



UNIVERSITE CATHOLIQUE DE LOUVAIN

LOUVAIN SCHOOL OF MANAGEMENT

Quels sont les modes de gouvernance utilisés par les autorités pour favoriser
l'insertion de l'économie circulaire au sein d'un territoire ?

Promoteur :

Pr. Yves De Rongé

Mémoire-recherche présenté par

LIENARD Adrien

en vue de l'obtention du titre de

Master 120 crédits en sciences de gestion

ANNEE ACADEMIQUE 2015-2016

Remerciements

Je tiens à remercier en premier lieu mon promoteur, le Professeur Yves De Rongé, pour ses conseils avisés et sa grande disponibilité. Nos rendez-vous ont toujours été efficaces et très instructifs.

Je tiens à exprimer toute ma gratitude à tous les acteurs de terrain qui ont pris le temps de me recevoir. Leurs informations m'ont été d'une grande utilité.

Finalement, je remercie tous mes proches pour leurs encouragements. Merci à mes parents pour leurs conseils très utiles. Merci à mes sœurs, Armelle et Alyssia, de m'avoir écouté lors de mes longues explications. Merci à mon frère, Remy, pour sa bonne humeur et son relativisme. Merci à Hélène pour son soutien et sa gentillesse.

Merci aux lecteurs de ce mémoire.

Table des matières

Table des matières	v
Table des figures	ix
Table des tableaux	xi
Introduction	1
Partie I : Théorie	
Chapitre 1 : Revue de la littérature : L'économie circulaire	5
1.1 Contexte du développement de l'économie circulaire.....	5
1.2 Historique du développement du concept d'économie circulaire.....	6
1.3 Définitions et principes de l'économie circulaire.....	8
Définitions	8
Principes	8
1.4 Différents concepts de l'économie circulaire	9
1.5 Avantages de l'économie circulaire	12
Avantages écologiques	12
Avantages économiques	13
1.6 Limites de l'économie circulaire	14
Limites liées au concept	14
Limites liées à la mise en application du concept	16
Chapitre 2 : Revue de la littérature : La gouvernance par les autorités	19
2.1 Définitions	19
2.2 Les modes de gouvernance selon Treib et al. (2007)	22
2.3 Les modes de gouvernance selon Abbott et al. (2012).....	23
Remarques sur les classifications et les modes de gouvernance	25
2.4 Potentiels et challenges liés aux modes de gouvernance.....	26
Potentiels et challenges entre gouvernance hard et soft	26
Potentiels et challenges des différents modes de gouvernance	28
2.5 Schémas et dynamiques de gouvernance particuliers impliquant une autorité privée	29
Schémas.....	30
Dynamique	31
Limites.....	32
2.6 La gouvernance dans le cas du changement climatique	32
Partie II : Etude de cas	
Chapitre 3 : Méthodologie des études de cas	37
Chapitre 4 : Analyse de quatre pays/région.....	39
4.1 Japon.....	39

Développement de l'économie circulaire au Japon	39
Analyse de la gouvernance japonaise concernant l'implémentation de l'économie circulaire	43
4.2 Allemagne	46
Développement de l'économie circulaire en Allemagne	46
Analyse de la gouvernance allemande concernant l'implémentation de l'économie circulaire	49
4.3 Chine	51
Développement de l'économie circulaire en Chine	51
Analyse de la gouvernance chinoise concernant l'implémentation de l'économie circulaire	56
4.4 Région de Bruxelles-Capitale	58
Développement de l'économie circulaire en Région de Bruxelles-Capitale.....	58
Analyse de la gouvernance bruxelloise concernant l'implémentation de l'économie circulaire	63
Chapitre 5 : Observations et discussions.....	65
5.1 Observations et discussions	67
Observation 1 : Un mélange entre plusieurs modes de gouvernance.....	67
Observation 2 : Modes de gouvernance différents en fonction du type d'acteur visé	67
Observation 3 : La balance entre des modes de gouvernance hard et soft est différente dans chaque pays.....	69
Observation 4 : Les pays diffèrent dans leur tendance à inclure d'autres parties prenantes	74
Observation 5 : Les autorités s'adressent directement aux acteurs visés	75
Observation 6 : Les modes de gouvernance rigides et flexibles sont souvent associés à des modes de gouvernance respectivement hard et soft.....	76
5.2 Hypothèses et discussions	77
Conclusion	79
Partie III : Bibliographie	
Partie IV : Annexes	
Annexe 1 : Le développement de l'économie circulaire en sept points.....	87
Annexe 2 : Prix moyen des ressources naturelles	88
Annexe 3 : Volatilité des prix des ressources naturelles.....	89
Annexe 4 : Les trois piliers du développement durable.....	90
Annexe 5 : Exemples de programmes volontaires.....	91
Annexe 6 : Les contributions étatiques à des programmes volontaires	92
Annexe 7 : Guide d'entretien utilisé	93
Annexe 8 : Interview d'un membre du cabinet de la Secrétaire d'Etat Laanan.....	97
Annexe 9 : Interview d'un membre du cabinet de la Ministre Frémault	103

Annexe 10 : Interview de la directrice de GreenTech Brussels.....	108
Annexe 11 : Interview du directeur de CityDev Brussels	112

Table des figures

Figure 1 : Plan du mémoire	3
Figure 2 : Le modèle linéaire de l'économie	10
Figure 3 : Le modèle circulaire de l'économie.....	11
Figure 4 : Les différentes conceptions de la gouvernance selon les trois dimensions de la gouvernance.....	21
Figure 5 : L'orchestration : gouvernance indirecte utilisant un intermédiaire	25
Figure 6 : Cadre législatif soutenant le développement d'une économie circulaire au Japon.....	41
Figure 7 : Logo attaché au recyclage (littéralement : le point vert).....	47
Figure 8 : Cadre législatif soutenant le développement d'une économie circulaire en Chine.....	52
Figure 9 : Position des pays/région sur un continuum entre une gouvernance <i>soft</i> et <i>hard</i>	70
Figure 10 : Le développement de l'économie circulaire en sept points	87
Figure 11 : Augmentation du prix moyen des ressources naturelles depuis les années 2000	88
Figure 12 : Augmentation de la volatilité des prix des ressources naturelles depuis les années 2000	89
Figure 13 : Les trois piliers du développement durable	90

Table des tableaux

Tableau 1 : Quatre modes de gouvernance selon Treib et al. (2007)	22
Tableau 2 : Quatre modes de gouvernance selon Abbott et al. (2012).....	23
Tableau 3 : Comparaison des modes de gouvernance des pays/région en fonction des acteurs visés dans le cadre de l'économie circulaire	66
Tableau 4 : Aperçu de plusieurs programmes volontaires.....	91
Tableau 5 : Les contributions étatiques à des programmes volontaires durant les différentes phases du processus de régulation.....	92

Introduction

Les années passent, les rapports des scientifiques se suivent et se ressemblent : l'Homme fait peser de plus en plus de pression sur son environnement. Le réchauffement climatique est devenu une réalité écologique et engendre nombre de changements environnementaux : fonte des glaces, montée des mers, changement des courants marins, intensification des périodes de sécheresse, multiplication des phénomènes naturels extrêmes (ouragan, pluies diluviennes, etc.)... Cette nouvelle réalité écologique affecte lourdement les écosystèmes et la biodiversité. Par ailleurs, l'exploitation intensive des ressources naturelles par l'Homme provoque un épuisement progressif et irréversible des richesses terrestres. Certains scientifiques prévoient la disparition des réserves d'or, de zinc et de cuivre dans les 40 prochaines années (e.g., Le Moigne, 2014). Le 8 août 2016, l'humanité a atteint l'*Earth Overshoot Day* (jour de dépassement). A cette date, l'humanité a consommé, en huit mois, les ressources naturelles que peut procurer la planète en une année sans puiser sur ses réserves. La fin de l'année 2016 se fera donc à crédit, au détriment de la nature (Earth Overshoot Day, 2016).

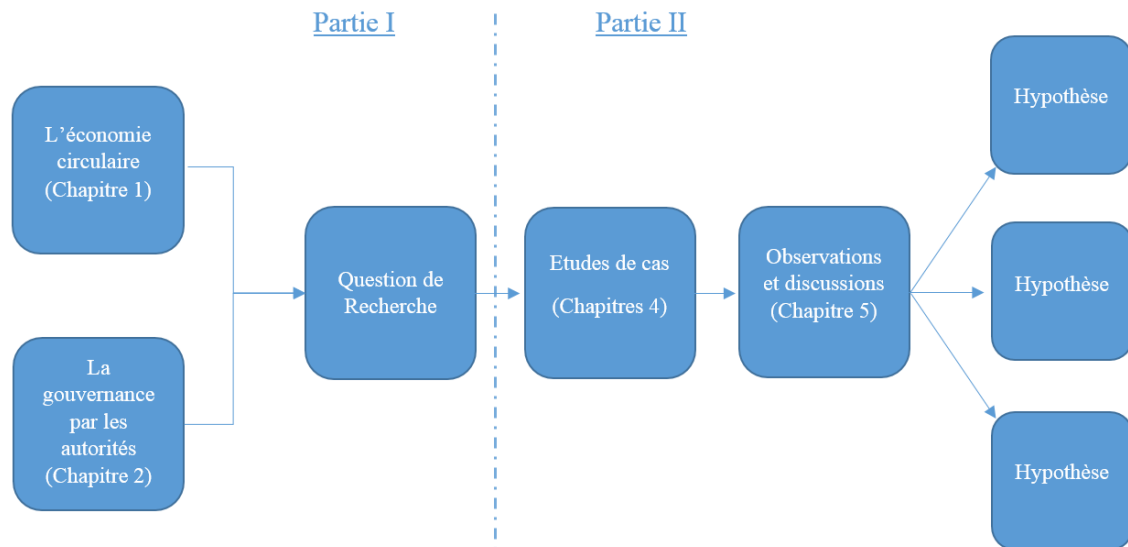
Si le réchauffement climatique est l'œuvre de quelques nations, les conséquences qui en découlent sont globales et touchent les pays du Nord et du Sud. Cette pression extrême sur l'environnement a des impacts négatifs multiples sur les différentes populations du globe, que ce soit en termes de santé publique (sécheresses, inondations, etc.), d'économie (augmentation du prix des matières premières) ou de tensions géopolitiques (conflits autour des ressources naturelles). La croissance de la population mondiale ainsi que la croissance économique des pays en voie de développement vont encore accentuer la pression exercée par les humains sur l'environnement.

Face à ce constat d'urgence écologique, les Etats collaborent depuis quelques années pour endiguer le problème du réchauffement climatique: le Protocole de Kyoto, *the Earth Summit*, la COP 21... Si ces projets écologiques globaux sont ambitieux et porteurs d'espoir, ils ne rencontrent pas les effets attendus, le réchauffement climatique reste plus que jamais d'actualité. Entre les promesses faites par les uns, celles non tenues par les autres et les dérapages budgétaires issus des diverses crises émaillant la dernière décennie, il est bien difficile d'entrevoir l'avenir avec optimisme.

Un nouveau paradigme économique, l'économie circulaire, offre une piste de réponse inédite aux enjeux écologiques actuels. Ce paradigme propose une alternative originale à l'économie linéaire traditionnelle et ses limites. L'économie circulaire se présente comme plus efficace économiquement et écologiquement. Portée par l'économie de marché, l'économie circulaire ne présente plus les efforts écologiques comme une contrainte pour les pays et les entreprises, mais bien comme une opportunité nouvelle de développement économique et écologique. C'est un concept holistique qui implique toutes les parties prenantes sociétales. L'économie circulaire se développe au sein des entreprises, est instituée par les autorités et valorisée par les consommateurs.

S'il existe des textes sur la mise en œuvre de l'économie circulaire au sein des entreprises, la littérature traitant des politiques publiques en lien avec l'économie circulaire est quant à elle quasiment inexistante. C'est la raison pour laquelle nous avons décidé de centrer notre **question de recherche sur l'étude des modes de gouvernance utilisés par les autorités afin de favoriser l'insertion de l'économie circulaire au sein d'un territoire**. A ce titre, ce document constitue un mémoire-recherche exploratoire portant sur un sujet encore peu abordé par la littérature scientifique. Loin de nous arrêter à une simple description, nous allons réaliser une comparaison de différents modes de gouvernance actuellement mis en place par les autorités de pays ou régions exemplatifs.

