



ECONOMIE CIRCULAIRE : CENT VILLES CHINOISES PILOTES POUR L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE

Commentaire et traduction de la circulaire n°1720 (2013) relative à la création et de la construction de villes (districts) pilotes pour l'économie circulaire en Chine.

Jean-Claude LEVY, Conseiller spécial à la Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales (Ministère des Affaires Etrangères), membre du comité d'experts de l'Institut de l'économie circulaire

Vincent AUREZ, Sciences Po., Université de Pékin

Xin WANG, Institut du développement durable et des relations internationales, Sciences Po.

TABLE DES MATIERES

Commentaire	2
Circulaire de la Commission nationale du développement et de la réforme sur l'organisation et le lancement de la création et de la construction de villes (districts) pilotes pour l'économie circulaire, Fa Gai Huan Zi, 2013, n° 1720	2
I. Cadre général et objectif de la création et de la construction	3
II. Missions principales.....	4
III. Organisation et application	8
IV. Amélioration des stratégies politiques et mesures.....	11

Commentaire

Initiée par le Conseil des affaires d'Etat et par la Commission de la Réforme et du Développement, l'Economie circulaire est devenue en Chine une priorité depuis quelques années. La « Loi pour la promotion de l'économie circulaire », est entrée en vigueur depuis le 1er Janvier 2009. Celle-ci a été initiée dans un certain nombre de villes, de districts, de zones et de parcs. L'objectif consistait à expérimenter une stratégie visant à protéger les ressources naturelles, et à transformer autant que faire se peut les déchets en ressources, mais surtout à générer des politiques territoriales adaptées à la protection et au développement global des écosystèmes.

La circulaire qui vient d'être promulguée le 4 septembre 2013 par la Commission de la Réforme et du développement marque le commencement d'une nouvelle étape de la politique du gouvernement, qui étendra ces initiatives locales et expérimentales à l'échelle de la Chine entière.

Il est désormais proposé aux villes chinoises et aux localités (au niveau et au-dessus de l'échelle géographique du district) de s'inscrire dans une stratégie d'économie circulaire qui vise à la réintroduction, après usage, des ressources naturelles (solides, liquides, gazeuses, organiques) dans les cycles de production, de consommation et d'échange : la production à l'échelle de l'établissement industriel, la programmation à l'échelle de la planification territoriale, la consommation à l'échelle du citoyen, usager et consommateur, et l'échange au niveau du marché.

Les gouvernements locaux de 100 villes ou districts chinois sont ainsi appelés par cette circulaire gouvernementale à une compétition, afin que ces villes deviennent des entités pilotes pour l'économie circulaire. Attentive aux limites, voire à la cohérence parfois problématique des politiques locales de développement urbain « durable », sous forme d'éco villes, de zones et de parcs « low carbon », etc., la Commission de la réforme et du développement, dans la continuité de la loi de 2009, aidera – administrativement, politiquement et financièrement - les collectivités territoriales chinoises à promouvoir une sorte de modèle chinois de l'Economie circulaire, susceptible de concourir en Chine – selon les termes employés ci-dessous - à une sorte de « civilisation écologique ».

Circulaire de la Commission nationale du développement et de la réforme sur l'organisation et le lancement de la création et de la construction de villes (districts) pilotes pour l'économie circulaire, Fa Gai Huan Zi, 2013, n° 1720

Circulaire à l'attention des Commissions du développement et de la réforme (économie, commerce, science et technologie, information) de chaque province, région autonome et municipalité, y compris chaque ville sous-provinciale, et du Corps de production et de construction du Xinjiang :

Le 18^e Congrès du PCC a adopté un plan stratégique pour promouvoir le développement « vert », « circulaire » et sobre en carbone, et construire une civilisation écologique. Le développement de l'économie circulaire constitue un moyen important et une méthode fondamentale pour promouvoir l'édification d'une civilisation écologique et la mise en œuvre du développement durable. Le douzième Plan quinquennal chinois et la Stratégie de développement et plan d'action à venir (*Guo Fa*, 2013, n° 5) considèrent que la réalisation d'actions exemplaires selon le schéma « dix-cent-mille » appliqué à l'économie circulaire est significative pour le développement de l'économie circulaire. L'objectif est d'aller vers une version optimale du développement urbain, par la « création et construction de villes pilotes ou chefs lieux de districts pour l'économie circulaire ». Pour mettre en œuvre ce mandat, la Commission nationale du développement et de la réforme (NDRC) décide d'organiser et de promouvoir la création et la construction de villes pour l'économie circulaire selon les modalités ci-après :

