



Gouvernance des transitions vers l'économie circulaire dans le secteur agroalimentaire : des cadres conceptuels à l'action

Le cas de l'île de La Réunion

T.T.S. Siqueira, C. Jacquet, K. Kouadio, J.-P. Choisis

CIRAD, INRAE, Institut Agro Montpellier, SELMET 34000, Montpellier, France

Auteur correspondant : siqueira@cirad.fr

Introduction

L'économie circulaire (EC) est un concept qui gagne une place de plus en plus importante dans les politiques publiques au niveau européen (e.g. Plan d'action européen pour l'économie circulaire, 2020¹ dans le cadre du Pacte vert européen, 2020²) et national (e.g. la Loi Garot, 2016³ en France). Même si les preuves semblent encore vagues, la promesse de réduire les impacts environnementaux et de contribuer au développement économique grâce à la circularité semble attirer l'attention des acteurs territoriaux^{4,5}. Des initiatives (projets) collectives et individuelles émergent à différentes échelles du secteur agroalimentaire (fournisseurs, agriculteurs, collectivités locales, etc.). Dans ce contexte, la coexistence de nombreuses initiatives à l'échelle territoriale se heurte souvent à des enjeux de gouvernance dans le partage de ressources limitées qui peuvent parfois être coordonnées ou conflictuelles. Cela est encore plus vrai dans les contextes insulaires, comme à La Réunion, où l'interdépendance entre les utilisations des ressources est très forte et où les croissances de la population et de l'urbanisation renforcent la pression sur des rares ressources locales^{6,7}. Cette étude vise donc à apporter un éclairage sur la gouvernance de la transition vers une EC à travers une analyse des initiatives émergentes dans le secteur agroalimentaire réunionnais.

Méthodologie

Inspiré par les travaux de Pachoud et al. (2022)⁸, nous proposons d'analyser la gouvernance des transitions vers une EC à travers 3 dimensions :

(i) la dimension *idéale* reflétant les croyances, les représentations et les compréhensions des acteurs. Ici, nous nous sommes concentrés sur une meilleure compréhension des cadres conceptuels d'EC des parties prenantes à travers le prisme du principe des « 9 R »⁹ : repenser, réduire, réutiliser, réparer, remettre à neuf, remanufacturer, réutiliser, recycler et récupérer. Refuser peut-être également inclut dans le principe des « 9 R »

(ii) la dimension *matérielle* concernant les innovations matérielles et immatérielles locales qui intègrent directement ou indirectement les flux circulaires de ressources naturelles pour répondre aux besoins des acteurs.

(iii) la troisième dimension dite *institutionnelle* comprend les politiques publiques représentées par les directives à suivre et les règles à respecter dans des contextes tant nationaux que territoriaux spécifiques. De plus, cette dimension inclut également les normes informelles.

Premièrement, nous avons réalisé une pré-cartographie des acteurs du secteur agro-alimentaire en s'appuyant sur des travaux de recherche réalisés précédemment. Puis, nous avons organisé un atelier regroupant 8 acteurs de la recherche, afin d'identifier les principaux acteurs du secteur agroalimentaire porteurs de projets innovants d'économie circulaire à La Réunion. Cette phase nous a permis d'identifier les principaux acteurs à interviewer.

Deuxièmement, de mai à juillet 2023, nous avons réalisé 44 entretiens semi-directifs avec une grande diversité d'acteurs du secteur agroalimentaire réunionnais : agriculteurs, société civile organisée, coopératives, organismes publics, fournisseurs agricoles, structures interprofessionnelles, syndicats d'agriculteurs et de coopératives, collectivités locales, bureaux d'études et organismes de conseil, industries agroalimentaires, agences de recherche et développement, organismes de traitement des déchets, producteurs d'énergie et grande distribution. Ces entretiens ont duré entre 1h30 et 2 heures. Troisièmement, nous avons retranscrit intégralement les entretiens et réalisé une analyse thématique de son contenu.