Comme l'illustre la Figure 1, ce travail s'articule en deux parties. La première partie est dédiée à la théorie et comporte deux chapitres. Les concepts d'économie circulaire (chapitre 1) et de gouvernance par les autorités (chapitre 2) sont étudiés séparément. Ces deux chapitres constituent les deux pans de notre question de recherche. Ensuite, c'est dans la seconde partie du travail que ces deux notions sont intégrées, débouchant sur notre question de recherche. Une fois la méthodologie établie (chapitre 3), quatre études de cas sont analysées à travers le prisme de la théorie : le Japon, l'Allemagne, la Chine et la Région de Bruxelles-Capitale (chapitre 4). Sur base de ces analyses, nous dégageons six observations significatives et tentons d'éclairer notre question de recherche en proposant différentes hypothèses (chapitre 6). Finalement, nous concluons notre travail et ouvrons des pistes vers de nouvelles perspectives de recherche dégagées grâce à nos observations (conclusion).

Figure 1 : Plan du mémoire

Partie I : Théorie

Chapitre 1 : Revue de la littérature : L'économie circulaire

Dans ce chapitre, nous faisons une revue de la littérature concernant l'économie circulaire. Nous commençons par décrire le contexte et l'historique du développement de ce nouveau paradigme économique. Nous faisons ensuite le tour des différentes définitions de l'économie circulaire et décrivons les concepts qui y sont attachés. Finalement, nous présentons les avantages et limites associés à cette notion.

1.1 Contexte du développement de l'économie circulaire

L'économie circulaire est un concept relativement jeune. Son développement s'inscrit dans un contexte d'opposition par rapport à la notion d'économie linéaire, tant d'un point de vue conceptuel qu'au niveau de la terminologie (Murray et al., 2015). Comprendre l'économie circulaire, c'est donc d'abord comprendre l'économie linéaire.

Depuis la révolution industrielle, le monde occidental a basé son économie sur un modèle linéaire (Le Moigne, 2014). La globalisation faisant, l'économie linéaire est devenue le mode de fonctionnement le plus utilisé par les acteurs de l'économie dans notre monde. Ce concept repose sur la séquence: « extraire - fabriquer - consommer - jeter », dans laquelle des ressources naturelles sont extraites et utilisées pour fabriquer des produits qui seront consommés par des clients et dont il en résultera des déchets (Le Moigne, 2014).

Néanmoins, cette économie, que l'on considère aujourd'hui comme traditionnelle, a un impact important sur l'environnement. Dans un premier temps, elle requiert l'extraction et l'utilisation intensive de ressources naturelles comme matières premières. Ensuite, l'économie linéaire nécessite beaucoup d'énergie dans le processus de transformation de la matière. Finalement, à la fin de la chaîne, ce modèle produit une grande quantité de déchets qui devront être assimilés par la nature (Le Moigne, 2014). Ainsi, l'économie linéaire ne prend pas en compte dans ses hypothèses le caractère épuisable des ressources naturelles, ni les potentiels impacts négatifs que peuvent avoir les déchets sur l'environnement (Murray et al., 2015).

Si cette économie apparaît comme destructrice pour la nature, l'utilisation intensive des ressources peut aussi avoir des conséquences économiques négatives pour les entreprises sur le long-terme. La raréfaction des ressources naturelles risque en effet d'entraîner une

hausse et une plus grande volatilité des prix de ces mêmes ressources, ce qui peut créer ensuite des problèmes d'approvisionnement pour les entreprises (Le Moigne, 2014).

En conclusion, nous pouvons voir que l'économie linéaire est « inefficace tant d'un point de vue écologique qu'économique » (Mathews & Tan, 2011). Dans ce contexte, le concept d'économie circulaire a commencé à voir le jour lorsque les chercheurs ont pris conscience des problèmes écologiques de notre monde et de la responsabilité de notre économie par rapport à ceux-ci (Zhu et al., 2010).

1.2 Historique du développement du concept d'économie circulaire

Si le terme « économie circulaire » est neuf, sa pratique par l'homme en elle-même est très ancienne. En effet, bien avant la révolution industrielle, les agriculteurs et artisans mettaient déjà en œuvre les principes de l'économie circulaire : les produits étaient réparés et réutilisés à l'infini, on recyclait tous les métaux, les déchets animaliers et humains étaient utilisés comme ressources... Néanmoins, la migration dans les villes et la révolution industrielle faisant, les procédés liés à ce type d'économie ont progressivement eu tendance à disparaître au détriment d'une économie plus linéaire (Le Moigne, 2014). A partir de la deuxième moitié du vingtième siècle, face à la constatation de l'inefficacité de l'économie linéaire traditionnelle, certains chercheurs ont successivement proposé des « contre-modèles ». On distingue trois vagues d'écrits scientifiques, entrecoupés temporellement par le Rapport Brundtland en 1987.

En premier lieu, certains pionniers comme Boulding (1966) ou Stahel et Reday-Muley (1976) ont plaidé respectivement pour (un retour à) une « économie-fermée » et une « économie en boucle » (Murray et al., 2015). Le premier introduit l'idée d'une Terre aux ressources et à la capacité d'absorption des déchets limitées, dans laquelle l'Homme et son économie doivent trouver leur place. Les seconds décrivent une « économie qui repose sur des boucles de réutilisation, de réparation, de refabrication et de recyclage » (Le Moigne, 2014). Ces deux auteurs ont ainsi jeté les bases de la conceptualisation de l'économie circulaire : la Terre est limitée dans ses ressources et pour les préserver, nous devons utiliser une économie qui induit l'usage des déchets d'aujourd'hui en ressources de demain et ainsi créer des boucles. Cette conceptualisation d'une économie basée sur des boucles de réutilisation est à l'origine de la dénomination du concept en « économie circulaire ».

En 1987, le rapport écrit par Brundtland pour les Nations Unies a participé à la prise de conscience générale sur la nécessité de changer notre approche au monde et le besoin de

développer des stratégies environnementales (Brundtland, 1987). Ce rapport a favorisé l'apparition d'articles et d'études sur le développement durable (voir section 1.6, p. 15) et, en corollaire, a participé à la création de l'économie circulaire comme concept. La deuxième vague d'écrits scientifiques s'est d'ailleurs manifestée peu de temps après.

Durant les années 1990, plusieurs scientifiques ont développé des modèles écologiques applicables par les entreprises dans un environnement capitaliste. Ces notions, à l'origine distinctes l'une de l'autre, sont reprises plus généralement par l'économie circulaire et constituent la deuxième vague d'écrits scientifiques. Ainsi, en 1989, deux chercheurs de General Motors ont développé le concept d'« écologie industrielle ». « Les auteurs proposent que les déchets d'un procédé industriel puissent servir de matière première à un autre » (Le Moigne, 2014). Dans le prolongement, en 1995, est apparue l'idée du « *reverse supply chain management* » qui détaille les différentes étapes de récupération d'un produit usagé : réutilisation, refabrication, recyclage... Finalement, en 1996, deux scientifiques ont explicité l'approche « *cradle to cradle* »¹. Celle-ci « vise à développer des produits qui ont un cycle de vie circulaire afin de pouvoir être récupérés et réutilisés continuellement » (Le Moigne, 2014). Comme nous l'expliquerons dans les sections suivantes, ces trois notions constituent trois des sept concepts formant l'économie circulaire.

Finalement, la troisième vague est apparue récemment. Depuis les années 2010, les écrits scientifiques à propos de l'économie circulaire se multiplient. Le concept commence à être décrit et définit dans toute son entièreté et apparaît comme un concept à part entière. De plus, depuis quelques années, des fondations et labels concernant l'économie circulaire apparaissent. Ces derniers participent à la mise en lumière du concept d'économie circulaire auprès des autres scientifiques, des entreprises, du grand public et des autorités.

En résumé, l'économie circulaire pratiquée par l'homme existe depuis des siècles. En revanche, l'économie circulaire en tant que concept est le produit des différentes études menées au cours de la deuxième moitié du vingtième siècle. Certains pionniers ont jeté les premières bases à la notion, avant que le Rapport Brundtland (1987) ne mette l'accent sur les urgences écologiques. S'en suivit, la publication de différents écrits qui permirent la description de plusieurs des notions de l'économie circulaire. Finalement, la troisième vague des écrits scientifiques débuta dans les années 2005 et vu le concept d'économie circulaire éclore en tant que tel et dans la forme que nous lui connaissons aujourd'hui. La

¹ Littéralement : du berceau au berceau.

prochaine section aborde les définitions et principes associés à cette « nouvelle » forme d'économie.

1.3 Définitions et principes de l'économie circulaire

Définitions

Bien que l'économie circulaire ait trouvé écho chez certains auteurs, managers ou même politiciens, ce domaine n'en reste pas moins relativement peu développé dans la littérature scientifique. Ainsi, il n'existe pas de définition unanimement partagée par les chercheurs. A chaque nouveau travail correspond sa définition de l'économie circulaire. C'est pourquoi nous en avons choisi trois qui ont été développées dans des contextes différents. Même si cette liste n'est pas exhaustive, elle nous permettra d'avoir un aperçu des points communs et différences de point de vue vis-à-vis de l'économie circulaire.

D'abord, des chercheurs britanniques ont théorisé l'économie circulaire comme « *an economic model wherein planning, resourcing, procurement, production and reprocessing are designed and managed, as both process and output, to maximize ecosystem functioning and human well-being* » (Murray et al., 2015).

Ensuite, l'article 2 de la loi sur la promotion de l'économie circulaire en République Populaire de Chine désigne l'économie circulaire comme « l'ensemble des activités de réduction, de réutilisation et de recyclage menées durant le processus de production, de distribution et de consommation » (Le Moigne, 2014).

Finalement, selon la Fondation Ellen MacArthur, l'économie circulaire désigne « *an industrial economy that is restorative by intention and design. In a circular economy, products are designed for ease of reuse, disassembly and refurbishment, or recycling, with the understanding that it is the reuse of vast amounts of material reclaimed from end-of-life products, rather than the extraction of resources, that is the foundation of economic growth* » (MacArthur, 2013).

Principes

Ces trois définitions apparaissent dans des contextes radicalement différents, respectivement dans : un article scientifique écrit par des chercheurs anglais, un article de loi en Chine et un rapport écrit par une fondation en collaboration avec McKinsey. Au travers de ces trois définitions, nous pouvons voir surgir les points communs et ainsi les principes fondateurs de l'économie circulaire.

Au rang des différences, nous remarquons que pour la première définition, Murray et al. (2015) explicitent l'économie circulaire en fonction des activités de *supply chain* d'une entreprise : Approvisionnement, production, distribution, ... Le terme « maximiser le bien-être » est d'ailleurs souvent retrouvé dans les manuels de microéconomie. En revanche, la deuxième définition décrit l'économie circulaire comme un moyen de valoriser les déchets en ressources en se basant sur la théorie des 3R – réduction, réutilisation, recyclage – (Le Moigne, 2014). Finalement, la troisième définition ne considère pas seulement l'économie circulaire comme une économie écologique, mais comme étant régénératrice pour l'environnement. En effet, l'économie circulaire « *is not merely a preventative approach, reducing pollution, but also aims to repair previous damage by designing better systems within the entity of the industry itself* » (Murray et al., 2015).

Si ces définitions présentent des différences en terme d'approche ou de point de vue, le postulat de départ reste le même : notre mode de fonctionnement linéaire a atteint ses limites. L'économie circulaire propose un changement de paradigme vers une économie qui ne met pas de pression sur l'environnement. Partant de ce principe fondateur, l'économie circulaire implique « de concevoir des produits en pensant dès leur naissance à ce qu'ils deviendront en fin de vie, de transformer les déchets en matière première secondaire réutilisée pour la fabrication des produits, de réduire les résidus industriels, de préserver les ressources, de réduire l'impact environnemental de l'activité et de gagner en compétitivité » (Bonnet Fernandez et al., 2014). Voici ce que Bonnet Fernandez et al. (2014) définissent comme les différents principes de l'économie circulaire.

