



Construction et rénovation circulaires
Actions et recommandation d'accélération
de l'économie circulaire dans la
construction à l'attention du Fédéral
Rapport général pour les workshops

Juillet 2020



ICEDD

Pour le compte du :



Titre du document

Construction et rénovation circulaires – Actions et recommandations d'accélération de l'économie circulaire dans la construction à l'attention du Fédéral

Rapport général pour les workshops

Auteurs

Ambroise Romnée ar@icedd.be

Amandine Deheneffe amd@icedd.be

Personne de contact

Ambroise Romnée ar@icedd.be

Disclaimer

Ce rapport ne constitue pas un livrable de l'étude. Il ne peut pas être publié ou diffusé. Il est le reflet des résultats intermédiaires de l'étude au 24/07/2020. Il sert de prérequis à la participation aux workshops thématiques.

Cette étude est le résultat du travail fourni par le bureau d'étude ICEDD pour le compte du CFDD. L'étude ne représente donc pas forcément le point de vue des membres du CFDD.

Photo de couverture

Rénovation du bâtiment Belgacom dans le cadre du projet « Tivoli green city » (projet lauréat de l'appel à projet « Chantiers circulaires ») (photo Romnée A.).



Modalités de l’étude

L’objectif général de l’étude est de **proposer des actions à prendre par le niveau de pouvoir fédéral (et de manière connexe les niveaux régionaux) pour accélérer la rénovation et la construction circulaire, en ce qui concerne les produits (et matériaux) de construction**. Plus spécifiquement, le but de cette étude est de relever les instruments traitant de la thématique, les obstacles à contourner et les actions à entreprendre ou déjà entamées et d’émettre des recommandations générales à l’attention du pouvoir fédéral. La mise en œuvre opérationnelle de ces actions ou la modification des instruments n’est pas prise en compte dans cette étude.

Répondre à cet objectif général nécessite, tout d’abord, **d’identifier les obstacles** au développement de la construction et la rénovation circulaire dans les instruments portés par les pouvoirs publics ou énoncés par les acteurs de la chaîne de valeur des produits de construction. Ensuite, sur base d’une évaluation du **potentiel d’intervention des autorités fédérales et régionales** pour agir sur les obstacles identifiés, des **propositions de pistes d’actions** appropriées à mettre en œuvre essentiellement par le pouvoir fédéral seront émises selon plusieurs axes prioritaires.

La méthodologie mise en œuvre pour répondre à ces objectifs associe deux approches complémentaires. La première consistera à relever, dans la documentation relative aux différents instruments, les obstacles et actions sur lesquels les pouvoirs publics peuvent intervenir pour accélérer la transition vers une économie circulaire dans la construction. La seconde consistera, au travers d’une double consultation (relecture de ce rapport et workshops), à recueillir l’avis des acteurs de terrain de la chaîne de valeur des matériaux de construction sur cette même thématique.



Conclusions et recommandations générales de l’étude

L’économie circulaire dans la construction tend à minimiser la production de déchets par la réparation, la maintenance, le réemploi des produits et le recyclage des matériaux mais aussi via une réflexion quant à la conception et à la manière dont sont assemblés les éléments construits dont on souhaite prolonger et optimiser la durée de vie. En prolongeant la durée de vie des matériaux, produits et bâtiments, il est possible de réduire l’extraction et l’utilisation des matières premières primaires, l’impact environnemental et les émissions provenant de la production et du traitement des matériaux et les déchets de l’industrie de la construction. Trois changements¹ sont essentiels pour soutenir une transition vers une économie circulaire : une transformation de culture de conception, une modification de la définition de valeur ; une mutation des modes de collaboration.

De nombreuses initiatives sont déjà menées ou en cours de réalisation en Belgique pour chacune des « facettes » de l’économie circulaire (conception, production, construction, valorisation, etc.) et pour différents aspects (normalisation, matières premières secondaires, formation et emploi, etc.). Toute tentative visant à relever de manière exhaustive ces initiatives aurait été vaine, tant les exemples sont nombreux dans tous les secteurs d’activités (production, conception, mise en œuvre, déconstruction et valorisation) et en pleine évolution.

