giron de l'ESS (art. 1-II-1°), et y adjoignent les sociétés commerciales en respectant les fondements, à savoir : poursuivant un but autre que le partage des bénéfices (art. 1-I-1°), une gouvernance démocratique incluant les parties prenantes (1-I-2°), des bénéfices consacrés en priorité au développement de l'activité et l'établissement de réserves impartageables (1-I-3°), le respect de certains principes de gestion (art. 1-II-2° c)) et l'inscription à titre principal dans leur objet social d'objectifs sociaux pouvant inclure plus largement le développement durable et la transition énergétique (art.2). Cette ouverture de l'ESS aux sociétés commerciales a eu un double impact sur son développement : culturel d'abord, dans le sens où elle insuffle une dynamique entrepreneuriale (prise de risque et ambitions de croissance) au sein de l'ESS et permet aux deux mondes traditionnellement cloisonnés de dialoguer pour mieux coopérer ; financier ensuite, dans la mesure où les formes juridiques de l'économie classique (SA, SARL, SAS...) rassurent les banques et les investisseurs (entretien avec la CRESS).

Les outils mis en place afin de favoriser le développement de l'ESS reposent en premier lieu sur un accompagnement et une représentation institutionnelle dédiés aux entreprises du secteur. Ils sont assurés par un Conseil supérieur de l'ESS doté d'une compétence consultative auprès des pouvoirs publics et habilité à définir une stratégie de promotion de l'ESS, et établir des rapports périodiques à cet égard (art. 4) ; une Chambre française de l'ESS chargée de la représentation et de la promotion de l'ESS au niveau national (art. 5) ; des chambres régionales de l'ESS représentant le secteur au niveau local et investies de missions d'information et de contrôle des entreprises de l'ESS. Les Régions doivent par ailleurs élaborer une stratégie régionale spécifique, dans une optique de coconstruction avec les partenaires institutionnels et privés (art. 7 & 8). L'État favorise également le financement de « Pôles territoriaux de coopération économique » (PTCE) regroupant à l'échelle d'un territoire des acteurs de l'ESS, de l'économie classique, des collectivités ou encore des centres de recherche dans le but d'élaborer une « *stratégie commune et continue de mutualisation, de coopération ou de partenariat au service de projets économiques et sociaux innovants, socialement ou technologiquement, et porteurs d'un développement local durable* » (art. 9 Loi ESS). Ces plateformes favorisent une fois encore le décroissement entre ESS et entreprises, et entre acteurs privés et acteurs publics, en vue de faire émerger des innovations favorables au développement du territoire – donc de l'EIT⁴⁹. L'innovation sociale, définie comme réponse à des besoins sociaux insatisfaits ou bien réponse novatrice/participative à des besoins sociaux, bénéficie par ailleurs en tant que telle de financements supplémentaires, si tant est que ces innovations génèrent des difficultés de financements pour les entreprises en question (art.15).

Secteur important mais toujours marginal au regard de l'économie classique, l'ESS ne saurait toutefois suffire à elle seule pour impulser un changement de paradigme global. L'implication de l'ensemble de l'économie est requise, ce que la promotion d'une responsabilité sociale de l'entreprise (RSE) est censée assurer.

⁴⁹ A l'instar du projet Florange Ecologie industrielle et Insertion (Fe2i), sur le territoire de Val de Fensch, V. <http://www.lelabo-ess.org/florange-ecologie-industrielle-et-insertion-fe2i.html>

II – Le renforcement de la responsabilité sociale de l'entreprise au secours de l'économie circulaire

La RSE apparaît comme la déclinaison volontaire du développement durable à l'échelle de l'entreprise. L'EC, comme paradigme associant compétitivité et respect de l'environnement, peut ainsi être perçue comme une stratégie « gagnant-gagnant » mobilisatrice auprès des entreprises (A). Les velléités d'inscrire juridiquement la RSE au cœur de la société commerciale, jusqu'alors centrée sur l'intérêt des associés, constituent une approche intéressante pour inciter le secteur privé à s'emparer à plus grande échelle des enjeux de l'EC (B).