1.4 Différents concepts de l'économie circulaire

Ces différents principes s'appliquent à toutes entreprises choisissant d'adopter une vision plus circulaire de leur métier. Pour les mettre en œuvre, il convient pour les managers de mobiliser successivement sept concepts clés (voir Annexe 1 ; Bonet Fernandez et al., 2014). Il s'agit de :

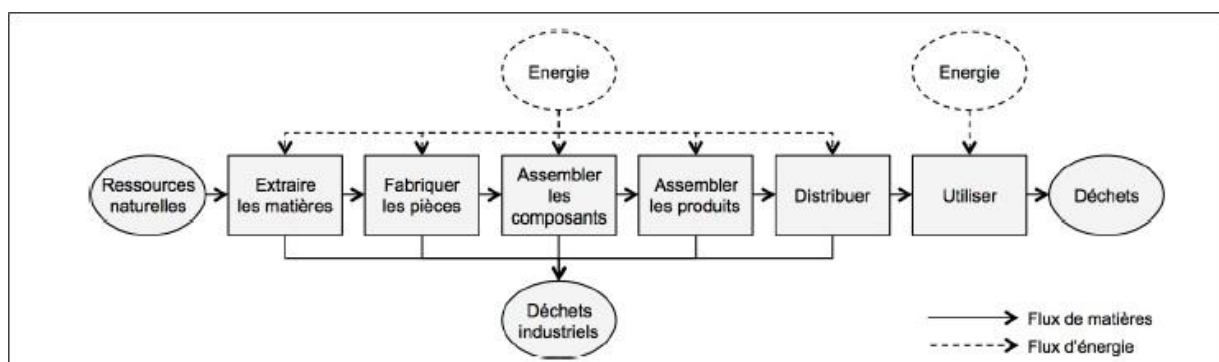
- L'écoconception : Lors de sa conception, tous les impacts environnementaux potentiels d'un produit sur l'ensemble de son cycle de vie (extraction des ressources naturelles, fabrication, distribution, utilisation et fin de vie) sont évalués et minimisés. Cette notion se réfère à l'approche « *cradle to cradle* » précédemment expliquée.
- L'écologie industrielle : Ce modèle industriel vise à « mettre en œuvre des écosystèmes industriels où les déchets d'un procédé industriel peuvent servir de matières premières

à un autre » (Le Moigne, 2014). Les flux de matière échangés entre entreprises sont appelés « symbioses industrielles » (Le Moigne, 2014). Comme mentionné précédemment, le concept d'écologie industrielle est un des précurseurs à la notion d'économie circulaire.

- L'économie de fonctionnalité : L'entreprise vend l'utilisation du produit et non plus le produit en lui-même (e.g., Michelin vend la distance parcourue par les pneus et non plus les pneus).
- Le réemploi : Des produits déjà utilisés par les consommateurs sont revendus en seconde main.
- La réparation : Un produit endommagé est réparé, modernisé et revendu.
- La réutilisation en tout ou en partie: Les produits sont démontés et les pièces en état de fonctionnement sont revendues séparément.
- Le recyclage : A la fin du cycle, si les biens ne peuvent plus être valorisés en tant que produit, la matière qui la constitue en revanche peut l'être (e.g., le caoutchouc des pneus est utilisé pour confectionner le sol des pleines de jeux pour enfants) (Bonet Fernandez et al., 2014).

Ces concepts s'enchainent de telle sorte que chacun s'adresse à au moins une des étapes du cycle de vie du produit. Certains de ces concepts – écoconception, écologie industrielle, économie de la fonctionnalité – vont venir modifier la *supply chain* de l'entreprise, alors que d'autres de ces concepts – réemploi, réparation, réutilisation, recyclage – vont se greffer en parallèle à la *supply chain* de l'organisation et ainsi créer une *reverse supply chain*. Dans ce deuxième cas, cela apparait clairement en comparant les Figure 2 et Figure 3 de l'économie linéaire et circulaire.

Figure 2 : Le modèle linéaire de l'économie



Source : Le Moigne (2014), p. 10

1.5 Avantages de l'économie circulaire

Dans la première section de ce chapitre, nous concluons à l'inefficacité de l'économie linéaire, tant d'un point de vue écologique qu'économique sur le long terme. Dans cette section, nous présentons les avantages que peut représenter l'économie circulaire sur ces deux aspects par rapport à l'économie linéaire.

Avantages écologiques

Les richesses de notre planète s'épuisent. S'il est difficile d'évaluer l'état des réserves restantes pour les différentes ressources naturelles, il est clair que celles-ci diminuent. En effet, si la société humaine reste aussi gourmande en termes d'approvisionnement en matières premières, il ne resterait que 20 ans d'existence aux réserves d'or, 40 ans à celles de cuivre et 80 ans à celles de fer (Le Moigne, 2014). L'économie circulaire permet à l'entreprise de réduire sa consommation en ressources naturelles. D'un côté, grâce à l'économie de la fonctionnalité, l'entreprise peut dématérialiser¹ tout ou en partie son métier. D'un autre côté, en favorisant le réemploi, la réparation, la réutilisation et le recyclage, l'économie circulaire va créer des boucles où les déchets de hier seront les matériaux de demain pour l'entreprise (Le Moigne, 2014). De par ces deux aspects, les organisations circulaires diminuent fortement leur utilisation des ressources naturelles par rapport aux sociétés linéaires (voir Figure 3, p. 11).

De plus, comme le montre la Figure 3, moins d'énergie sera consommée le long de la *supply chain* de l'économie circulaire comparé à celle de l'économie linéaire. Ceci est une conséquence directe du précédent avantage. En effet, « 75% de l'énergie nécessaire à la fabrication d'un produit fini serait utilisée pour extraire des ressources naturelles et les transformer en matériaux » (Le Moigne, 2014). Or, l'économie circulaire tend à diminuer l'utilisation de ressources naturelles par les entreprises. Ensuite, la pratique de l'écoconception dans le cadre d'une économie circulaire incite les entreprises à développer des produits plus respectueux de l'environnement tant dans leur composition que dans leur fabrication. Il apparaît donc que les entreprises circulaires consomment moins d'énergie tout au long de leur *supply chain* (voir Figure 3, p. 11).

¹ « La dématérialisation désigne la réduction relative ou absolue de la quantité de matériaux exigés par les fonctions économiques de la société » (source : Le Moigne, 2014).

Finalement, grâce aux différentes étapes de l'économie circulaire (voir Annexe 1), l'entreprise diminue sa quantité de déchets devant être absorbés par la nature.

Avantages économiques

D'un point de vue économique, l'économie circulaire présente aussi plusieurs opportunités. Celles-ci apparaissent avant tout en réaction à la dépendance de l'économie linéaire face aux ressources naturelles. En effet, l'entreprise linéaire traditionnelle, extrêmement consommatrice de matières premières, devra, si ce n'est pas déjà le cas, faire face à deux pierres d'achoppements dans un futur plus ou moins proche – en fonction de la ressource naturelle utilisée par l'organisation.

Le premier problème que les entreprises linéaires rencontrent (ou vont rencontrer) concerne le prix des ressources naturelles. En effet, l'épuisement des réserves entraîne à plus ou moins long terme une augmentation du prix de ces ressources naturelles. D'ailleurs, de 2000 à 2014, une augmentation importante du prix des ressources naturelles a eu lieu¹ (voir Annexe 2). De plus, MacArthur (2013) a remarqué un accroissement de la volatilité des prix des ressources naturelles. Les niveaux de volatilité de la première décennie du 21ème étaient plus élevés que n'importe quelle décennie du 20ème siècle (voir Annexe 3; MacArthur, 2013). La hausse des prix, conjuguée à une plus grande volatilité des prix des matières premières, ont des conséquences importantes sur les dépenses et donc le chiffre d'affaires des entreprises.

Le deuxième problème concerne l'approvisionnement des entreprises en ressources naturelles. Beaucoup de ces richesses naturelles sont inégalement réparties dans le monde, de telle sorte que quelques pays détiennent le monopole pour certaines ressources (Le Moigne, 2014). Par exemple, l'OPEP est une coalition de treize pays qui gèrent 41% de l'approvisionnement mondial en pétrole (OPEC, 2015). La conséquence de ces situations de monopole pour les entreprises est un risque de rupture en approvisionnement pour ces matières premières, due à une instabilité politique (embargo, guerre), une inefficacité du/des pays à répondre à une demande changeante...

Si l'économie circulaire demande un apport en matières premières en début de cycle, ce besoin est minime par rapport à l'économie linéaire. En choisissant de se tourner vers

¹ Suite à un ralentissement de la croissance chinoise, les prix de plusieurs ressources naturelles ont chuté depuis deux ans. Néanmoins, notre argument reste cohérent sur le long terme pour les entreprises. Par contre, cette volatilité soudaine des prix renforce notre deuxième argument.

l'économie circulaire, les organisations vont diminuer leur consommation en ressources naturelles en dématérialisant leur métier et/ou en diversifiant leur apport en ressources avec des déchets. Les entreprises vont gagner leur indépendance par rapport à l'utilisation de ressources naturelles. Cela leur permettra d'une part, de sécuriser leur approvisionnement en matières premières grâce aux déchets et, d'autre part, de réduire l'impact sur l'entreprise de la hausse et de la forte volatilité des prix des ressources naturelles. Ainsi, plus généralement, on peut voir qu'en « réduisant la consommation de ressources naturelles, l'économie circulaire réduit les dépenses des entreprises » (Le Moigne, 2014). Ces conséquences économiquement positives sont essentielles pour permettre le développement de l'économie circulaire dans un monde capitaliste.

De plus, l'économie circulaire présente aussi des opportunités au niveau macroéconomique pour les états. Du point de vue de la santé publique, une réduction de la pollution et des gaz à effet de serre, même si c'est à long terme, ne peut être que bénéfique pour la santé des citoyens. D'un point de vue économique, thème essentiel dans la vie politique actuelle, « l'économie circulaire est créatrice d'emplois locaux, pérennes et non délocalisables » (Le Moigne, 2014). Par exemple, grâce à son nouveau Programme Régional en Economie Circulaire (PREC) lancé en 2016, la Région Bruxelloise espère créer 6000 emplois. De plus, l'amélioration économique des entreprises d'une région bénéficie aussi directement et indirectement à la santé économique de cette région grâce aux taxes, à une amélioration de son image au niveau national/international ce qui, in fine, pourrait augmenter son attractivité... Finalement, du point de vue politique, une réduction des émissions de gaz à effet de serre du pays, permettra au dit pays de respecter les accords climatiques pour lesquels il s'était engagé auprès de divers institutions.

1.6 Limites de l'économie circulaire

Au-delà de tous les avantages soulignés dans le précédent point, il est important de relever les limites et tensions du concept d'économie circulaire.

Limites liées au concept

Les auteurs émettent deux réserves par rapport au concept en lui-même. La première limite concerne la « durabilité » de l'économie circulaire. Est-ce que l'économie circulaire est un modèle durable ? Selon le Rapport Brundtland (1987), déjà évoqué précédemment (cfr. voir section 1.2), le développement durable se définit comme « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de

répondre aux leurs » (Brundtland, 1987). Pour ce faire, le développement durable repose sur trois piliers : écologique, économique et social (voir Annexe 4). Ces trois piliers sont interdépendants les uns des autres de sorte que le développement durable ne peut exister sans une de ces dimensions. Or, si l'économie circulaire entend prendre explicitement en compte l'aspect écologique en plus de l'aspect économique de ce triptyque, elle est silencieuse en ce qui concerne la dimension sociale (Murray et al., 2015). Qu'en est-il du bien-être des hommes, de ses droits fondamentaux, de l'équité intergénérationnelle prônée par Brundtland (1987) ou de l'équité intra-générationnelle entre pays développés et en voie de développement ? Des auteurs étudient ces questions et les retombées sociétales qu'aurait l'insertion de l'économie circulaire dans une économie. Certains argumentent que, malgré elle, « l'économie circulaire en phase de lancement dans notre économie, contribuerait sensiblement à l'amélioration de la performance sociétale » (Bonet Fernandez et al., 2014).

Une seconde limite concernant le concept peut être soulevée. Celle-ci résulte du caractère neuf de la notion d'économie circulaire et du manque de définition unanime du concept. Ainsi, certaines entreprises font l'expérience de conséquences négatives inattendues après avoir mis en place un programme d'économie circulaire. Par exemple, certaines actions qui peuvent paraître écologiques dans un premier temps, dégradent dans les faits plus qu'elles n'épargnent la biosphère. Le biocarburant est une illustration parmi plusieurs autres. Ce dernier permet de ne plus utiliser de pétrole, mais conduit à la déforestation de milliers d'hectares de forêt, la destruction de l'habitat de différentes espèces, la pollution des sols à cause des produits chimiques, la dégradation des terres cultivables par les fermiers, etc. (Murray et al., 2015). Néanmoins ces conséquences sont surtout dues à une application superficielle et/ou erronée des principes de l'économie circulaire. En effet, beaucoup d'entreprises, toujours bloquées dans l'ancien modèle linéaire, pensent encore en silo. Elles n'appliquent que certains aspects du concept et que dans certains départements. Pourtant, au même titre que la nature est indivisible, l'économie circulaire est un concept holistique et doit être appliqué comme tel (Murray et al., 2015). En utilisant certains outils lors de la phase d'écoconception, les effets néfastes des actions écologiques (ex. : le biocarburant) auraient pu être anticipés. C'est pourquoi, une entière compréhension du concept, une volonté de changer en profondeur son entreprise – notamment son *business model* – et une réflexion perpétuelle sur la bonne utilisation du concept au niveau de l'entreprise devraient aider à surmonter ces points de tensions. De plus, une définition claire et communément

acceptée par la communauté scientifique décrivant les principes associés à l'économie circulaire devrait aider les managers à appliquer le concept à bon escient.