Il ressort toutefois de cette étude qu’il existe encore de nombreux obstacles au développement et à l’accélération d’une économie circulaire dans la construction. Les premiers sont globaux. Des enjeux systémiques sont, en effet, présents tels que le faible sentiment « d’urgence » environnementale, le peu d’inclination à la prise de risque par les maîtres d’ouvrage et les entreprises, l’investissement dans des solutions à long terme, la faible confiance dans la chaîne de valeur pour que de nouvelles solutions puissent être mises en œuvre de manière satisfaisante, etc. D’autres, plus particuliers ont été exposés également dans l’étude tels que la qualification des matériaux de réemploi, le statut de fin de déchets, le faible taux de recyclage des non-pierreux, etc. Les actions permettant d’éliminer (d’atténuer ou de nuancer) ces obstacles sont diverses et se situent dans différents domaines et à différents niveaux politiques (international, fédéral, régional et local). Le rôle d’un pouvoir public dans le développement de l’économie circulaire dans la construction peut être varié, nécessiter des compétences multiples et mener des actions de nature diverses.

Le développement d’une économie circulaire en Belgique nécessite **une profonde transition socio-économique qui mobilisera de nombreux domaines politiques**. En dehors de l’environnement et de l’économie, il existe encore de nombreux autres domaines politiques ayant un impact important sur la transition vers une économie circulaire. Que l’on pense à la fiscalité, à la politique du marché du travail, à la politique de la formation et de l’innovation (subsidés pour la R&D, collaboration, etc.), etc. Ces domaines sont par ailleurs répartis entre différents niveaux de pouvoirs politiques : le niveau européen, le niveau fédéral et le niveau régional. Ceci entraîne des défis majeurs au niveau de la coordination et de la cohérence entre les différents instruments (CCE, 2016). Il est dès lors essentiel que **la politique de développement de l’économie circulaire en Belgique dans le secteur de la construction soit conçue en concertation entre le Fédéral et les Régions, d’une part, et entre le pouvoir fédéral et le niveau européen d’autre part** (un obstacle au niveau européen pouvant bloquer un grand nombre d’options au niveau fédéral ou régional).

Afin d’accélérer la transition vers une construction circulaire en Belgique, il est par conséquent nécessaire d’insister sur **l’importance d’une bonne coordination entre les niveaux de pouvoirs et sur le développement d’une véritable gouvernance de l’économie circulaire dans la construction**.

¹ <https://www.bamb2020.eu/>



- Les actions qui appartiennent à plusieurs axes thématiques, et en particulier aux axes transversaux (gouvernance et politiques & marchés publics), peuvent susciter un développement plus important de l’économie circulaire ; il s’agit donc de favoriser et prioriser leur mise en application.
- La mise en œuvre d’actions doit suivre une logique de continuité : certaines actions n’auraient aucun sens si elles ne sont pas précédées d’actions préparatoires ; par exemple, les actions de régulation et de réglementation sont peu susceptibles d’atteindre leurs objectifs si elles apparaissent dans un contexte qui n’est pas préparé ; toutefois, certaines actions réglementaires permettent de soutenir une adaptation rapide des différents acteurs. Par conséquent, les actions de régulation et de réglementation sont privilégiées sur les actions de soutien et d’activation. En effet, pour faire évoluer le secteur, la mise en place d’un cadre réglementaire permettra aux (à un plus grand nombre d’) acteurs de prendre part au marché dans un cadre défini.
- Il s’agira de privilégier les actions qui ont le plus grand potentiel d’impact sur l’accélération de l’économie circulaire dans la construction, c’est-à-dire les actions qui peuvent avoir une influence déterminante ou décisive sur l’évolution du secteur. De fait, la transition vers une économie circulaire nécessite des changements systémiques qui sont supportés par la mise en œuvre d’actions de fond pour soutenir ce changement et qui, par conséquent, ont un impact important sur le secteur
- Les actions qui touchent à l’ensemble de la chaîne de valeur de la construction, doivent également être mises en œuvre prioritairement par le Fédéral car elles présentent un « pouvoir d’accélération » plus important.
- Il s’agira de privilégier les actions dont la mise en œuvre et les retombées sont les plus rapides et les plus aisées. En effet, viser une accélération de l’économie circulaire nécessite la réalisation à court terme d’un certain nombre d’actions. Si la mise en œuvre est rapide et facile, autant le faire tout de suite surtout si les retombées sont tardives. Par ailleurs, la plupart des actions ont des retombées rapides lorsqu’elles sont mises en œuvre.
- Les instruments sont nombreux et variés, une meilleure gouvernance doit aussi permettre de les harmoniser et synthétiser.