A) La RSE face à l'économie circulaire, un pari gagnant

Le concept de responsabilité sociale des entreprises (RSE) peut être défini par les mots de son fondateur, l'économiste Howard Bowen : “[elle] renvoie à l'obligation pour les hommes d'affaire de réaliser les politiques, de prendre les décisions et de suivre les lignes de conduite répondant aux objectifs et aux valeurs qui sont considérés comme désirables dans notre société” (Bowen, 1953 ; in Gond & Igalens, 2016). Inspirée du christianisme social (V. l'encyclique de Léon XIII) mêlant économie et morale, cette conception contrevient au principe de base de la théorie économique classique selon laquelle la seule poursuite de leur intérêt personnel par les individus conduirait à une allocation optimale des ressources. Le travail de nombreux chercheurs en sciences économiques et de gestion consiste alors à démontrer la rationalité économique de la prise en compte des enjeux socio-environnementaux par les entreprises privées (V. par ex, Benhamou *et al.*, 2016), de façon à ce qu'intérêt privé et intérêt général se révèlent superposables.

L'économie circulaire, présentée comme instrument par excellence du développement durable aux niveaux macro et micro-économiques, en fait une stratégie particulièrement intéressante de RSE. À l'échelle micro-économique, elle implique des économies d'intrants extérieurs à l'entreprise ou au groupe considéré, ce qui se traduit par une diminution des coûts de production et une plus grande maîtrise de la filière d'approvisionnement. L'EC est donc *a priori* favorable à la compétitivité-prix et à la sécurité de l'entreprise, ce qu'une expérimentation de l'ADEME en 2016 a pu confirmer (Gamberini, 2018). Cette optimisation nécessaire des processus de production implique par ailleurs un effort général d'innovation, facteur d'amélioration de la compétitivité hors prix de l'entreprise, notamment par une différenciation de sa production⁵⁰, tout en offrant un potentiel d'image éco-responsable valorisable auprès des consommateurs. L'EC semble ainsi particulièrement soluble dans la RSE, et se trouve de fait mobilisée par nombre d'entreprises, comme Peugeot, McDonald's, Laffarge, Danone, Coca-Cola ou encore Evian... De plus, les principes de bonne gouvernance, animant les grands principes internationaux comme nombre de chartes éthiques et autres guides de bonnes pratiques, sont de nature à favoriser l'innovation vers l'économie circulaire en incitant au dialogue avec les parties prenantes, selon la « *stakeholder theory* » faisant reposer l'efficacité de l'entreprise sur une prise en compte adéquate des acteurs sociaux impactés par ses activités.

L'action des pouvoirs publics à cet égard est par définition limitée, puisque le cœur du concept réside dans l'engagement volontaire des acteurs privés allant au-delà de la réglementation. Elle se cantonne donc à l'incitation, en proposant un système de certification européen (EMAS, largement calqué sur la norme ISO 14001) ou en imposant la transparence des activités des grandes entreprises par les obligations de *reporting* extrafinancier, incluant les dimensions sociales et environnementales⁵¹. Cette reddition des comptes socio-environnementaux doit ainsi permettre

⁵⁰ E. Macron soulignait cet aspect dans son discours du 27 avril 2016 à l'occasion d'un colloque sur l'économie circulaire

⁵¹ Au niveau européen depuis la directive 2014/95/UE transposée en France par l'ordonnance n° 2017-1180 du 19 juillet 2017 ; Au niveau national, cette obligation existait néanmoins déjà, selon des modalités différentes, depuis la Loi du 15 mai 2001 relative aux nouvelles réglementations économiques créant l'article L225-102-1 du Code de commerce et renforcé par la Loi Grenelle II, art. 225

d'orienter l'investissement socialement responsable vers les entreprises les plus vertueuses. Depuis la Loi sur la transition énergétique, les actions en faveur de l'économie circulaire sont spécifiquement mentionnées dans la déclaration de performance extrafinancière (art. 70), de même que celles relatives à la lutte contre le gaspillage alimentaire depuis la Loi anti-gaspi de 2016 (art. 4), révélant une volonté politique de favoriser l'engagement RSE des entreprises spécifiquement dans ces deux champs. Les pouvoirs publics peuvent par ailleurs s'appuyer sur des certifications privées pour justifier d'achats publics responsables ou bien accorder certains régimes favorables à l'économie circulaire⁵².