Limites liées à la mise en application du concept

En second lieu, les scientifiques relèvent des limites techniques, économiques et politiques attachées à la mise en application de l'économie circulaire.

Premièrement, l'économie circulaire dans sa mise en œuvre fait face à plusieurs contraintes techniques. D'abord, si dans une économie circulaire idéale les produits sont réparés, réutilisés et recyclés à l'infini, la théorie se heurte bien souvent à la réalité. En effet, à chaque recyclage, les matériaux recyclés perdent souvent en qualité. Après un certain nombre de recyclages, cette qualité n'est plus suffisante pour permettre de réintroduire le matériau dans un cycle de production. Il faudra donc que les entreprises se (re-)fournissent en ressources naturelles. Si la perte de qualité est rapide pour un composant, les entreprises risquent de ne pas investir dans un processus de recyclage. Ensuite, la composition des déchets varie et peut être très complexe. Cela empêche les entreprises de réaliser des procédés de recyclage généralisés pour une certaine sorte de déchet et rend le processus de recyclage trop coûteux (Aurez & Lévy, 2013).

Deuxièmement, l'économie circulaire rencontre aussi des contraintes d'ordre économico-politiques. Comme le pointent Aurez et Lévy (2013), selon certaines études, adopter une économie circulaire sur un territoire pourrait y « freiner la croissance économique sur le court terme et restreindre l'aptitude au développement pour certaines activités ». En ces temps économiques compliqués, cette limite peut refroidir les politiciens. Ceux-ci sont élus pour un mandat et ne seront réélus qu'en fonction de leurs accomplissements pour les citoyens. Leurs objectifs se situent donc sur le court-terme.

Ces limites sont autant d'obstacles à la mise en application du concept d'économie circulaire.

Bien que nous ayons démontré les avantages économiques et écologiques de l'économie circulaire, une très faible proportion d'entreprises a entrepris un tournant vers ce nouveau paradigme. Les limites liées à la mise en application du concept ne peuvent pas expliquer à elles-seules cette incohérence. Le poids des habitudes et la peur de l'inconnu des managers semblent être deux éléments participant à cette situation de statu quo. C'est pourquoi, les autorités ont un rôle important à jouer dans la promotion d'une telle

alternative. Mais, comment les autorités peuvent favoriser l'insertion de l'économie circulaire au sein d'un territoire ? Avant de répondre pratiquement à notre question de recherche, nous étudions la théorie liée à la gouvernance par les autorités responsables.

Chapitre 2 : Revue de la littérature :

La gouvernance par les autorités

Après avoir défini l'économie circulaire, nous nous intéressons à la gouvernance par les autorités, deuxième pan théorique de notre question de recherche. Ce chapitre est composé de six sections. Premièrement, nous nous référons à plusieurs auteurs pour définir le terme de « gouvernance ». Ensuite, dans les deux sections suivantes, nous présentons deux classifications différentes des modes de gouvernance. Nous identifions, dans la quatrième section, les potentiels et challenges qu'offrent ces différents modes de gouvernance. Dans la section cinq, nous complétons les premières typologies et analyses avec quelques schémas et dynamique de gouvernance particuliers explicités par leur auteurs dans le cadre de la régulation climatique. Finalement, nous relient le thème de la gouvernance au sujet du changement climatique et développons les deux raisons sous-jacentes qui expliquent pourquoi la gouvernance, dans le but de la mitigation climatique, est un sujet complexe.

2.1 Définitions

Contrairement au chapitre précédent, le thème de la gouvernance a fait l'objet de nombreuses recherches en sciences sociales depuis des décennies. Si le concept de gouvernance peut paraître simple de prime abord, il convient de faire attention à utiliser correctement et à bon escient le concept. Chevalier (2003) remarque que la notion de gouvernance perd de son sens premier depuis quelques années : « Tout se passe comme si la gouvernance avait été victime de son succès, en devenant un de ces mots passe-partout, un de ces concepts omnibus, qui en est venu à recouvrir des significations extrêmement diverses ». Cette section aura donc pour but de faire le tour des différentes définitions existantes. Cela va nous permettre de mieux comprendre le concept de gouvernance et ainsi de mieux appréhender la suite du chapitre.

Les théoriciens de la *new governance*, dont Bartolini (2011) fait partie, opposent *old governance* et *new governance*¹. Ainsi, ceux-ci définissent la *old governance* comme la manière traditionnelle de diriger de la part des gouvernements : hiérarchique, centralisée. Selon ces auteurs, il y a depuis quelques années une perte de confiance en ces institutions

¹ Littéralement : Vieille gouvernance et nouvelle gouvernance.

et cette manière de gouverner, de sorte que l'état-nation est sur le déclin. Ils plaident pour une *new governance*, « un système de co-production de normes et biens publics où les coproducteurs sont différentes sortes d'acteurs » (Bartolini cité par Richardson, 2012).

Richardson (2012), quant à lui, fait la différence entre les mots « gouvernance » et « gouvernement ». De même que la théorie de Bartolini (2011), ces deux concepts représentent deux pôles extrêmes dans la manière de gouverner. Du côté de la gouvernance, on trouve une manière de gouverner non-hiérarchique, consensuelle, où différentes parties prenantes sont invitées à prendre part à la prise de décision. Du côté du gouvernement, l'auteur définit ce style de politique comme étant une manière hiérarchique et centralisée de gouverner. Sa classification rappelle donc les théoriciens de la *new governance*. D'ailleurs, l'auteur reprend et transpose à sa typologie respectivement les termes de : *new governance* et *old governance*. Néanmoins, il y apporte des nuances, remarquant notamment que la *new governance* n'est pas nouvelle, mais qu'elle est déjà apparue dans certains pays après la Deuxième Guerre Mondiale. Il ajoute que les manières de gouverner – entre *old governance* et *new governance* – peuvent varier avec le temps, en fonction du problème politique à traiter (Richardson, 2012).

Une autre définition de la gouvernance nous est donnée par Kohler-Koch (1999) : « Par essence, la gouvernance ce sont les moyens par lesquels les préférences divergentes des citoyens sont traduites en choix politiques effectifs ».

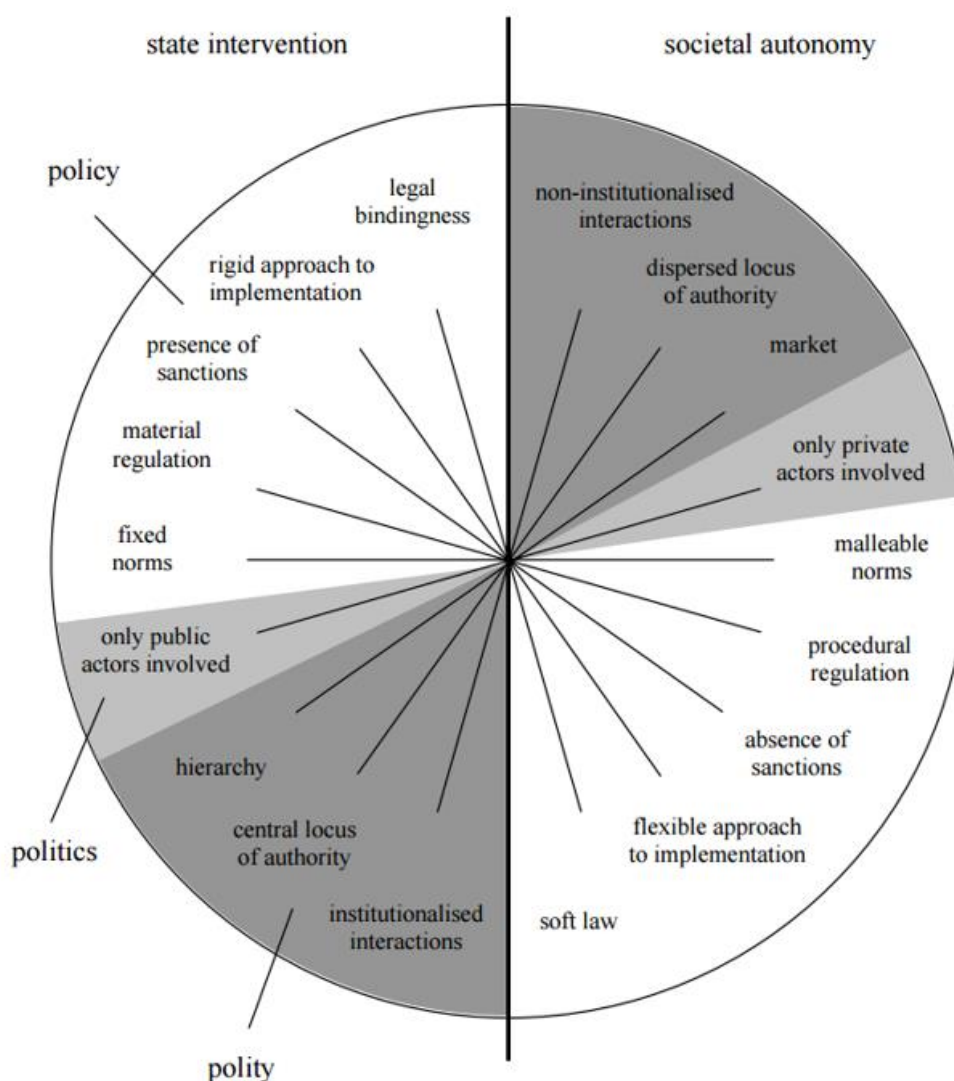
Treib et al. (2007) expriment quant à eux la gouvernance de manière plus holistique. Si chacune des définitions précédentes rend effectivement compte de la relation entre « intervention étatique » et « autonomie sociétale »¹, Treib et al. (2007) leur reprochent de ne se concentrer que sur certaines des dimensions de la gouvernance. Ils considèrent qu'il faut prendre en compte trois dimensions lorsqu'on parle de gouvernance : la dimension *politics*, la dimension *polity* et la dimension *policy*² (Figure 4). Ainsi, Bartolini (2011) et Richardson (2012) expriment la gouvernance en fonction de l'implication des différents acteurs (*politics*) et de sa structure institutionnelle (*polity*). Le côté *policy* n'y est donc pas

¹ Ces deux concepts sont les extrêmes identifiés plutôt comme « *old governance* » et « *new governance* » ou « gouvernement » et « gouvernance ».

² Ces trois mots sont chacun traduits par le mot « politique » en français. Néanmoins, en anglais ils identifient trois réalités différentes. Le terme « *polity* » se réfère aux propriétés institutionnelles de la gouvernance (e.g., plutôt hiérarchique, institutionnalisé ?). Le terme « *policy* » est entendu dans le sens de la stratégie politique, la manière dont la gouvernance est atteinte (e.g., présence de sanctions, de lois contraignantes ?). Finalement, le terme « *politics* » est ici compris dans le sens de la constellation d'acteurs impliqués dans la gouvernance (des acteurs privés sont-ils impliqués ?).

décrit. La définition de Kohler-Koch (1999) souligne quant à elle la manière dont la gouvernance est atteinte (*policy*) et les différents acteurs impliqués dans la gouvernance (*politics*), mais ne traite pas la dimension *polity* (Treib et al., 2007). C'est pourquoi, Treib et al. (2007) considèrent la définition d'Héritier (2001) comme la plus complète, prenant en compte les trois dimensions de la gouvernance : « *[governance] implies every mode of political steering involving public and private actors, including traditional modes of government and different types of steering from hierarchical imposition to sheer information measures* » (Héritier cité par Treib et al., 2007).

Figure 4 : Les différentes conceptions de la gouvernance selon les trois dimensions de la gouvernance



Source : Treib et al. (2007), p. 21

2.2 Les modes de gouvernance selon Treib et al. (2007)

Treib et al. (2007), reconnaissent qu'au travers de la littérature, il existe différentes manières de classer les modes de gouvernance. Ces typologies utilisent souvent comme variables de classification les différentes sous-catégories des trois dimensions de la gouvernance, tout en opposant intervention étatique et autonomie sociétale : approche rigide vs approche flexible, autorité centralisée vs autorité décentralisée... (voir Figure 4, p. 21).