I. Cadre général et objectif de la création et de la construction

1. Cadre général

Conformément au Plan stratégique de promotion active de l'édification d'une civilisation écologique, dont l'objet est d'accroître la productivité des ressources en fonction des dotations en ressources, des structures industrielles et des caractéristiques propres à chaque région, il est convenu de mettre en œuvre une stratégie de « grande envergure » en intégrant le concept d'économie circulaire au développement de l'industrie, de l'agriculture et du secteur tertiaire ainsi qu'à la construction des infrastructures urbaines. Il est décidé de favoriser les modes de production circulaires et les modes de vie écologiques à chaque étape de la production, de la logistique et de la consommation. Un système de recyclage des ressources sera mis en place à l'échelle de la société tout entière en vulgarisant la culture du recyclage écologique. Il est convenu de contribuer au pilotage du développement vert et sobre en carbone grâce à l'économie circulaire. Il s'agit d'accélérer l'édification d'une société circulaire et d'accroître globalement le respect de l'environnement dans les villes pilotes ou chefs lieux de districts, l'efficacité économique des ressources et la qualité des urbanisations nouvelles.

2. Objectif de la création et de la construction

D'ici à 2015, une centaine de villes pilotes ou chefs lieux de districts seront sélectionnées pour participer à la campagne nationale de création et de construction de localités pilotes pour l'économie circulaire. Pour ces zones, les modes de production circulaires seront définis au préalable. Un système de recyclage des ressources sera préalablement établi pour l'ensemble de la société. Le taux de récupération des produits usés de différents types y sera supérieur à la moyenne nationale. La réalisation écologique jouera un rôle de principe majeur dans la construction, les transports et les infrastructures urbains. Le niveau de recyclage des mécanismes de production et de vie sociale sera nettement augmenté. Un mode de vie écologique sera généralement adopté ; une culture du recyclage écologique sera profondément inculquée ; un mécanisme à long terme d'économie circulaire sera principalement établi. L'édification d'une société circulaire devra faire des progrès considérables afin d'aller vers la réalisation graduelle d'une civilisation écologique. Ainsi, l'accroissement de productivité des ressources de chacune de ces villes pilotes dépassera la moyenne nationale, tandis que l'établissement des contraintes et des indicateurs pour les économies d'énergie, de même que pour la réduction des émissions polluantes, sera plus performant en regard de la situation des différents niveaux considérés.

II. Missions principales

1. Mettre en place des modes de production circulaires

En règle générale, il est convenu de mettre en œuvre une « production propre » en accroissant les efforts en matière d'économie d'énergie, d'eau, de terre et de matières premières, notamment par la réduction des engrais et produits phytosanitaires en zones rurales. Cela passe par l'augmentation de la réutilisation des déchets industriels et agricoles ainsi que des « trois résidus » forestiers (exploitation, boisement, transformation), par le recyclage de l'eau, par la diminution de l'émission de produits polluants et par la promotion de « grappes industrielles » en accroissant la transformation circulaire des parcs, en renforçant la gestion informatique, en élargissant le partage des infrastructures et en encourageant le développement vert, circulaire, et sobre en carbone des parcs. Il s'agit d'optimiser l'aménagement de l'espace dans les ceintures, parcs et socles industriels en

favorisant des ensembles d'économie circulaire. Ceux-ci devront conjuguer étroitement les flux de produits et de capitaux, la chaîne d'approvisionnement des produits entre les entreprises et les industries, en favorisant des symbioses intersectorielles entre l'industrie, l'agriculture et le secteur tertiaire, afin de mettre en place un système industriel de recyclage bien articulé. Le développement actif des industries écologiques en matière d'économie d'énergie, comme le recyclage des ressources, fera de ces villes (districts) de véritables « incubateurs » de l'économie circulaire.