B) L'inscription de la RSE au cœur de la société commerciale, un levier d'intégration potentiel

Le récent rapport Notat-Sénard, du 9 mars 2018, inspirant le projet de loi PACTE (notamment son art. 61), propose d'aller plus loin, en inscrivant juridiquement la RSE au cœur de l'entreprise. Dans la continuité du rapport Attali pour une « économie positive » (Attali, 2013), il part de la dissociation entre la réalité de l'entreprise perçue comme « *collectif varié réalisant une création de valeur* » et incluant de nombreuses parties prenantes (clients, fournisseurs, salariés...) et sa traduction en droit civil la réduisant à une société commerciale entre les mains d'actionnaires motivés par leur profit à court-terme. L'idée est d'abord d'atténuer la prééminence de l'actionnariat dans la gestion de l'entreprise, en donnant plus de pouvoir aux dirigeants et en offrant un droit de regard sur les activités de l'entreprise à différentes parties prenantes – en d'autres termes, d'en réformer la gouvernance – afin de faire de la société commerciale non plus un simple instrument d'accumulation d'actifs mais un cadre propice à « *la création collective, l'activité inventive et l'organisation de l'innovation* » dans une perspective de développement durable (Notat & Sénard, 2018). Au-delà de recommandations relatives au renforcement des pouvoirs des salariés (recommandations 6 à 8), au soutien à la RSE (recommandations 3 à 5) ou encore à une réforme de la comptabilité (recommandation 10), les propositions centrales du rapport sont l'intégration à l'article 1833 du Code civil d'un alinéa 2 disposant que toute « *société doit être gérée dans son intérêt propre* [traduit par « intérêt social » dans le projet de loi], *en considérant les enjeux sociaux et environnementaux de son activité* » (recommandation 1) ; et l'ajout à l'article L225-35 du Code de commerce d'une « raison d'être » devant être formulée par le conseil d'administration des SA (et organes équivalents pour les autres types de société) devant en quelque sorte résumer l'essence de son objet social (recommandation 2). D'une part, l'intérêt social ne saurait dès lors être assimilé au seul « intérêt commun des associés » (art. 1833 actuellement en vigueur), sécurisant les actions des dirigeants conduites dans l'« intérêt propre » de l'entreprise, ou bien dont la nature sociale ou environnementale serait défavorable aux profits des actionnaires. D'autre part, imposer à l'entreprise de définir sa « raison d'être » sans pour autant contraindre à son inscription dans ses statuts poursuit un objectif principalement pédagogique, de nature à stimuler une réflexion sur ses finalités extra-financières. Le statut d'« entreprise à mission » est par ailleurs proposé, sorte d'entreprise sociale hybride entre secteur classique et ESS (recommandation 12). Cette innovation juridique, à défaut d'être une innovation économique (des entreprises intégrant ces principes existant déjà, Segrestin et al., 2015), reprend les travaux récents sur la nécessaire refondation de l'entreprise (Segrestin & Hatchuel, 2012) par l'émergence de sociétés « à Objet Social Étendu » s'inspirant des *Benefit corporations* et *Flexible purpose corporations* américaines.

L'utilité d'une telle reconnaissance législative, en-dehors du symbole, reste néanmoins sujette à caution au vu des expériences étrangères (V. Tchotourian, 2018). Certains acteurs de l'ESS craignent par ailleurs l'approfondissement d'une « zone grise » entre acteurs traditionnels et économie classique, déjà ouverte avec la Loi sur l'ESS de 2014 ouvrant un agrément ESUS pour les sociétés commerciales⁵³. Un recentrage purement symbolique ou pédagogique aurait néanmoins le mérite, selon ses promoteurs, de stimuler la réflexion des entreprises sur leur RSE, facteur favorable

⁵² A l'instar de la procédure de sortie explicite du statut de déchet supposant une certification ISO 9001 (ou son équivalent public) du système de gestion de la qualité de l'entreprise demandeuse (art. D 541-12-14 C.env)

⁵³La Gazette des Communes, 2018 : Projet de loi PACTE : vers une meilleure prise en compte de l'économie sociale et solidaire

à l'économie circulaire. De fait, c'est précisément par une démarche d'économie circulaire que le rapport Notat-Sénard illustre les bénéfices d'un objet social étendu, ou « raison d'être » de l'entreprise : celle de l'entreprise américaine *Interface* engagée dans la location de revêtements de sol selon une perspective d'économie de la fonctionnalité.