Ainsi, Treib et al. (2007) proposent leur propre classification des modes de gouvernance basée sur la dimension *policy*. Ils retiennent pour ce faire deux sous-critères de cette dimension comme variables d'analyse. Premièrement, ils analysent dans quelle mesure le régulateur, dans sa manière de gouverner, utilise des moyens légalement **contraignants** envers l'entité régulée ou plutôt des éléments de *soft law*¹. Deuxièmement, ils analysent à quel point le régulateur utilise une approche plutôt **rigide** ou **flexible** dans l'implémentation de la gouvernance (laissent-ils une marge de manœuvre à l'entité régulée ou non ?). Ainsi, quatre modes de gouvernance sont identifiés.

Tableau 1 : Quatre modes de gouvernance selon Treib et al. (2007)

		Legal Instrument	
		Binding	Non-binding
Implementation	Rigid	Coercion	Targeting
	Flexible	Framework Regulation	Voluntarism

Source : Treib et al. (2007), p. 22

La « coercition » (contraignant/rigide) est caractérisée par l'utilisation d'instruments légaux contraignants et par des accords rigides ne laissant que peu ou pas de marge de manœuvre à l'entité régulée. C'est un mode de gouvernance très intrusif.

A l'opposé se situe le « volontarisme » (non-contraignant/flexible) qui n'utilise pas d'élément légaux contraignants et laisse beaucoup de liberté au régulé. Par exemple, lorsque le Protocole de Kyoto dicte les objectifs à atteindre pour les états signataires, il laisse le champ libre aux gouvernements de décider les mesures à prendre pour atteindre

¹ La sphère de la *soft law* (littéralement : droit mou) commence une fois que les arrangements légaux contraignants s'affaiblissent (Abbott et al., 2000). L'accord ne devient plus pleinement contraignant pour le régulé.

les objectifs. Cet accord se base sur la coopération volontaire des pays vu qu'aucun mécanisme n'est mis en place pour les contraindre à collaborer.

Troisièmement, le « ciblage » (non-contraignant/rigide) est un mode de gouvernance plus intrusif que le volontarisme. Le régulateur n'utilise pas d'outils légalement contraignants mais définit des recommandations très précises, allant loin dans le détail et ne laissant donc que peu de marge de manœuvre au régulé.

Finalement, le « cadre réglementaire » (contraignant/flexible) reste dans le domaine de la contrainte légale, mais, au contraire de la coercition, il laisse le soin à l'entité régulée de choisir le chemin emprunté pour atteindre les objectifs. Par exemple, l'Union Européenne (UE) utilise ce type de gouvernance lorsqu'elle fixe des niveaux maximaux de déficit pour le budget des pays membres (3% maximal de déficit). L'UE dans ce cas-ci laisse la liberté aux gouvernements de définir leur budget et les mesures à prendre pour réduire le déficit du budget, mais avec la contrainte de ne pas dépasser les 3% imposés sous peine de sanctions (Treib et al., 2007).

2.3 Les modes de gouvernance selon Abbott et al. (2012)

Abbott et al. (2012) caractérisent eux aussi quatre différents modes de gouvernance. Pour ce faire, ils utilisent deux variables : *directness* et *hardness* (voir Tableau 2). Le premier paramètre distingue dans quelle mesure un régulateur s'adresse plus ou moins **directement** à sa cible (direct/indirect). La deuxième identifie dans quelle mesure ce régulateur émet des règles **contraignantes** ou non envers la cible (contraignant/non-contraignant).

Tableau 2 : Quatre modes de gouvernance selon Abbott et al. (2012)

	Direct	Indirect
Hard	Hierarchy	Delegation
Soft	Collaboration	Orchestration

Source : Abbott et al. (2012), p. 5

Premièrement, la « hiérarchie » (direct/contraignant) comme premier mode de gouvernance est une approche *top-down*, paternaliste par laquelle un régulateur contraint directement sa cible. La vision traditionnelle de l'Etat comme législateur en est une parfaite illustration. En effet, l'Etat promulgue des règles obligatoires qu'il applique à certaines cibles. Par exemple, lorsque les trois régions de Belgique lancent une nouvelle taxe kilométrique, ils contraignent directement les camions de plus 3,5 tonnes à payer pour utiliser les routes belges. L'interdiction de fumer dans certains lieux publics, l'obligation d'aller à l'école... sont d'autres exemples.

Ensuite, la « délégation » (indirect/contraignant) comme mode de gouvernance est représentée par le modèle Principal-Agent (P-A). Le régulateur (Principal) délègue une responsabilité, une mission à un acteur tiers (Agent). Par exemple, l'Etat belge donne le pouvoir à la Banque Nationale de Belgique de gérer la politique monétaire du pays. Contrairement à la hiérarchie, le régulateur gouverne donc de manière indirecte. Ce dernier garde néanmoins un contrôle légal contraignant sur son agent, le supervise et peut lui révoquer le pouvoir qui lui a été confié (Abbott et al., 2012). Ainsi, la nature, les missions, les objectifs, la composition, etc. de la BNB sont régis par la loi du 22 février 1998 fixant le statut organique de la Banque Nationale de Belgique.

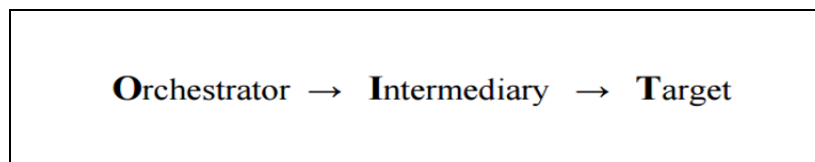
La hiérarchie et la délégation sont des modes de gouvernance pour lesquels il existe une autorité qui peut exercer un pouvoir hégémonique (contraignant). Cependant, il arrive qu'aucun organisme ne possède un tel pouvoir ou ne veuille l'utiliser pour diverses raisons. D'autres schémas de gouvernance voient alors le jour : la « collaboration » et l'« orchestration ». Ceux-ci sont considérés comme des modes de gouvernance utilisant des moyens non-contraignants. L'incitation matérielle (assistance financière, achat publics...) et idéationnelle (expertise technique, une approbation politique...) se substituent ici, à l'obligation légale et la menace coercitive (Abbott et al., 2012).

Troisièmement, la « collaboration » (direct/non-contraignant) est un mode de gouvernance par lequel les gouverneurs tentent de réguler directement une cible, c'est-à-dire qu'aucune tierce partie n'est impliquée comme intermédiaire. Pour ce faire, et contrairement à la hiérarchie, les régulateurs utilisent des moyens non-contraignants – explicités dans le paragraphe précédent – pour inciter les acteurs visés à une collaboration volontaire. Ceci est illustré par les gouvernements qui collaborent directement avec certaines entreprises

pour promouvoir une autorégulation, dans un secteur, sous la forme d'une certification par exemple (Abbott et al., 2012).

Finalement, l'« orchestration » (indirect/non-contraignant) est à l'opposé de la hiérarchie en ce sens que le régulateur s'adresse indirectement à sa cible. De plus, il n'a pas de contrôle légal sur son intermédiaire, mais utilise plutôt les mêmes moyens incitatifs que la collaboration : matériels et idéationnels. Ce mode de gouvernance est représenté par le modèle *Orchestrator-Intermediary-Target* (O-I-T ; voir Figure 5), où un Orchestrateur utilise un Intermédiaire pour atteindre sa Cible¹. Prenons l'exemple, donné par Abbott et al. (2012), de l'American National Standard Institute (ANSI), une organisation américaine privée. Cet institut promeut et facilite le développement de normes consensuelles volontaires et assure leur intégrité (ANSI, s.d.). Au lieu d'imposer des standards à certains secteurs par la loi, l'Etat américain supporte et coordonne les activités de cette organisation, notamment en lui fournissant un soutien politique formel, en intégrant leurs standards au sein de la loi américaine... ANSI a donc un rôle d'intermédiaire, sans que les politiciens américains n'aient de contrôle légal sur son activité.

Figure 5 : L'orchestration : gouvernance indirecte utilisant un intermédiaire



Source : Abbott et al. (2012), p. 2

Remarques sur les classifications et les modes de gouvernance

Concernant les classifications de Treib et al. (2007) et Abbott et al. (2012), il est intéressant de relever trois éléments. Premièrement, il apparaît que les deux classifications décrites précédemment se servent d'un critère d'analyse commun : l'utilisation d'outils légalement contraignants ou non par le régulateur (*hardness*). Lors de l'étude de nos données, nous devons donc faire particulièrement attention à cette variable.

Deuxièmement, comme les auteurs le précisent, ce ne sont que des modes de gouvernance théoriques. En réalité, beaucoup de schémas de gouvernance sont le fruit de l'hybridation de plusieurs de ces modes de gouvernance. Ainsi, si on prend le cas de la classification

¹ Le T du modèle O-I-T vient de l'anglais « *Target* », pouvant se traduire par : cible.

d'Abbott et al. (2012), les deux variables prises pour le Tableau 2 (p. 23), *hardness* et *directness*, doivent être comprises comme des extrémités sur des continua. Un mode de gouvernance peut donc changer avec le temps, suite à une variation dans une des dimensions. Ainsi, une orchestration deviendra plutôt une délégation si le régulateur gagne en contrôle sur l'intermédiaire (Abbott et al., 2012 ; Treib et al., 2007).

2.4 Potentiels et challenges liés aux modes de gouvernance

Après avoir défini la gouvernance et les modes de gouvernance selon plusieurs auteurs dans les sections précédentes, nous prenons un peu de recul pour comprendre les potentiels et challenges attachés à ces modes de gouvernance.

Potentiels et challenges entre gouvernance hard et soft

Nous avons vu que la variable *hardness* est un paramètre commun dans les classifications d'Abbott et al. (2012) et de Treib et al. (2007). Ainsi, dans les deux typologies, une gouvernance dite « *hard* » (contraignante) s'oppose à une gouvernance dite « *soft* » (non-contraignante). Abbott et Snidal (2000) analysent les avantages et inconvénients de ces deux types de gouvernance.

Utiliser une gouvernance *hard* présente plusieurs avantages pour les acteurs impliqués. Premièrement, cela permet de réduire les coûts de transaction subséquents à la signature d'un accord. Une fois l'arrangement conclu, les signataires font souvent face à deux coûts de transaction. Le premier coût est lié à la gestion et à l'évolution de l'arrangement. En effet, même dans le cas d'un contrat précis, l'accord peut toujours porter à interprétation, entraînant des dissensions entre les parties. Le deuxième coût de transaction renvoie à la nécessité de faire respecter l'accord. Il se peut qu'après un certain temps, un des acteurs veuille changer l'accord ou même annuler l'arrangement. Dans le cas d'une gouvernance *soft*, les acteurs ne disposent que de peu de ressources pour contraindre un signataire à l'arrangement. La gouvernance *hard* permet de diminuer ces deux coûts de transaction en laissant le soin aux différentes institutions légales de traiter le problème (Abbott & Snidal, 2000).

Deuxièmement, une gouvernance *hard* renforce la crédibilité des engagements des acteurs impliqués. En effet, dans le cas d'une gouvernance *soft*, lorsqu'une des parties doit agir, remplir sa part du contrat avant les autres, rien ne l'assure que les autres parties vont se conformer à leur engagement préalable. Grâce à la gouvernance *hard*, les acteurs sont obligés de se plier au contrat quel que soit leur horizon temporel (Abbott & Snidal, 2000).

Troisièmement, une gouvernance *hard* permet de résoudre le problème des contrats incomplets. Rédiger des accords complets est très difficile dans le sens où il faut anticiper des situations non-attendues et qu'il y a souvent des asymétries d'information entre les signataires. Ainsi, la gouvernance *hard* délègue à un corps arbitraire le soin d'interpréter et de régler les conflits liés à ce problème (Abbott & Snidal, 2000).

Néanmoins, la gouvernance *hard* présente aussi certains coûts et limites importants. La gouvernance *soft* permet de surmonter ces problèmes. Premièrement, un avantage majeur de la gouvernance *soft* réside dans les coûts plus faibles liés à l'adoption des contrats. Nous avons vu que la gouvernance *hard* permet de diminuer les coûts de transaction qui suivent la signature du contrat. Néanmoins, les coûts liés à l'adoption et la négociation de tels accords – avant la signature du contrat – sont très élevés dans le cas d'une gouvernance *hard*. Ces coûts comprennent : la compréhension de l'affaire à traiter, la négociation, la vérification de la conformité légale... Ces coûts consomment beaucoup de temps et d'argent dans une gouvernance *hard*. A cause du côté contraignant de l'accord, les différentes parties veulent être sûres de ne pas à avoir à regretter l'arrangement. C'est pourquoi, les accords *soft* sont plus faciles à conclure que les accords *hard* (Abbott & Snidal, 2000).