La nouvelle gouvernance de l’économie circulaire dans la construction devrait par conséquent développer une **vision intégrée et holistique de la problématique et des actions à entreprendre** afin de fournir un cadre réglementaire et législatif stable (CE, 2020a).

Cela nécessitera notamment **d’inclure la réversibilité, la récupération des ressources, leur réemploi et leur recyclage au même niveau d’exigence que d’autres thématiques telles que l’efficacité énergétique et la lutte contre les changements climatiques** (et d’autres impacts environnementaux, sanitaires, etc.). Les politiques actuelles sont fortement axées sur le détournement de la mise en décharge plutôt que sur le cycle de vie des bâtiments. La conception des bâtiments détermine la quantité de matériaux qu’ils utilisent, l’énergie utilisée dans leur fabrication et leur fonctionnement, leur durabilité et leur facilité de réutilisation et de recyclage. Dans ce cadre et pour exploiter le potentiel d’accroissement de l’efficacité des matériaux et de réduction des impacts climatiques (et d’autres impacts environnementaux, sanitaires, etc.), la Commission va lancer une nouvelle stratégie globale pour un environnement bâti durable. Cette stratégie assurera la cohérence entre les domaines politiques concernés tels que le climat, l’efficacité énergétique et des ressources, la gestion des déchets de construction et de démolition, l’accessibilité, la numérisation et les compétences (CE, 2020b).

Cela demandera également le **développement d’un cadre normatif et technique ainsi que des outils harmonisés et standardisés** (TOTEM, GRO, passeports matériaux, évaluation des performances des produits de réemploi, etc.) pour mesurer et évaluer les performances environnementales des bâtiments et matériaux sur tout leur cycle de vie. Les documents techniques de la construction (STS, NBN, NIT, etc.) devraient également intégrer les principes de l’économie circulaire dans la construction. Ce cadre



devra poursuivre et consolider les éléments normatifs et techniques déjà entamés ou appliqués (par exemple, celui concernant le recyclage des granulats ou l’aptitude à l’emploi des matières premières secondaires, etc.) tout en soutenant le développement d’autres.

Bien qu’il existe de nombreux cas de figure où l’aptitude à l’usage des matériaux de réemploi a pu être démontrée, il n’y a, bien souvent, encore aucune garantie de performance lorsque des matériaux sont réemployés. Les performances de certains matériaux évoluent dans le temps, elles peuvent être affectées par l’humidité mais aussi par les manipulations lors des phases de placement et/ou de récupération. Une connaissance fiable des performances des matériaux utilisés est dès lors indispensable afin de respecter les exigences fondamentales des ouvrages de construction ainsi que les exigences légales comme la performance énergétique, même avec l’utilisation de matériaux de réemploi. La demande de développer des méthodes rapides, peu coûteuses et fiables pour tester l’adéquation et les performances des matériaux vaut tant pour les matériaux neufs que pour ceux de réemploi.

En corollaire du développement normatif, technique et d’outils, il importe de promouvoir et de **financer des actions de recherche, de développement et d’innovation**. Il faut également encourager la commercialisation des résultats de la recherche en vue de mettre au point des produits et des matériaux de construction plus durables, y compris des matériaux recyclés et recyclables, qui, par exemple, réduisent l’impact des bâtiments sur l’ensemble de leur cycle de vie, améliorent la possibilité de multiplier les cycles de vie des bâtiments et des matériaux [ou accroissent leur durée de vie dans les bâtiments], accroissent l’efficacité énergétique, abattent les émissions de CO₂ (et les autres impacts) ou absorbent ce gaz (CUE, 2019).