2. Établir des modes logistiques circulaires

Il est nécessaire de planifier de manière rationnelle l'aménagement de la logistique en réduisant les étapes logistiques, en favorisant le transport multimodal et en développant activement les modes logistiques modernes tels que le commerce intégré, la distribution intégrée, l'e-commerce, etc. Il est nécessaire d'augmenter l'efficacité du stockage et le rendement des usages intensifs des terres en établissant des systèmes publics périurbains de distribution, en optimisant le réseau de distribution urbaine et en étendant l'échelle des distributions intégrées et conjointes. Il y a lieu de développer une logistique écologique en limitant la circulation des produits à haute consommation d'énergie et/ou de matériaux et en encourageant l'achat et la vente de produits verts. Il s'agit de renforcer la transition écologique en économisant l'énergie dans le commerce de détail et de gros et en favorisant les services écologiques. Il y a lieu d'agir d'établir un système de logistique inversée en constituant un système de recyclage des ressources renouvelables doté d'un réseau complet, de technologies avancées, de bonnes pratiques de traitement et de tri ainsi que d'une gestion normalisée, afin de stimuler le recyclage des ressources renouvelables dispersées, difficiles à recycler ou de faible valeur. Une économie de « fonctionnalité » émergera progressivement.

3. Promouvoir et vulgariser les modes de consommation écologique

Il faut sensibiliser l'ensemble de la société en cultivant les us et coutumes de la population en matière d'économie d'eau, de papier, d'énergie, d'électricité et de nourriture, ainsi qu'en luttant contre la consommation fastueuse et le gaspillage. Il est nécessaire de propager les produits économes en énergie et en eau, l'éclairage écologique, les produits de la

« culture circulaire » réutilisés, renouvelés et innovants, ainsi que les nouvelles énergies telles que l'éolien et le solaire, tout en réduisant l'utilisation des produits jetables. Il convient de renforcer le contrôle des emballages excessifs, l'interdiction des plastiques, l'élimination des lampes à incandescence, l'interdiction des briques d'argile pleines en ville et la restriction de l'usage de briques d'argile creuses dans les districts. Il faut inciter la population à trier les déchets et favoriser les modes de mobilité écologiques sobres en carbone. La part de marché des produits verts sera accrue en augmentant la proportion d'achats écologiques, les institutions gouvernementales donnant l'exemple.

4. Favoriser les aspects verts et circulaires dans la construction urbaine

Dans le cadre du réaménagement urbain et en cas de construction de nouvelles zones, il est convenu de tenir pleinement compte de la capacité de charge de l'environnement et des ressources grâce à l'optimisation de l'aménagement des espaces urbains et à l'amélioration du zonage fonctionnel, tout en développant l'optimisation du système des infrastructures urbaines ainsi que leur intégration et leur partage. Il s'agit également de renforcer l'utilisation intensive et économique des terres, d'exploiter en priorité des terres en friche, abandonnées ou incultes, d'accroître la réutilisation des terres urbaines et d'étendre les zones urbaines d'espaces verts publics. La construction de nouvelles zones urbaines et le réaménagement des quartiers existants doit aller de pair avec la réalisation de réseaux de canalisations d'eaux renouvelables, en vue d'une séparation entre eaux pluviales et eaux usées. Les raccordements routiers devront être améliorés et complétés dans les zones construites afin de développer les transports en commun, d'accroître la vitesse et le niveau de confort, en aménageant un système d'éclairage routier économe en énergie. Les nouveaux bâtiments devront appliquer strictement les normes de construction écologiques et l'on développera pleinement le réaménagement des bâtiments publics et logements déjà construits en vue de réaliser des économies d'énergie. Les énergies décentralisées sont à développer en étendant les champs d'utilisation des énergies nouvelles et renouvelables.