Deuxièmement, accepter un accord *hard*, légalement contraignant, présente un risque de perte de souveraineté pour les acteurs, particulièrement dans le cas d'arrangement inter-gouvernemental. En cas de conflit, ils s'en remettent à une autorité extérieure qui a le pouvoir de les contraindre. Les signataires peuvent alors perdre leur capacité à gouverner certaines affaires. Ceci peut être lourd de conséquences et démotive les acteurs à conclure de tels accords. L'alternative se trouve dans la gouvernance *soft* et, une fois encore, dans son aspect non-contraignant. Les acteurs peuvent se rétracter et ne risquent plus de perdre leur souveraineté (Abbott & Snidal, 2000).

Troisièmement, dans un monde changeant, un sujet n'est pas toujours connu dans sa totalité, il peut être très complexe et même évoluer avec le temps... Il y a donc une part d'incertitude liée au problème. Cette incertitude peut être lourde de conséquences dans le cas d'une gouvernance *hard*. Une solution consisterait à déléguer le pouvoir de décision à un acteur unique, mais le coût lié à une perte de souveraineté serait énorme. De par sa dimension non-contraignante, la gouvernance *soft* présente une alternative pour traiter de l'incertitude (Abbott & Snidal, 2000).

Finalement, négocier un accord *hard* entre des acteurs hétérogènes est long et coûteux. La gouvernance *soft* facilite le compromis entre acteurs ayant des intérêts, valeurs, horizons temporels et degrés de pouvoir différents. Une légalisation *soft* permet aux intervenants d'adapter leur engagement à des situations particulières plutôt que d'essayer de faire correspondre les divergences dans un seul accord. Cette gouvernance *soft* apporte plus de flexibilité dans l'implémentation. Plus les acteurs seront hétérogènes, plus la gouvernance *soft* paraîtra attractive (Abbott & Snidal, 2000).

Ainsi, il apparaît que les potentiels de l'un sont souvent les challenges de l'autre. C'est pourquoi, utiliser une gouvernance *hard* ou *soft* dépendra du sujet traité et du contexte dans lequel celui-ci s'inscrit.

Potentiels et challenges des différents modes de gouvernance

Dans la dernière sous-section, nous avons opposé la gouvernance *hard* et gouvernance *soft*. Complétons ceci avec les potentiels et challenges de certains des modes de gouvernance selon Abbott et al. (2012).

La hiérarchie est le mode de gouvernance privilégié des régulateurs traditionnels – Etats et Organisations Internationales¹. Cependant, dans certains cas, le régulateur choisit de plutôt s'impliquer dans une délégation. En effet, ce type de gouvernance permet au régulateur de bénéficier des compétences et ressources d'autres acteurs dans un domaine, tout en gardant la main mise sur son objectif. Néanmoins, un modèle P-A engendre aussi des coûts, appelés *agency costs*. D'une part, le Principal doit notamment, rechercher le meilleur Agent possible, motiver l'Agent à s'engager dans ce type de gouvernance, vérifier et contrôler que l'Agent effectue correctement sa tâche... D'autre part, l'Agent subit aussi des coûts. Il doit produire des rapports, faire des réunions avec le Principal, mettre en place des processus de transparence, etc. (Cerrada et Lambrechts, 2014). Les coûts du Principal additionnés aux coûts de l'Agent constituent les *agency costs*. Il sera du ressort du régulateur de juger dans quelle mesure ces coûts sont inférieurs ou supérieurs aux coûts engendrés par la hiérarchie, c'est-à-dire, la réalisation de la mission par le régulateur

¹ Les Organisations Internationales au sens large du terme peuvent être divisées en deux catégories : Organisations Intergouvernementales (OI) et Organisations Non Gouvernementales (ONG). Nous nous intéressons à la première catégorie : « une association d'États établie par accord entre ses membres et dotée d'un appareil permanent d'organes assurant leur coopération dans la poursuite des intérêts communs qui les ont déterminés à s'associer (e.g., ONU) » (Source : Rambaud, s.d.).

directement et sans intermédiaire. Si les *agency costs* sont supérieurs, il sera plus avantageux de choisir la hiérarchie comme forme de gouvernance.

Néanmoins, des formes de gouvernance plus *soft*, comme la collaboration, sont parfois nécessaires. Ainsi, il se peut qu'il n'existe pas de force hégémonique pouvant contraindre des cibles. C'est, notamment, souvent le cas concernant la gestion des problèmes globaux, tel que le changement climatique. Les pays peuvent alors collaborer et s'engager de manière non-contraignante dans la gestion du problème. De plus, si les Organisations Internationales (OIs) et les états ne disposent pas des ressources financières ou compétences nécessaires pour gérer un problème, ils peuvent utiliser des mesures incitatives et non-contraignantes pour motiver d'autres acteurs, notamment le secteur privé, à collaborer pour atteindre les objectifs désirés (Andonova, 2010).

Finalement, il apparaît que si un régulateur ne peut s'engager dans aucun de ces trois derniers modes de gouvernance, l'orchestration constitue alors la meilleure, et sans doute la seule alternative. Par exemple, alors que les modes de gouvernance *soft* sont indispensables dans la gestion de problèmes globaux, nous avons récemment vu que certains projets de collaboration internationale, comme le Protocole de Kyoto, sont remis en question par les signataires. Peu de pays arrivent à respecter leurs engagements et certains (Canada) ont même décidé de quitter la collaboration du Protocole de Kyoto. Certaines nations et Organisations Internationales (OIs) utilisent alors l'orchestration pour trouver une solution au problème global et s'engagent avec des intermédiaires locaux et non-étatiques.

2.5 Schémas et dynamiques de gouvernance particuliers impliquant une autorité privée

Depuis toujours, les autorités gouvernementales ont plus ou moins impliqué divers acteurs dans le processus de gouvernance, comme en témoignent certains modes de gouvernance (collaboration, délégation, orchestration). Néanmoins, depuis l'après-guerre, des schémas de gouvernance impliquant d'autres parties prenantes que les régulateurs traditionnels – Etats et Organisations Internationales – se sont multipliés. La gouvernance par l'Etat comme seul régulateur est désormais devenue impossible dans plusieurs domaines au vu de la montée et du poids croissant du secteur privé dans l'environnement mondial. Ainsi, une étude de l'ONU révèle qu'en 2000, 29 des 100 entités économiques les plus importantes dans le monde étaient des entreprises (CNUCED, 2002). De plus, l'échec

de la part des gouvernements dans leur tentative de traiter des problèmes globaux, notamment la gestion du changement climatique, a poussé l'émergence d'une autorité privée (Ponte, 2014). Décrits par plusieurs auteurs dans la littérature, nous relevons dans cette section quelques dynamiques et schémas de gouvernance particuliers, apparus avec la montée de l'autorité privée.

Schémas

En premier lieu, il convient donc de définir trois schémas de gouvernance pour lesquels cette autorité privée est particulièrement impliquée. Premièrement, les *business-driven programs*¹ (BDP) sont des programmes traitant d'affaires sociales ou environnementales, exclusivement créés et dirigés par des organisations à but lucratif. Les autres parties prenantes sociétales (ONG, gouvernement...) ne sont pas incluses dans le programme. Ensuite, à l'opposé, se situe les *multi-stakeholder initiatives*² (MSI). Il s'agit d'initiatives traitant d'affaires sociales ou environnementales, dont les membres proviennent à la fois des entreprises, mais aussi d'autres groupes d'intérêts sociétaux (mouvements associatifs, gouvernements...). La structure de gouvernance dans les MSI permet à chacun de donner son avis dans la gestion de l'initiative (Fransen, 2012). Finalement, il existe, entre ces deux extrêmes, des *non-state certification programs*³. Ces certifications non-étatiques se présentent sous la forme de standards environnementaux et sociaux de performance. Hormis les représentants étatiques, différentes parties prenantes peuvent être présentes dans le processus de gouvernance. Ils vont au-delà du simple code de conduite ou de l'autorégulation volontaire de la part des entreprises, comme les BDP, puisqu'elles exigent une vérification indépendante du respect des standards (Gulbrandsen, 2012).

Il est par ailleurs intéressant de relever que dans deux des trois initiatives décrites ci-dessus (*non-state certification programs* et *business-driven initiatives*), l'Etat n'est même pas impliqué. De plus, il apparaît que ces trois programmes sont des initiatives volontaires. De par leur côté direct, nous pouvons donc cataloguer ces programmes comme des « collaborations » selon la classification de Abbott et al. (2012). Fransen (2012) détaille

¹ Littéralement : programmes menés par les entreprises.

² Littéralement : initiatives de gouvernance incluant plusieurs parties prenantes.

³ Littéralement : programmes de certification non-étatiques.

dans son article des exemples de MSI et BDP, en fonction de leur secteur d'activité (voir Annexe 5).

En second lieu, nous développons deux schémas particuliers de gouvernance, développés par leurs auteurs dans le cadre de la gouvernance environnementale – qui nous intéresse particulièrement ici. Ces schémas sont des cas particuliers de MSI et nous permettent donc de mieux appréhender le potentiel de ces *multi-stakeholder initiatives*.

Parmi les *multi-stakeholder initiatives*, Andonova (2010) décrit dans un article les *Public-Private Partnerships*¹ (PPP). Un PPP peut être défini comme un accord pour une gouvernance collaborative entre des acteurs publics (agences gouvernementales, OI...) et des acteurs non-étatiques (entreprises, fondations...) qui établit des normes, règles, objectifs et procédures de prise de décision et d'implémentation communs pour traiter un certain nombre de problèmes (Andonova, 2010). Ce type de gouvernance présente un potentiel intéressant en lui-même. En effet, ces partenariats avec une ou plusieurs entité(s) privée(s) permettent de créer des terrains d'actions pour lesquels des mesures collectives orientées vers le résultat et l'efficacité sont prises. Dans un même temps, la présence d'une organisation publique dans le PPP permet de lier ces actions collectives à la sphère de gouvernance étatique. Les PPP profitent donc de la complémentarité de ressources et compétences entre les entités publiques et privées (Andonova, 2010).

Ponte (2014) identifie à son tour un schéma de gouvernance particulier qu'il dénomme : *Sustainable roundtabling*². Le *roundtabling* va plus loin que la simple consultation de diverses parties prenantes, comme le prône la théorie sur les *multistakeholder initiatives*. Il entend donner à ces différentes parties prenantes un poids égal autour de la table de négociation. Ainsi, le *roundtabling* espère favoriser une gouvernance plus transparente, inclusive, légitime et avec un processus plus démocratique (Ponte, 2014).

Dynamique

Si nous avons vu que d'autres entités que l'Etat peuvent être incluses dans des mécanismes de gouvernance, ces organismes non-étatiques peuvent aussi être à l'origine d'un schéma de gouvernance. Plusieurs interactions risquent alors de se produire entre les initiatives non-étatiques (*non-state certification programs*) et l'Etat.

¹ Littéralement : Partenariat entre entités publique et privée.

² Littéralement : table ronde pour le développement durable.

Les Etats favorisent ou contraignent les initiatives privées de gouvernance. Prenons l'exemple d'une organisation non gouvernementale (ONG) qui a créé des labels pour réguler les entreprises dans un secteur. Après leur création par les ONG, les gouvernements vont tenter d'influencer ces certificats non-étatiques de manière à améliorer leurs standards, leur procédure de gouvernance, à impliquer d'autres acteurs dans le processus de certification... Pour ce faire, les gouvernements peuvent s'impliquer dans les différentes phases de développement du label non-étatique : l'élaboration du programme et négociation, l'implémentation, le contrôle et l'application (voir Annexe 6). A chacune de ces trois étapes, le régulateur étatique dispose de compétences et ressources spécifiques qui lui permettent d'influer sur la structure de l'initiative non-étatique. Les autorités peuvent fournir des conseils techniques, des soutiens financiers, des données utiles au contrôle a posteriori, agir comme un client à la certification et apportant ainsi de la légitimité au programme, etc. (Gulbrandsen, 2014).

Limites

Au vu de l'ampleur de la tâche, aucun auteur n'a fait l'inventaire de tous les schémas et dynamiques de gouvernance existants. Ainsi, ces dernières lignes ne constituent pas une liste exhaustive de tous les modèles de gouvernance. Ces schémas et dynamique ont été décrits parce qu'ils correspondent particulièrement à la gouvernance dans le cas d'un changement climatique et plus précisément dans le cas de l'économie circulaire.