Troisièmement, nous avons organisé un atelier d'une journée complète en 5 groupes thématiques dont 30 des participants interviewés ont pu participer. Ces ateliers avaient pour but de confirmer, corriger et compléter notre analyse. Ces ateliers ont également permis d'identifier comment les dimensions évoquées précédemment peuvent encourager ou bloquer le développement d'initiatives d'EC dans le secteur agroalimentaire réunionnais. Elle permet également d'identifier les premières voies pour la construction d'une gouvernance coordonnée d'une transition vers une EC à l'échelle territoriale.

Résultats et Discussion

Concernant la dimension *idéale*, l'analyse de discours des acteurs a révélé qu'il n'existe pas un cadre commun définissant et régissant l'organisation d'une EC dans le secteur agroalimentaire. Par ailleurs, « Repenser » est le principe des « 9 R » le plus cité. Cela étant souvent associé à la consommation locale des ressources mais aussi à la coordination et à la réorganisation des acteurs entre eux. Ensuite, « Réduire », « Reconvertir » et « Réutiliser » sont respectivement les principes R les plus cités. De plus, ils estiment qu'il existe un manque d'emplois qualifiés et de filières structurées de recyclage et de valorisation des matériaux, ce qui constitue des limites importantes à la mise en œuvre de l'EC à La Réunion. Un exemple cité par les acteurs, concerne le manque d'industrie locale de récupération et de recyclage de certaines

catégories d’emballages.

Quant à la dimension matérielle de l’EC, nous avons identifié 40 initiatives émergentes qui intègrent directement ou indirectement des stratégies de circularité impliquant les ressources naturelles pour répondre aux besoins des différents acteurs locaux. Nous identifions 4 stratégies d’EC : (1) approvisionnement en ressources locales (e.g. paillis biodégradable pour les cultures ; paillis de lits des animaux avec des produits locaux ; utiliser de la biomasse locale au lieu du charbon importé pour la production d’énergie, etc.), (2) comportement de consommation et d’usage (e.g. planification territoriale pour l’approvisionnement alimentaire en produits locaux, etc.), (3) recyclage et valorisation des matières organiques (e.g. mise en place d’unités de biogaz, création d’unités de compostage, création de groupes d’échanges multi-acteurs pour développer le recyclage de matières organiques) (4) restructuration organisationnelle des filières (e.g. mise en place de couvoir, collectivisation de la production et du stockage de fourrages, etc.).

En ce qui concerne la dimension institutionnelle, comme mentionné dans l’introduction, les politiques autour d’EC connaissent une croissance rapide aux niveaux européen et national. Toutefois, les parties prenantes affirment que la notion d’EC, telle que présentée dans les politiques publiques, reste malheureusement vague et non adaptée au secteur agroalimentaire. C’est le cas de la FREC « La feuille de route économie circulaire »¹⁰ qui est essentiellement une déclinaison de la politique du Green Deal européen coordonnée par le ministère de l’Environnement, de l’Aménagement et du Logement (DEAL). La FREC fixe plus de 50 mesures et peu d’objectifs à atteindre d’ici 2030. Une seule mesure est dédiée aux biomasses locales. Par ailleurs, selon les parties prenantes, cette feuille de route n’a pas suffisamment consulté les acteurs de l’agroalimentaire. Ces derniers reprochent également le manque de références adaptées des directives et lois gouvernementales au contexte local. Cela semble être le cas des réglementations concernant la gestion des effluents d’élevage régi principalement par des autorisations liées à un plan d’épandage octroyée à l’éleveur. Selon certains acteurs interviewés, cette loi n’est adaptée ni aux conditions pédoclimatiques de l’île ni aux structures des exploitations (petite dimension, élevage hors sol). Ils évoquent également la difficulté de la mise en place des solutions alternatives souvent trop coûteuses (plate-forme de compostage, méthanisation). La complexité et rigidité réglementaire semble également rendre la mise en place des solutions peu accessibles aux petits producteurs.