Conclusion

A l'échelle de l'Europe et de la France, les pouvoirs publics apparaissent peu à même de contrer l'inertie de l'économie linéaire, dominante depuis près d'un siècle. L'usage restreint des outils systémiques à leur disposition et leur focalisation excessive sur les débouchés industriels de l'EC, trop souvent perçue comme une « économie du recyclage » et non de la sobriété, démontrent le caractère velléitaire des grands principes censés animer les politiques publiques à cet égard. A ce titre, l'EC risque bien de se révéler tout aussi inopérante que le concept de développement durable qu'elle est supposée rendre opérationnel. A moins que la préservation des ressources ne soit qu'un prétexte commode pour simplement développer de nouvelles filières de valorisation des gisements importants que représentent aujourd'hui les déchets, sans considération réelle pour la sauvegarde des ressources en voie d'épuisement.

L'EC se heurte par ailleurs au cloisonnement de législations sectorielles poursuivant des objectifs distincts. Ainsi, le secteur agro-alimentaire se trouve pris en tenaille entre de multiples impératifs, allant de la compétition internationale aux exigences de développement local, de respect de l'environnement ou encore de sécurité sanitaire, ce qui freine la capacité de ses acteurs à innover de manière systémique en faveur de l'EC. La déclinaison alimentaire de l'EC portée par les institutions publiques n'emporte pas de réflexion globale sur cette problématique, et se contente de favoriser parallèlement la valorisation industrielle des déchets organiques d'un côté, et la lutte contre le gaspillage alimentaire sous l'angle du don des invendus de l'autre.

Pourtant, nombre de modèles alternatifs fleurissent, proposant des visions intégrées de l'agro-alimentaire, replacée dans des logiques politiques (au sens d'organisation de la vie collective) novatrices. La réflexion en terme de système agro-alimentaire, et non plus seulement de secteur agro-alimentaire, apparaît ainsi être l'apanage d'acteurs locaux, qui jusqu'alors semblent porter seuls une EC véritablement « subversive » face au paradigme linéaire classique. Dans cette perspective, le renouvellement de la gouvernance des territoires, mais aussi des entreprises elle-mêmes, apparaît opportun afin de faire émerger par le bas les innovations sociales indispensables à la régénération du système économique. Reste à savoir si, en l'absence de réelle coordination globale et effective, la bonne volonté des acteurs privés et des administrations locales suffira à insuffler de véritables dynamiques systémiques d'EC, si elles sauront s'articuler efficacement et *in fine* proposer des modèles viables aux plans écologiques, économiques et sociaux.