2.6 La gouvernance dans le cas du changement climatique

Dans cette section, nous ramenons le thème de la gouvernance au problème spécifique qui nous concerne : le changement climatique. Les conséquences de ce dernier n'ont pas de frontières. Tornades, réchauffement climatique, montée des mers... Tout le monde est concerné. C'est un problème global. Vu qu'aucune force, pays ou institution n'a l'hégémonie requise pour pouvoir imposer sa volonté aux autres pays du monde, la gouvernance traitant du changement climatique doit se baser sur l'implication volontaire des gouvernements. Ainsi, plusieurs institutions et accords internationaux existent pour

tenter d'atténuer le changement climatique, comme l'IPCC¹, le FCCC², le Protocole de Kyoto³... Néanmoins, si ces programmes et rencontres entre chefs d'Etat sont prometteurs, peu d'avancées sont remarquées dans les chiffres concernant la mitigation du changement climatique. En effet, beaucoup de pays ont du mal à respecter leurs objectifs environnementaux pour lesquels ils s'étaient engagés. Certains pays, comme le Canada, ont même décidé de sortir du Protocole de Kyoto. Comment se fait-il que la gouvernance pour l'atténuation du changement climatique, un problème reconnu comme vital et global, soit si complexe?

Bernauer et Schaffer (2012) reconnaissent deux causes à ce problème de gouvernance. Premièrement, les efforts de mitigation du changement climatique correspondent à un dilemme du prisonnier, décrit par les sciences économiques. En effet, la Terre a une seule et indivisible atmosphère qui absorbe les différents gaz, notamment les gaz à effet de serre qui sont particulièrement problématiques dans le cas du changement climatique (Bernauer & Schaffer, 2012). Chaque pays a donc le choix entre deux alternatives : continuer de polluer ou diminuer (fortement) l'émission de gaz à effet de serre. Dans un premier cas de figure, un pays (A) qui déciderait de diminuer drastiquement ses émissions de gaz à effet de serre endurerait des coûts importants (ralentissement de son économie). En revanche, cet effort représenterait une externalité positive⁴ et profiterait donc à toutes les autres nations au monde (moins de pollution dans l'atmosphère). Le pays (A) y gagnerait aussi du point de vue de la réduction de la pollution, mais y perdrait en terme de position concurrentielle par rapport aux autres pays. Dans un deuxième cas de figure, si tous les pays collaboraient, chacun se trouverait dans une meilleure situation qu'actuellement. Néanmoins, en ne souscrivant pas à l'effort commun, contrairement à toutes les autres

¹ Intergovernmental Panel on Climate Change (Trad. : Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat) « a été créé en 1988 en vue de fournir des évaluations détaillées de l'état des connaissances scientifiques, techniques et socio-économiques sur les changements climatiques, leurs causes, leurs répercussions potentielles et les stratégies de parade » (IPCC, s.d.).

² UNFCCC (Trad. : Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques) : « En 1992, des pays ont joint ce traité international en vue de considérer ce qui pouvait être fait pour réduire le réchauffement global et faire face à toute hausse inévitable des températures » (UNFCCC, s.d.).

³ « Le Protocole de Kyoto, qui succède à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, est l'un des plus importants instruments juridiques internationaux visant à lutter contre les changements climatiques. Il contient les engagements pris par les pays industrialisés de réduire leurs émissions de certains gaz à effet de serre responsables du réchauffement planétaire » (Europa, 2011).

⁴ « Les économistes désignent par « externalité » ou « effet externe » le fait que l'activité de production ou de consommation d'un agent affecte le bien-être d'un autre sans qu'aucun des deux reçoive ou paye une compensation pour cet effet [...] Une externalité peut être positive ou négative selon que sa conséquence sur le bien-être est favorable ou défavorable » (Europa, 2011).

nations, un pays (B) ne dépenserait pas d'argent pour l'effort commun, améliorerait sa position concurrentielle par rapport aux autres pays et profiterait en plus des biens faits de la réduction de l'émission des gaz à effet de serre. On reviendrait donc à une situation semblable au premier cas de figure où un pays voit sa position s'améliorer, alors que les autres voient leur situation se détériorer. En définitive, chaque pays choisira donc de continuer à émettre des émissions de gaz à effet de serre. L'intérêt « personnel » des pays ne rencontre pas l'intérêt commun et tout le monde est perdant. Ainsi, comme l'avait prédit le dilemme du prisonnier, il y a une surexploitation du bien commun qu'est notre atmosphère (Bernauer & Schaffer, 2012).

Deuxièmement, tous les scientifiques reconnaissent qu'il y a aujourd'hui un changement climatique causé par l'homme et qu'une solution doit être trouvée. Néanmoins, la question des coûts et bénéfices qu'engendrerait un plan de réduction des émissions de gaz à effet de serre ne fait pas l'unanimité au sein de la communauté scientifique. Ainsi, le Rapport Stern (2006) est plutôt optimiste quant au bénéfice net (bénéfices - coûts) de la réduction des émissions. Stern considère que les dommages qu'engendrera le changement climatique seront considérables et donc, en corollaire, que les bénéfices d'un programme de mitigation seront élevés. Ensuite, il suppose que les coûts d'un tel programme de mitigation ne devraient pas être trop importants. A l'inverse, Nordhaus et Tol (2010) sont pessimistes en ce qui concerne le bénéfice net de la réduction des émissions. A l'opposé du Rapport de Stern, ils préconisent d'implémenter doucement et progressivement des initiatives de réduction des émissions de gaz à effet de serre, avant d'entamer des profondes réductions dans un horizon plus lointain. L'incertitude est donc intimement liée au problème de prévision du futur. Cette incertitude concernant les coûts et bénéfices de la réduction des émissions de gaz à effets de serre n'incite pas les régulateurs à prendre des mesures fortes à court terme. De plus, cette incertitude renforce le dilemme du prisonnier. En effet, suivre les estimations du Rapport de Stern reviendrait à faire de grandes dépenses à court terme pour des bénéfices qui ne viendraient que dans un relativement long terme. Or, comme certains scientifiques le clament, il n'est pas certain que ce soit la meilleure solution. Beaucoup de régulateurs ont donc tendance à suivre les estimations de Nordhaus et Tol (2010 ; Bernauer & Schaffer, 2012).

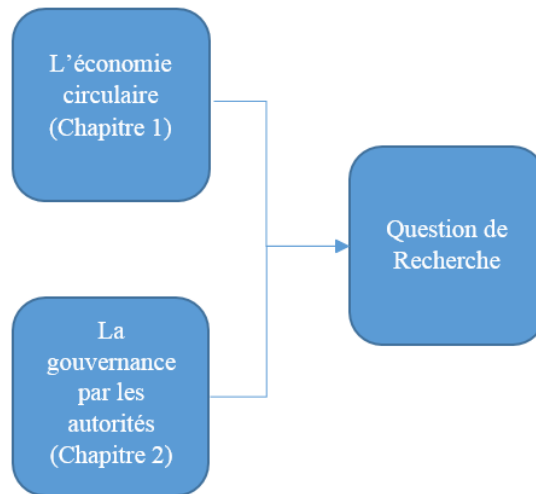
Nous voilà à la fin de cette première partie théorique. Avant de passer à notre étude de cas, résumons la première partie de ce travail. Nous avons vu dans notre deuxième chapitre que l'économie linéaire est arrivée au bout de ses limites. Ce mode traditionnel de production

est devenu inefficace tant du point de vue écologique qu'économique. En réponse, un nouveau concept est récemment apparu: l'économie circulaire. S'il existe de nombreuses définitions, le principe fondateur reste le même: l'économie circulaire propose un changement de paradigme vers une économie qui ne met pas de pression sur l'environnement. Comparée à l'économie linéaire, l'économie circulaire permet aux entreprises de se développer plus durablement. En effet, ce nouveau modèle présente plusieurs avantages pour les organisations tant sur le plan écologique – réduction de la consommation de ressources naturelles, réduction de la consommation d'énergie tout le long de la *supply chain* et réduction de la quantité de déchets à absorber par la nature – qu'économique – sécurisation des ressources, la baisse de l'impact sur l'entreprise de la volatilité et la hausse des prix des ressources naturelles, un gain en pouvoir de négociation face aux monopoles. De plus, l'économie circulaire présente aussi des opportunités au niveau macroéconomique pour les Etats et villes – amélioration sur le long terme de la santé publique, création d'emplois et taxes, respect des objectifs climatiques, amélioration de l'image. Tous ces avantages permettent de surmonter l'obstacle du dilemme du prisonnier rencontré dans le contexte de la gouvernance globale pour la mitigation du changement climatique. S'impliquer dans l'économie circulaire, respectueuse de l'environnement, pourrait permettre de gagner en compétitivité par rapport aux autres entreprises, nations... L'économie circulaire présente les efforts écologiques comme une opportunité d'action et non plus comme des efforts à fournir. Néanmoins, certaines limites, notamment techniques ou en terme de compréhension du concept, peuvent freiner les organisations à s'impliquer dans un tel changement de paradigme économique. C'est pourquoi, bien que l'économie circulaire s'applique au niveau des entreprises, les autorités ont aussi un rôle important à jouer pour favoriser l'insertion de l'économie circulaire dans l'économie de leur région.

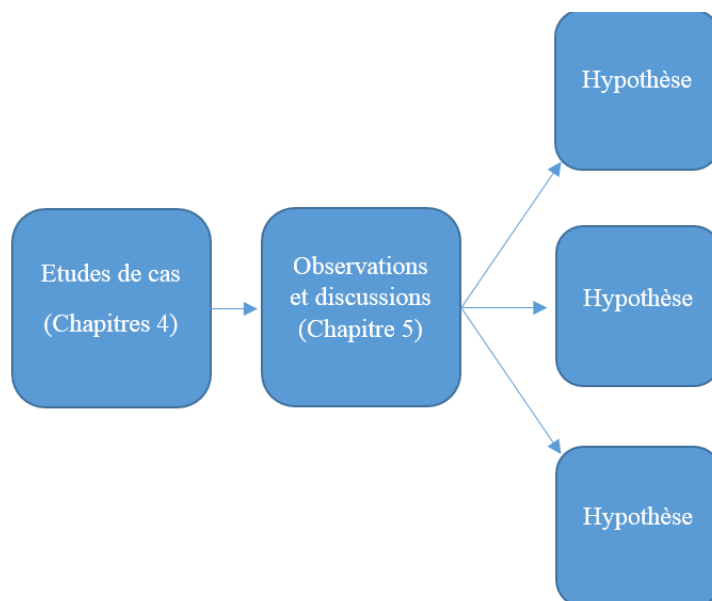
Pour ce faire, les autorités régulatrices disposent d'une large palette d'actions entre l'utilisation de la contrainte ou d'éléments plus « *soft* », l'implication ou non d'intermédiaires, ou une approche plus ou moins rigide par rapport à l'implémentation. Nous avons analysé en théorie les différents modes de gouvernance utilisés par les gouvernements, ainsi que les potentiels et challenges liés à chacun d'eux.

Néanmoins, ces deux pans de la littérature ne semblent pas encore s'être totalement rencontrés. Bien que les scientifiques reconnaissent l'aspect holistique de l'économie circulaire (un concept engageant tous les acteurs de la société: entreprises, citoyens et gouvernement), peu d'entre eux décrivent l'implication des autorités dans l'économie

circulaire. L'objectif de ce travail est de comparer entre elles les politiques publiques d'économie circulaire de différents pays et régions. Cela nous permet de réunir les deux notions théoriques étudiées : l'économie circulaire et la gouvernance par les autorités. Notre question de recherche explore donc **quels sont les modes de gouvernance utilisés par les autorités étatiques pour favoriser l'insertion de l'économie circulaire au sein d'un territoire.**



Dans la deuxième partie de ce travail, après une brève description de notre méthodologie (chapitre 3), nous exprimons les résultats que nous avons recueillis sur le terrain et dans la littérature (chapitre 4). Ensuite, nous discutons ces observations pour, finalement, émettre des hypothèses quant aux modes de gouvernance utilisés (chapitre 5).



Partie II : Etude de cas

Chapitre 3 : Méthodologie des études de cas

Ce travail est un mémoire exploratoire qui tente d'associer deux pans théoriques différents. Etant donné qu'un tel travail n'a pas encore été réalisé dans la littérature scientifique, nous basons notre recherche sur des études de cas. Nous nous sommes concentrés sur quatre pays et région : le Japon, l'Allemagne, la Chine et la Région de Bruxelles-Capitale.