L’analyse des entretiens a également permis d’identifier que les principaux obstacles associés au développement de l’EC sont liés aux aspects de gouvernance. Ensuite, des obstacles d’ordre technique, économique et environnementale ont été respectivement évoqués comme des freins au développement d’une économie circulaire dans le secteur agri-alimentaire de La Réunion. Les obstacles associés à la gouvernance étaient majoritairement associés au faible intérêt des acteurs locaux pour la mise en place des actions collectives. Ils étaient également associés à l’administration publique (lourdeur et lenteur administratives, manque d’adaptation au contexte local, etc.). Puis, le manque de dialogue entre acteurs lié à des tensions historiques est également un important obstacle de gouvernance cité par les

interviewés. Enfin, les obstacles associés à la gouvernance semblent fortement contribuer à l'établissement de verrouillages sociotechniques, conduisant à l'abandon de projets de transition vers une EC.

Conclusion

Nos travaux montrent, tout d'abord l'absence d'une définition commune et adaptée au secteur agro-alimentaire de l'économie circulaire. L'économie circulaire ne semble également pas véritablement considérée dans le cadre des politiques publiques dédiées au secteur. Néanmoins, à travers des initiatives individuelles et collectives, soutenues ou non par des politiques et réglementations publiques, les acteurs du secteur agroalimentaire semblent mettre en œuvre des projets d'économie circulaire. Ces projets peuvent viser l'approvisionnement en ressources locales, un changement dans le comportement d'usage, le recyclage ou la valorisation des matières organiques ou encore une structuration des filières pour répondre à des besoins du territoire. Puis, les acteurs évoquent également des importants obstacles à la mise en place de l'économie circulaire. Ils sont majoritairement associés aux aspects de gouvernance notamment associés à un manque d'intérêt des acteurs pour la mise en place des actions collectives. Néanmoins, la participation des acteurs nous semble essentiel pour la mise en place d'un référentiel partagé et adapté permettant la construction d'une véritable économie circulaire dans le secteur agro-alimentaire réunionnais.

Références

- [1] Commission Européenne. Circular economy action plan, 22 p (2020)
- [2] Commission Européenne. Pacte vert pour l'Europe (2020).
- [3] Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, 2016. La loi Garot.
- [4] M. Giampietro, S.O. Funtowicz. From elite folk science to the policy legend of the circular economy. *Environ. Sci. Policy*, **109**, 64–72. (2020).
- [5] S. Leipold, K. Weldner, M. Hohl, Do we need a 'circular society'? Competing narratives of the circular economy in the French food sector. *Ecol Econ*, **187**, 107086 (2021).
- [6] V. Kleinpeter, M. Alvanitakis, M. Vigne, T. Wassenaar, D. Lo Seen, J. Vayssières, Assessing the roles of crops and livestock in nutrient circularity and use efficiency in the agri-food-waste system: A set of indicators applied to an isolated tropical island, *Resour Conserv Recycl* **188**, 106663 (2023).
- [7] V. Russeil, D. Lo Seen, F. Broust, M. Bonin, J-P Praene. Food and electricity self-sufficiency trade-offs in Reunion Island: Modelling land-use change scenarios with stakeholders, *Land Use Policy*, **132**, 2023, 106784 (2023).
- [8] C. Pachoud, K. Koop, E. George, Societal transformation through the prism of the concept of territoire: A French contribution, *Environ Innov Soc Transit*, **45**, 101-113 (2022).
- [9] J. Kirchherr, R. Denise, H Marko, Conceptualizing the circular economy: An analysis of 114 definitions, *Resour Conserv Recycl*, **32**, 127-221 (2017).
- [10] DEAL Réunion. Feuille de Route EC (FREC) de La Réunion (2021)