Bibliographie

- Abel, J.-D., & Blanc, M. (2017). *Vers une bioéconomie durable*. Conseil économique, social et environnemental. Consulté à l'adresse <http://www.lecese.fr/travaux-publies/vers-une-bioeconomie-durable>, <http://www.lecese.fr/travaux-publies/vers-une-bioeconomie-durable>
- ADEME. (2014a). Carbone organique des sols : l'énergie de l'agro-écologie, une solution pour le climat.
- ADEME. (2014b). *Economie circulaire : notions*. ADEME.
- ADEME. (2017). *Economie circulaire, un atout pour relever le défi de l'aménagement durable du territoire*.
- Arnsperger, C., & Bourg, D. (2016). Vers une économie authentiquement circulaire. *Revue de l'OFCE*, (145), 91-125. <https://doi.org/10.3917/reof.145.0091>
- Attali, J. (2013). *Pour une économie positive*. La documentation française.
- Aurez, V., & Georgeault, L. (2016). *Economie circulaire, système économique et finitude des ressources*. Louvain-la-neuve: Deboeck supérieur.
- Auxilia. (2016). *Intégration de l'économie circulaire dans la planification régionale et les démarches territoriales, synergies, méthodes et recommandations*. ADEME.
- Barbault, R., Baudry, J., Burel, F., Doussan, I., Garnier, É., Herzog, F., ... Roux, X. (2009). *Agriculture et biodiversité. Valoriser les synergies*. Versailles: Editions Quæ. Consulté à l'adresse <https://www.cairn.info/agriculture-et-biodiversite--9782759218240.htm>
- Barles, S. (2005). *L'invention des déchets urbains, France : 1790-1970*. Paris: Champ Vallon.
- Benhamou, S., Diaye, M.-A., & Crifo, P. (2016). *Responsabilité sociale des entreprises et compétitivité. Evaluation et approche stratégique*. France Stratégie.
- Beulque, R., Micheaux, H., & Aggeri, F. (2016). D'une politique de gestion des déchets vers une politique d'économie circulaire ? Une mise en perspective historique par les instruments d'action publique. Présenté à Conférence OPDE - Les Outils pour Décider Ensemble.
- Blin-Franchomme, M.-P. (2013). L'entreprise de l'économie sociale et solidaire : un nouveau « sujet de droit naissant ». *Revue Le Lamy Droit des Affaires*, (88).
- Bouillot, P.-E. (2017). *Le droit face aux enjeux de l'agriculture durable*. Cosmographia.
- Buclet, N. (2015). *Ecologie industrielle et économie circulaire*. Editions EMS, Management & Société. Consulté à l'adresse <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01259639>
- CCE. (2016). *Lutte contre le gaspillage alimentaire : une occasion pour l'UE d'améliorer l'utilisation des ressources dans la chaîne alimentaire*. Cour des comptes européenne.
- CERDD. (2013). *De la protection foncière à la stratégie agricole et alimentaire : les leviers de la planification territoriale* (Synthèse des travaux du CERDD et Terre de liens et de l'atelier débat du 5 novembre 2013 sur l'agriculture et la planification territoriale). Centre ressource du développement durable.
- CESE. (2014). *Comparative study on EU Member states Legislation & Practices on food donation, final report*. Comité économique et social européen.
- CEV. (2017). *Bilan d'activité 2017*. Comité pour l'économie verte.
- CNCRES, (2015). *Panorama de l'Economie sociale et solidaire en France – Edition 2015*. Conseil national des chambres de l'économie sociale. <http://www.cncres.org/upload/gedit/12/file/observatoire/Panorama%20de%20l'ESS%202015-CNCRES.pdf>

- Colonna, P. (2013). Le carbone renouvelable dans les systèmes alimentaires, énergétiques et chimiques : Leçon inaugurale prononcée le jeudi 15 décembre 2011. In *Le carbone renouvelable dans les systèmes alimentaires, énergétiques et chimiques : Leçon inaugurale prononcée le jeudi 15 décembre 2011*. Paris: Collège de France. Consulté à l'adresse <http://books.openedition.org/cdf/549>
- COM. (2011a). *Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources* (Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au comité économique et socila européen et au comité des régions). Commission européenne.
- COM. (2011b). *Initiative pour l'entrepreneuriat social. Construire un écosystème pour promouvoir les entreprises sociales au coeur de l'économie et de l'innovation sociales* (Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au comité économique et socila européen et au comité des régions). Commission européenne.
- COM. (2014). *Vers une économie circulaire : programme « zéro déchet » pour l'Europe* (Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au comité économique et socila européen et au comité des régions). Commission européenne.
- COM. (2015). *Boucler la boucle - Un plan d'action de l'Union européenne en faveur de l'économie circulaire* (Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au comité économique et socila européen et au comité des régions). Commission européenne.
- COM. (2018). *Concernant la mise en oeuvre du paquet «économie circulaire»: solutions possibles pour les questions à l'interface entre les textes législatifs relatifs aux substances chimiques, aux produits et aux déchets* (Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au comité économique et socila européen et au comité des régions). Commission européenne.
- Comerso & Ipsos. (2018). *Baromètre 2018 de la valorisation des invendus en grande distribution*.
- D'Amato, D., Droste, N., Allen, B., Kettunen, M., Lähtinen, K., Korhonen, J., ... Toppinen, A. (2017). Green, circular, bio economy: A comparative analysis of sustainability avenues. *Journal of Cleaner Production*, 168, 716-734. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2017.09.053>
- Defourny, J., & Nyssens, M. (2017). *Economie sociale et solidaire, socioéconomie du 3ème secteur*. Deboeck supérieur.
- Del Cont, C. (2014). Adapter les besoins et les ressources, l'économie circulaire : un nouveau modèle économique pour la 3ème révolution industrielle? *Aspects de droit économique*.
- Desvaux, P. (2017). Économie circulaire acritique et condition post-politique : analyse de la valorisation des déchets en France. *Flux*, (108), 36-50. <https://doi.org/10.3917/flux1.108.0036>
- Douai, A., & Plumecocq, G. (2017). *L'économie écologique*. La Découverte.
- Dumain, A., & Rocher, L. (2017). Des pratiques citoyennes en régime industriel : les courts-circuits du compost. *Flux*, 2017/2(108), 22-35. <https://doi.org/DOI 10.3917/flux1.108.0022>
- Enckell, C., & Carré, L. (2015). *Faire évoluer le statut de déchet pour promouvoir l'économie circulaire. Synthèse des réflexions et propositions du groupe de travail réglementaire (2014/2015)*. Institut de l'économie circulaire.
- Erkman, S. (1997). Industrial ecology: An historical view. *Journal of Cleaner Production*, 5(1), 1-10. [https://doi.org/10.1016/S0959-6526\(97\)00003-6](https://doi.org/10.1016/S0959-6526(97)00003-6)
- FAO. (2014). *Agriculture, Forestry and Other Land Use Emissions by Sources and Removals by Sinks*. FAO.
- FAO. (2017). *Water pollution from agriculture : a global review*. FAO.
- FEM. (2012). *Towards the Circular Economy Vol. 1: an economic and business rationale for an accelerated transition*. Fondation Ellenn McArthur.