5. Perfectionner l'utilisation circulaire des ressources à l'échelle de la société

Un système de recyclage des ordures ménagères urbaines sera établi en améliorant le tri et le recyclage, le transport confiné, le traitement centralisé et la transformation des déchets en ressources. Le développement des systèmes de production urbains devra répondre aux impératifs de l'économie circulaire. Le recyclage d'excédents d'énergie et de chaleur des entreprises est à développer. Le champ d'utilisation des eaux recyclées et des eaux usées domestiques est à élargir. Il s'agit d'encourager les entreprises à développer l'écoconception des produits pour transformer les déchets urbains en ressources. Les zones disposant des moyens voulus devront définir une planification rationnelle et établir les bases industrielles du recyclage des ressources en faisant appel à des technologies de pointe propres et efficaces.

6. Innover et développer la mise en place d'une économie circulaire et ses mécanismes

Il faut renforcer l'organisation, la coordination et la mobilisation du développement de l'économie circulaire en perfectionnant l'organisation du travail. Il est convenu d'établir des ensembles d'indicateurs statistiques et de normes d'évaluation de l'économie circulaire, de créer à cette fin des plates-formes de mise en commun de technologies, de marchés et de produits, et de constituer des bases de données. Il est demandé de promouvoir une stratégie de communication, d'établir des bases pilotes de formation et d'éducation adaptées à l'économie circulaire et des écoles ou quartiers écologiques, dans le but de vulgariser les concepts écologiques, circulaires et sobres en carbone. Il faut modifier de façon innovante les stratégies politiques en mettant en place impérativement des dispositifs d'incitation des industries en matière d'investissement, de fiscalité, de prix, de financement et de crédit, afin d'établir des effets de levier tels que la supervision écologique et l'accès au marché susceptibles de favoriser l'économie circulaire.

7. Explorer les modes de développement « transformationnel »

En fonction de leurs compétences principales propres, de leurs caractéristiques économiques locales et de leurs dotations en ressources, les villes et régions définiront de

façon rationnelle leurs grandes lignes de développement adaptées à l'économie circulaire, en valorisant les atouts locaux grâce à la mise en avant des spécialités locales, dans l'intention de définir un certain nombre de modèles types du développement des « villes pilotes ou chefs lieux de districts de l'économie circulaire » qui pourront être proposés et dupliqués. Cette action comprendra des initiatives volontaires pour l'accroissement de la productivité des ressources, avec constitution de zones telles que des quartiers intelligents, des zones urbaines d'économie circulaire, des quartiers pilotes de « culture circulaire », ainsi que de « belles communes » et « beaux villages ». Ce faisant, les villes doivent explorer les moyens qui permettront de changer de mode de développement grâce à l'économie circulaire, en valorisant activement son rôle moteur dans l'urbanisation nouvelle.

III. Organisation et application

1. Statut du dépôt de candidature

- a. Les villes comprenant des districts, les arrondissements des municipalités ou ceux des villes sous-provinciales, peuvent procéder à la création de villes pilotes ; les districts et les villes « sous-préfectures » peuvent procéder à la création de districts pilotes ; les candidatures pour l'ensemble d'une municipalité ou d'une ville sous chefs lieux ne sont pour le moment pas acceptés ; les villes comprenant des districts et les districts (villes-districts) qui en dépendent ne peuvent pas se présenter simultanément.
- b. Les villes pilotes ou chefs lieux de districts nationaux d'utilisation des ressources à partir des déchets de cuisine, les socles pilotes des industries urbaines, les parcs pilotes - à aménagement orienté vers le recyclage et les normes pilotes de statistiques sur la productivité des ressources, sont prioritaires dans leurs catégorie pour faire acte de candidature.

2. Conditions du dépôt

- a. La ville pilote ou chef lieux de districts doit officiellement avoir planifié le développement de l'économie circulaire et avoir défini son programme d'application, un plan d'action ou de promotion annuelle, des structures ou mécanismes d'organisation et de coordination favorisant explicitement ce développement étant mis en place.
- b. La chaîne industrielle d'économie circulaire doit s'avérer claire, l'industrie de l'économie circulaire ou l'agglomération industrielle étant « incubée » et constituée.
- c. La ville candidate fera partie des « villes pilotes ou chef lieux de districts participant au pilotage national ou provincial de démonstration de l'économie circulaire », ou des cas de « modèle national d'économie circulaire », après avoir défini ses grands projets et établi leur efficacité sociale et économique.
- d. La capacité d'utilisation des ressources doit y avoir progressé considérablement par rapport à la période du 11^e quinquennat, des objectifs contraignants d'économies d'énergie et de réductions des émissions polluantes étant largement atteints ; depuis le 12^e quinquennat, la consommation d'énergie par unité de PIB et le total des émissions de polluants principaux doivent tous être conformes à l'objectif annuel et au planning d'avancement.
- e. Il ne doit pas y avoir eu d'incident grave de pollution environnementale grave depuis les trois dernières années.