Cela nécessitera aussi **l’aménagement d’un cadre économique et fiscal durable et incitatif** qui, premièrement, soutient l’internalisation des coûts externes, deuxièmement, permet de réaliser des choix conceptuels avec une vision à long terme, et troisièmement, encourage l’optimisation des ressources (matérielles et humaines) et notamment la sauvegarde des éléments réutilisables (et, par conséquent, empêche la surexploitation de ces ressources). Il importe de développer un cadre pour mettre en place des instruments économiques, fiscaux et financiers. En effet, les politiques fiscales en faveur de l’économie circulaire sont à l’heure actuelle encore trop peu exploitées. Les matériaux de construction n’intègrent pas, actuellement, le coût des externalités négatives dans leurs prix et profitent en même temps d’économies d’échelle. Leurs prix sont souvent inférieurs à ceux des matériaux de l’économie circulaire. Une fiscalité incitative encouragerait donc les entreprises réticentes à mettre en place leur projet. Cela pourrait, par exemple, se traduire par un assujettissement ou l’adoption d’un taux réduit de TVA. L’Etat doit agir en faisant en sorte que les réglementations comptables mettent l’accent sur l’internalisation des externalités et sur une meilleure gestion des stocks de matériaux en favorisant, entre autres, l’émergence d’un marché secondaire des matières premières. Par ailleurs, il importe aussi dans ce scénario de prévenir toute distorsion de concurrence entre les matériaux neufs produits localement et ceux qui sont importés. De même, une surveillance de marché en conséquence devra être mise en place pour limiter la fraude autant que faire se peut. L’Etat peut également légiférer de manière à imposer des durées de garanties plus longues sur les produits et ainsi contraindre les entreprises à en augmenter la durée de vie (SPF, 2018c). La création de labels et de certifications à l’échelle nationale, voire européenne permettrait aussi, par exemple, de mettre en avant les entreprises circulaires tout en guidant le consommateur vers des achats plus durables. Il faut néanmoins veiller à éviter la prolifération de labels trop particuliers (la démultiplication de labels et évaluations en tout genre ne fera qu’augmenter la confusion auprès des utilisateurs). Si des mesures sont envisagées pour avantager fiscalement le recyclage et le réemploi de matériaux, toute forme de concurrence déloyale envers les autres matériaux doit toutefois être proscrite.

En parallèle de ce cadre économique et fiscal, doivent également se développer des **mécanismes de financement** de projets et de développements d’activités en économie circulaire dans la construction. Comme le mentionne l’Agence Européenne de l’Environnement, le processus de transition d’un modèle



économique (linéaire) vers un autre (circulaire) exige nécessairement des changements profonds et engendre donc également des coûts de transition (EEA, 2016). La création d’un fond de transition économique en faveur d’actions en économie circulaire dans la construction pourrait aider à couvrir ces coûts (voir à ce propos l’exemple des subventions pour les projets de Vlaanderen Circulair). Par ailleurs, il est nécessaire d’encourager et de soutenir le développement de nouveaux *business models* en économie de la fonctionnalité ou en économie du partage (*sharing economy*)

Cela demandera également de renforcer les **politiques qui encouragent le réemploi et le recyclage à haute valeur des produits et matériaux de construction**, notamment en encourageant la déconstruction sélective, en développant un cadre de formation professionnelle continue, en facilitant le réemploi des produits, en abaissant le taux de TVA sur la revente des matériaux de réemploi ou recyclés, en maintenant l’interdiction de l’utilisation des matières dangereuses dans les matériaux de construction, en promouvant les activités de réparation et la formation liée à ces activités, en soutenant le développement de nouveaux *business models* en économie de la fonctionnalité ou en économie du partage (*sharing economy*), en fixant des objectifs quantitatifs dans le développement des politiques favorisant l’économie circulaire, etc.