- FEM. (2013). *Vers une économie circulaire Vol. 2. Opportunités pour le secteur des biens de consommation courante*. Fondation Ellen McArthur.
- Flipo, F. (2014). Les trois conceptions du développement durable. *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, (Vol. 5, n°3). <https://doi.org/10.4000/developpementdurable.10493>
- Friedman, M. (1970, septembre 13). The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits. *The New York Times Magazine*.
- Frosch, A. F., & Gallopoulos, N. E. (1989). Strategies for Manufacturing. *Scientific American*, 261, 144-152.
- Gallaud, D., & Laperche, B. (2016). *Economie circulaire et développement durable, écologie industrielle et circuits-courts*. iSTE.
- Ghisellini, P., Cialani, C., & Ulgiati, S. (2016). A review on circular economy: the expected transition to a balanced interplay of environmental and economic systems. *Journal of Cleaner Production*, 114, 11-32. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2015.09.007>
- Godard, O. (2015). *Environnement et développement durable, une approche méta-économique*. Louvain-la-neuve: Deboeck supérieur.
- Gond, J.-P., & Igalens, J. (2016). *La responsabilité sociale de l'entreprise*. PUF.
- Grosse, F. (2014). Les limites du recyclage dans un contexte de demande croissante de matières premières, The limits of recycling given a rise in the demand for raw materials. *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, (76), 58-63. <https://doi.org/10.3917/re.076.0058>
- HLPE. (2013). *Agrocarburant et sécurité alimentaire. Rapport du groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition*. Comité de la sécurité alimentaire mondiale, FAO.
- Hulot, N. (2007). *Pour un pacte écologique*. Calmann-Lévy.
- Huten, N. (2018). Politiques publiques et alimentation. In *Journées scientifiques*. Cité des Congrès: Université de Nantes.
- Kirchherr, J., Reike, D., & Hekkert, M. (2017). Conceptualizing the circular economy: An analysis of 114 definitions. *Resources, Conservation and Recycling*, 127, 221-232. <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2017.09.005>
- Le Moigne, R. (2014). *L'économie circulaire, Comment la mettre en oeuvre dans l'entreprise grâce à la reverse supply chain?* Dunod.
- Le Velly, R. (2012). La relocalisation des approvisionnements de la restauration collective et le code des marchés publics. *Pour*, (215-216), 269-274. <https://doi.org/10.3917/pour.215.0267>
- LESS. (2018). *Les ProspectivESS, Compte rendu : Agriculture & Alimentation durables. Séminaire-Temps 1*. Labo de l'économie sociale et solidaire.
- Maina, S., Kachrimanidou, V., & Koutinas, A. (2017). A roadmap towards a circular and sustainable bioeconomy through waste valorization. *Current Opinion in Green and Sustainable Chemistry*, 8, 18-23. <https://doi.org/10.1016/j.cogsc.2017.07.007>
- Maître, M.-P., & Berger, B. (2015, octobre 1). Économie circulaire : notre droit est-il à la hauteur de nos ambitions ? Consulté 19 avril 2018, à l'adresse http://www.lexis360.fr/document?docid=PS_KPRES-488532_OTT0
- Marie-Amélie Marcoux, Olivier, F., & Théry, F. (2016). *Déchets et économie circulaire, conditions d'intégration pour une valorisation en filière*. Lavoisier.
- McDonough, W., & Braungart, M. (2002). *Cradle to Cradle: Remaking the Way We Make Things*. New York: North Point Press.