3. Processus de création et de construction

- a. Dépôt de candidature : Conformément au principe de libre administration, le gouvernement du peuple de la ville (du district) déposera sa candidature de manière progressive, niveau par niveau, auprès de l'instance provinciale de gestion intégrée du développement de l'économie circulaire. Une liste de recommandations sera arrêtée après un examen préliminaire.
- b. Élaboration et soumission du programme d'application : la ville (district) recommandée par l'instance provinciale de gestion intégrée du développement de

l'économie circulaire élaborera son programme d'application suivant les consignes du « Guide d'élaboration pour le programme d'application à la création et à la construction de villes pilotes ou chef lieux de districts pilotes pour l'économie circulaire » (ci-après, en abrégé, « Guide »). La durée de la création et de la construction ne peut être inférieure à 3 ans ni supérieure à 5 ans. Le programme d'application sera remis à la Commission nationale du développement et de la réforme (Direction de l'économie des ressources et de la protection de l'environnement) après examen par chaque instance provinciale de gestion intégrée du développement de l'économie circulaire, en collaboration avec les institutions concernées.

- c. Publication des résultats : en collaboration avec les institutions concernées, la Commission nationale du développement et de la réforme examinera les programmes d'application soumis par chaque collectivité et, si nécessaire, procédera à des recherches de terrain et à des vérifications sur place. Les villes (districts) qui auront passé cet examen avec succès feront l'objet d'une publication en ligne. En l'absence de contestation, les villes (districts) seront informées, après cette publication, de l'agrément de leur programme d'application par la Commission nationale du développement et de la réforme et seront qualifiées de zones de création et de construction de villes pilotes ou chef lieux de districts pilotes pour l'économie circulaire.
- d. Création et construction : chaque ville (district) procédera à la création et à la construction selon le programme d'application ratifié et accélérera la réalisation des travaux et projets importants.
- e. Contrôle de réception et labellisation : la ville (district) devra mener à bien son bilan de l'opération de création et de construction ainsi que son rapport d'auto-évaluation dans un délai de deux mois suivant l'expiration de la période de création et de construction, et demander qu'un contrôle de réception soit effectué par l'instance provinciale de gestion intégrée du développement de l'économie circulaire. Après évaluation par cette dernière, la ville (district) fera une demande auprès de la Commission nationale du développement et de la réforme, en y joignant le rapport d'évaluation de l'instance provinciale. Les villes (districts) qui auront réalisé leurs objectifs de création et de construction avant l'expiration du délai, sans que la durée

soit inférieure à 3 ans, pourront également demander un contrôle de réception moyennant justification explicite.

La Commission nationale du développement et de la réforme élaborera le processus et les normes du contrôle de réception des villes (districts) pilotes pour l'économie circulaire et missionnera des experts pour procéder à l'évaluation et au contrôle de réception. Le contrôle de réception comportera l'audition des rapports, la consultation des données, la vérification sur place, des enquêtes sous forme de questionnaire, la démonstration publique, etc. Les villes (districts) répondant aux conditions après l'examen seront labellisées officiellement « Ville (arrondissement) pilote à l'échelle nationale pour l'économie circulaire » ou « District (ville-district) pilote à l'échelle nationale pour l'économie circulaire ». Les villes (districts) qui n'auront pas passé avec succès le contrôle de réception bénéficieront d'une période de 6 mois pour rectification et amélioration. Au terme de cette période, les candidatures à la création et construction de villes (districts) dont les résultats seront encore négatifs seront retirées.