Favoriser l’augmentation de l’intensité d’usage d’un produit devrait changer l’orientation des politiques du choix et de l’usage des produits et matériaux vers une plus grande considération de la manière avec laquelle ces produits et matériaux sont utilisés au cours de leur vie. Complémentairement aux instruments politiques déjà cités, tels que la taxation ou la formation, une autre voie politique potentielle pourrait être l’intégration de l’efficacité matérielle dans les stratégies environnementales futures. Leur objectif serait de promouvoir les modes de conceptions utilisant moins de matériaux, de favoriser leur substitution et leur utilisation plus intensive, d’améliorer leur récupération et leur recyclage en fin de vie, d’encourager l’extension de leur durée de vie et de faciliter la refabrication et la réutilisation des composants. On pourrait aussi aborder la performance de durabilité des produits de construction dans le contexte d’une politique européenne de produits cohérente, y compris par l’introduction éventuelle d’exigences en matière de contenu recyclé pour certains produits de construction, en tenant compte de leur sécurité et de leur fonctionnalité (CE, 2020b).

Cela demandera également qu’une attention soit accordée aux **défis sociaux** qui sont liés à la transition vers une économie circulaire. En effet, celle-ci aura des conséquences sur le **marché du travail**. Dans ce cadre, **l’offre d’enseignement et de formation devra être adaptée** pour veiller à ce que personne ne soit laissé pour compte. Le Conseil de l’Union européenne reconnaît à ce titre le potentiel que recèle une économie circulaire en termes de création d’emplois mais aussi pour l’économie européenne dans son ensemble. Selon les estimations, le secteur de la construction de l’UE devrait être le premier bénéficiaire du potentiel de création d’emploi avec plus de 6,5 millions d’emplois susceptibles d’y être créés d’ici à 2030 (CUE, 2019).

Bien que le modèle circulaire soit un modèle de croissance vertueux, les impacts réels sur l’économie locale sont encore peu documentés. Les projections de relocalisation de la production et de créations d’emplois doivent, par conséquent, encore être mesurées. Le Fédéral semble pouvoir jouer un rôle dans le développement d’une offre de formation et d’éducation ; ou du moins, veiller à ce que les offres dans les différentes régions soient harmonisées. En effet, il est important de coordonner les différentes initiatives et de promouvoir la transversalité et l’interdisciplinarité entre les acteurs et entre les établissements. Il faut également favoriser les échanges entre le monde de la formation et de l’enseignement et le monde de l’entreprise.



Références bibliographiques

Références citées dans les conclusions

- (CCE, 2016) Conseil Central de l’Economie, « Avis relatif à la proposition de mesures fédérales de renforcement de l’économie circulaire », Avis, CCE 2016-2060, Bruxelles, 21/09/2016, <https://www.ccecrb.fgov.be/dpics/fichiers/fr/doc16-2060.pdf>, Consulté le 14/02/2020.
- (CE, 2020a) Commission Européenne, 2020, *Circular Economy Principles for Buildings Design*, 25/02/2020, <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/39984>, Consulté le 05/03/2020
- (CE, 2020b) Commission Européenne, 2020, *EU Circular Economy Action Plan - A new Circular Economy Action Plan for a Cleaner and More Competitive Europe*, 11/03/2020, <https://ec.europa.eu/environment/circular-economy/>, Consulté le 24/03/2020
- (CUE, 2019) Conseil de l’Union Européenne, 2019, *L’économie circulaire dans le secteur de la construction – Conclusions du Conseil (adoptées le 28 novembre 2019)*, 13814/19 ENT 246 MI 772 + COR 1, 28/11/2019
- (EEA, 2016) European Environment Agency (EEA), 2016, « Circular Economy in Europe – Developing the knowledge base”, EEA Report No 2/2016, <https://www.eea.europa.eu/publications/circular-economy-in-europe>, Consulté le 18/02/2020.
- (SPF, 2018c) SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie, 2018, *Financement de l’économie circulaire*, <https://economie.fgov.be/fr/publicaties/financement-de-leconomie>, Consulté le 20/03/2020



Institut de Conseil et d'Études en Développement Durable asbl

Boulevard Frère Orban 4
B-5000 NAMUR
00 32 81 25 04 80
www.icedd.be
icedd@icedd.be

N° registre de commerce : sans objet
N° TVA : BE0407.573.214
Représenté par : Gauthier Keutgen, Secrétaire Général
N° de compte bancaire : BE59 5230 4208 3426 / BIC TRIOBEBB