- CGDD. (2017). *Fiscalité environnementale : Un état des lieux*. Ministère de l'énergie, de l'environnement et de la mer.
- MEIN. (2016). *La commande publique : une réforme au service de l'économie*. Ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique.
- Mohkam, K. (2017). *Théma - La fiscalité matières, Une opportunité pour une économie circulaire*. Ministère de l'écologie, Commissariat général au développement durable.
- Monsaingeon, B. (2017). *Homo detritus, critique de la société du déchet*. Paris: Seuil.
- Nieddu, M., & Vivien, F.-D. (2015). La chimie verte, une fausse rupture ? Les trajectoires de la transition écologique, Green chemistry, a false break? The trajectories of the ecological transition. *Revue Française de Socio-Économie, Hors-série(2)*, 139-153.
- Notat, N., & Senard, D. (2018). L'entreprise, objet d'intérêt collectif, Rapport aux ministres de la Transition écologique et solidaire, de la Justice, de l'Economie et des Finances du Travail.
- Pahun, J., Fouilleux, E., & Daviron, B. (2018). De quoi la bioéconomie est-elle le nom ? Genèse d'un nouveau référentiel d'action publique, Bioeconomy: from early meanings to the emergence of a new framework for public action. *Natures Sciences Sociétés*, 26(1), 3-16.
<https://doi.org/10.1051/nss/2018020>
- Pauli, G. (2011). *L'économie bleue : 10 ans, 100 innovations, 100 millions d'emplois*. Caillade Publishing.
- PE. (2014). *Unfair practices in the B-to-B Supply Chain*. Parlement européen.
- Pearce, D. W., & Turner, K. R. (1989). *Economics of Natural Resources and the Environment* (Johns Hopkins University Press).
- Plumecocq, G., Debril, T., Duru, M., Magrini, M.-B., Sarthou, J.-P., & Therond, O. (2018). Caractérisation socio-économique des formes d'agriculture durable. *Économie rurale*, 363(1), 99-120.
- Pourquier, F.-X. (2017). *Théma - Les aides dommageables à l'environnement : une réalité complexe*. CGDD.
- Rabhi, P. (2010). *Vers la sobriété heureuse*. Actes Sud.
- Sachs, I. (1980). *Stratégies de l'écodéveloppement*. Paris: Les Editions Ouvrières.
- Salles, D. (2009). Environnement : la gouvernance par la responsabilité ? *VertigO*, (Hors série 6).
<https://doi.org/10.4000/vertigo.9179>
- Segrestin, B., & Hatchuel, A. (2012). *Refonder l'entreprise*. Seuil.
- Ségrestin, B., Hatchuel, A., Levillain, K., & Vernac, S. (2015). *La « Société à Objet Sociale Étendue », Un nouveau statut pour l'entreprise*. Presses des Mines.
- Simon, E. (2016, février 1). Législations Déchets et REACH : une articulation délicate. Wolters Kluwer France.
- Stahel, W. R., & Reday-Mulvey, G. (1981). *Jobs for tomorrow : the potential for substituting manpower for energy*. New York: Vantage Press.
- Tchotourian, I. (2018). Légiférer sur l'article 1832 du code civil : une avenue pertinente pour la RSE? *Rev. sociétés*, 211.
- TEP. (2016). *New era. New plan. Fiscal reforms for an inclusive, circular economy. Case study the Netherlands*.