- f. Inspection régulière : la Commission nationale du développement et de la réforme inspectera régulièrement les villes (districts) pilotes pour l'économie circulaire ; cette inspection régulière sera accompagnée de contrôles aléatoires. Les villes (districts) qui n'auront pas passé avec succès l'inspection ou le contrôle devront prendre des mesures d'adaptation dans un délai limité. En cas de nouvel échec au contrôle, le label de ville (district) pilote lui sera retiré.

IV. Amélioration des stratégies politiques et mesures

1. Renforcement des aides financières

Les constructions relevant du programme d'application des villes (districts) pilotes correspondant aux conditions d'accompagnement des investissements par le budget central ou aux conditions applicables aux financements dédiés au développement de l'économie circulaire seront prises en compte prioritairement par rapport à d'autres de même catégorie.

2. Innovation en matière de politiques de financement

Il est convenu de mettre en place activement des politiques et mesures de financement en faveur du développement de l'économie circulaire, en soutenant les zones qui disposent des moyens voulus dans la création de fonds d'investissement industriel (ou en capital) et de fonds de création d'activités dans le cadre de l'économie circulaire, tout en bénéficiant d'investissements extra-gouvernementaux. Il s'agit de soutenir activement, au sein des secteurs de création et de construction, les entreprises répondant aux conditions requises, pour définir des obligations destinées à développer l'économie circulaire. Il est convenu d'organiser en premier lieu le pilotage de produits innovants telles que les obligations-recettes de projet, et d'intégrer prioritairement des projets d'économie circulaire de ces villes (districts) dans les partenariats banques-entreprises. Des institutions financières seront encouragées (Banque d'État du développement, par exemple) à élaborer de manière réaliste des solutions de financement systématiques pour des zones pilotes de création et de construction, afin d'orienter les investissements extra-gouvernementaux vers le domaine de l'économie circulaire.

3. Application et pilotage prioritaire des stratégies politiques

L'État va d'abord mettre en expérimentation des politiques innovantes en faveur du développement de l'économie circulaire au sein des zones de création et de construction. Il est nécessaire de soutenir les coopérations approfondies entre les zones de création et de construction et les établissements de recherche comme le Centre national de recherche et d'ingénierie. Il conviendra également d'organiser en priorité des formations à l'économie circulaire pour les gestionnaires, en vue d'une meilleure gestion du développement en économie circulaire. Chaque zone devra élaborer synchroniquement les mesures concrètes pour promouvoir la création et la construction de villes (districts) pilotes pour l'économie circulaire et définir des mesures d'accompagnement appropriées. Certaines politiques innovantes devront également être déclinées en expérimentation pilote dans ces villes (districts). Enfin, il conviendra de rassembler toutes sortes de politiques d'accompagnement et d'encouragement en vue d'obtenir un effet de levier générant des synergies.

4. Campagnes de sensibilisation et récompenses

L'État procédera au moment opportun à la synthèse des expériences et pratiques modèles en matière de création et de construction de villes (districts) pilotes, et mènera des campagnes de sensibilisation et de promotion par divers moyens comme des reportages ciblés, l'élaboration de données en vue d'établir une typologie des modes d'économie circulaire, l'organisation de séances de travail, etc. Conformément à la loi, l'État récompensera les particuliers et unités de travail qui auront contribué considérablement à la création et à la construction de villes (districts) pilotes.

Chaque instance locale de gestion intégrée du développement de l'économie circulaire doit, selon les exigences de la présente circulaire, recommander la Commission nationale du développement et de la réforme des zones qui répondent aux conditions requises, disposent de bonnes bases et manifestent une forte volonté. Pour 2013, le nombre de villes et districts proposés par chaque province (région, municipalité, ville sous-provinciale) ne dépassera pas un pour chaque ville (district) respective (les programmes d'application soumis en sus de ce nombre ne seront pas examinés). La date limite de dépôt du programme d'application « Création et construction » est fixée au 20 octobre 2013.

Annexe : « Guide d'élaboration pour le programme d'application en matière de création et de construction de villes pilotes ou chef lieux de districts pilotes pour l'économie circulaire (version provisoire) ».

La Commission du développement et de la réforme

Le 4 septembre 2013

Trad. : SDLIT/DT/MAE (YBH)

Rév. : JCL