Concernant les critères de sélection, nous nous sommes intéressés aux pays ayant développé un plan stratégique global d'économie circulaire. Si certains états développent des mesures écologiques, elles ne sont pas pour autant des mesures d'économie circulaire. Plus que des actions ponctuelles, les nations et région analysées ont développé et implanté un programme d'économie circulaire sur le long terme. D'ailleurs, la Chine, le Japon, l'Allemagne et la Région Bruxelles-Capitale ont tous inscrit dans leur corps législatif respectifs, des lois favorisant le développement de l'économie circulaire en tant que tel.

De plus, les modes de gouvernance des autorités étatiques peuvent dépendre d'habitudes culturelles partagées par certaines nations et/ou de tendances à un certain moment de l'Histoire dans la manière de gouverner. Afin de gagner notre indépendance par rapport à ces facteurs dans l'analyse, nous avons essayé d'apporter de la variété géographique et temporelle dans le choix des pays sélectionnés. Ainsi, d'un point de vue géographique, nous avons choisi une nation et une région d'Europe et deux nations d'Asie. D'un point de vue temporel, il apparaît que ces pays ont adopté l'économie circulaire à différents moments dans ces deux dernières décennies. Comme nous le verrons par après, l'Allemagne et le Japon sont considérés comme les pionniers, alors que la Chine et la Région Bruxelles-Capitale n'ont adopté un programme d'économie circulaire que plus récemment.

Finalement, nous remarquons que la Chine, le Japon et l'Allemagne sont les nations les plus souvent citées en exemple dans la littérature scientifique concernant l'économie circulaire. L'étude de cas de la Région Bruxelles-Capitale est particulière. Bien qu'il n'ait pas la même renommée internationale que les autres cas présentés, le programme de la Région Bruxelles-Capitale rencontre les autres critères de sélection précités. La complexité

institutionnelle de la Belgique faisant, la Région de Bruxelles-Capitale dispose de toutes les compétences et de l'autorité nécessaires pour développer un programme complet d'économie circulaire sur son territoire. De plus, l'étude de ce cas va nous permettre de récolter des données sur le terrain.

La récolte de données s'est effectuée de deux façons différentes. En ce qui concerne l'analyse des cas de la Chine, du Japon et de l'Allemagne, nous avons utilisé la littérature scientifique et les différents documents officiels disponibles sur internet : articles de lois, programmes d'économie circulaire, plans d'économie circulaire... Concernant le cas de la Région Bruxelles-Capitale, nous ajoutons à ces documents, des interviews réalisées sur le terrain. Nous avons interrogé quatre acteurs impliqués dans le développement du programme d'économie circulaire bruxellois. Deux des intervenants font partie du monde politique¹. Les deux autres acteurs sont responsables d'organisations impliquées dans le développement et/ou l'implémentation sur le terrain du programme d'économie circulaire². Le guide d'entretien utilisé et les retranscriptions des interviews sont disponibles en annexe de ce travail (voir Annexe 7 pour le guide d'entretien et Annexe 8 à Annexe 11 pour les retranscriptions d'interviews).

Pour finir, nous relevons deux limites à notre méthodologie. En premier lieu, nous faisons remarquer qu'il existe de nombreux autres exemples de pays et de villes ayant adopté un programme d'économie circulaire. Il aurait été intéressant de tous les relever et les analyser. En second lieu, il aurait été pertinent d'effectuer le même type d'interviews que celles réalisées dans le cadre de l'analyse du programme d'économie circulaire de la Région Bruxelles-Capitale, pour les cas de la Chine, du Japon, de l'Allemagne et de la France. Néanmoins, dû à un manque de ressources financières et temporelles, il était impossible de surmonter ces deux limites.

¹ Il s'agit de :

- Julien Dumont, membre du cabinet de la Ministre Céline Fremault (Ministre bruxelloise du Logement, de la Qualité de vie, de l'Environnement, de l'Énergie, de l'Aide aux personnes et des Personnes handicapées) et spécialiste de l'économie circulaire.
- Olivier Collet, membre du cabinet de la Secrétaire d'Etat à la Région de Bruxelles-Capitale Fadila Laanan (notamment chargée de la Propreté publique et de la Collecte et du Traitement des Déchets) et spécialiste de l'économie circulaire.

² Il s'agit de :

- Patricia Foscolo, Manager de l'organisation Greentech Brussels.
- Marc Renson, directeur de Citydev Brussels.

Chapitre 4 : Analyse de quatre pays/région

Dans ce chapitre, nous analysons quatre cas : le Japon, la Chine, l'Allemagne et la Région de Bruxelles-Capitale. Pour ce faire, nous décrivons dans un premier temps le développement de l'économie circulaire dans le pays ou la région concernée : contexte, phase de développement et cadre législatif de l'économie circulaire. Dans un second temps, nous analysons les modes de gouvernance utilisés par les autorités pour favoriser l'implémentation de l'économie circulaire dans l'économie de leur pays ou région. Pour ce faire, nous utilisons les modèles théoriques développés dans le deuxième chapitre de ce travail : typologies d'Abbott et al. (2012) et de Treib et al. (2007), *multistakeholder initiatives*... Il peut être intéressant d'accompagner la lecture de ce chapitre par le tableau récapitulatif réalisé au début du cinquième chapitre (voir Tableau 3 ci-dessous, p. 66). Celui-ci fait la synthèse des modes de gouvernance utilisés par les autorités de chaque pays/région dans le cadre de l'économie circulaire.

4.1 Japon

Développement de l'économie circulaire au Japon

Le Japon est un des premiers pays à avoir développé des programmes et lois en faveur de l'économie circulaire à l'échelle nationale. Cet intérêt pour ce nouveau paradigme économique trouve son origine dans le contexte géographique particulier de l'archipel. Le Japon est très pauvre en ressources naturelles. Ainsi, le pays doit importer les matières premières nécessaires à son industrie, le rendant fortement dépendant des autres nations et des variations et augmentations des prix des ressources naturelles. De plus, le Japon est un archipel d'îles de faible superficie, mais avec une grande population – 127 millions d'habitants (OCDE, s.d.) –, ce qui en fait un des pays les plus densément peuplés au monde. Ce manque d'espace engendre notamment des problèmes pour « le stockage et l'enfouissement des déchets » (Rouquet & Nicklaus, 2014). L'expansion géographique n'étant plus une possibilité, le pays a dû se tourner vers d'autres stratégies pour surmonter ces problèmes d'approvisionnement en matières premières et d'enfouissement des déchets (Xiujun et al., 2012). L'économie circulaire, comme économie tournée vers la réutilisation des déchets en matières premières, semblait donc tout appropriée.

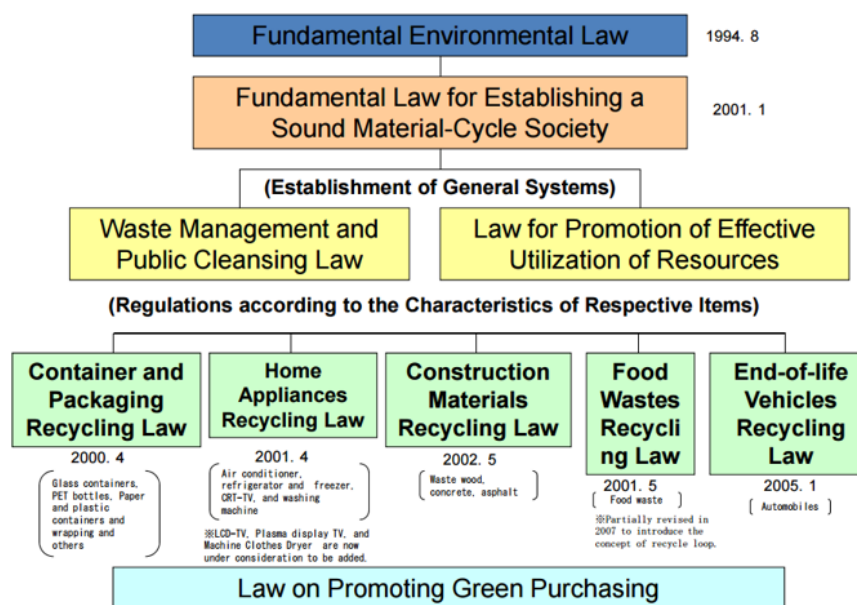
Trois étapes ont marqué le développement de l'économie circulaire au Japon. Dans un premier temps, pendant les années 1970 et 1980, le Japon dut faire face à deux problématiques majeures qui menaçaient la vie (économique) du pays. Le pays fit d'abord le constat du manque d'espace nécessaire à l'enfouissement et au stockage des déchets. Pour y remédier, les autorités développèrent alors une loi pour la gestion efficace des déchets (1970)¹, inscrivant par la même occasion le recyclage dans une loi nationale pour la première fois au monde. Ensuite, cette période fut aussi marquée par les deux premières grandes crises pétrolières mondiales (1973 et 1979). Celles-ci plongèrent le pays dans la récession et soulignèrent la dépendance de l'industrie japonaise par rapport aux pays importateurs de ressources naturelles. Le Japon promulgua alors une loi pour favoriser l'utilisation des ressources recyclables (1991)². Dans un deuxième temps, les autorités japonaises décidèrent de se doter d'une loi environnementale et créèrent la « *Fundamental Environmental Law* » (1994). Par cette loi, le Japon entama un tournant écologique dans sa manière d'appréhender le monde. Cette loi apparaît comme le fondement des autres lois environnementales, sorte de constitution écologique du pays. Dans un troisième temps, après plusieurs années de travail, le gouvernement édicta la loi-cadre pour le développement de l'économie circulaire (2001) : « *Basis Act on Establishing a Sound Material-Cycle Society* ». Cette loi vint donner une orientation stratégique à la loi environnementale. A partir de cette date, des lois spécifiques, comme le recyclage des voitures ou le recyclage des déchets de nourriture, furent créées. De plus, les lois de 1970 et 1991 concernant respectivement la gestion des déchets et la promotion de l'usage des ressources recyclables furent amendées dans le but de souscrire à la stratégie des 3R (Xiujun et al., 2012).

Le dispositif législatif japonais soutenant l'implémentation de l'économie circulaire repose sur le principe des 3R (réduire, réutiliser et recycler). Il est encadré par la « *Fundamental Environmental Law* » et est structuré en trois niveaux hiérarchiques, comme illustré à la Figure 6 (Rouquet & Nicklaus, 2014).

¹ « *Waste Disposal Law* » qui sera amendée et renommée en 2001 « *Waste Management and Public Cleansing Law* » (Xiujun et al., 2012).

² « *Resource Efficiency Law* » qui sera élargie au principe des 3R et renommée « *Law for Promotion of Effective Utilization of Resource* » en 2001 (Xiujun et al., 2012).

Figure 6 : Cadre législatif soutenant le développement d'une économie circulaire au Japon



Source : Rouquet et Nicklaus (2014), p. 12

Concernant le premier niveau, au sommet de la pyramide législative traitant de l'économie circulaire se trouve la loi-cadre pour l'établissement d'une société circulaire¹. Cette loi fut adoptée en 2001 et définit les grands principes de l'économie circulaire au Japon (Rouquet & Nicklaus, 2014). Elle se divise en trois chapitres distincts. Le premier chapitre apporte les provisions générales. Ainsi, les articles de la loi définissent les objectifs de la loi, les termes spécifiques, explicitent le rôle des différentes parties prenantes... Un deuxième chapitre de cette loi prévoit la création d'un plan fondamental² renouvelable tous les cinq ans. Celui-ci a pour but de traduire de manière compréhensive et systématique les mesures à prendre pour l'établissement d'une société basée sur l'économie circulaire (The Ministry of Justice (Japan), 2009). Ces plans sont préparés et définis en concertation avec différentes parties prenantes (Etat, ONG, municipalités, entreprises...). « Ils sont considérés comme l'outil central pour la mise en œuvre des politiques de l'Etat en matière d'économie circulaire intégrant différentes dimensions et instruments d'action publiques et donnent la vision à moyen/long terme de l'économie circulaire » (Rouquet & Nicklaus, 2014). Finalement, le troisième et dernier chapitre de la loi-cadre identifie les différentes mesures pouvant être potentiellement prises par l'Etat et les gouvernements locaux pour favoriser

¹ « Basis Act on Establishing a Sound Material-Cycle Society ».

² « The Fundamental Plan for Establishing a Sound Material-Cycle Society ».

le développement de l'économie circulaire : mesures réglementaires, un soutien technique, financier, un apport en information, montrer l'exemple par les achats publics, création d'écolabels... Néanmoins, en elle-même, « la loi n'a pas de vocation normative ou contraignante directe » (Rouquet & Nicklaus, 2014).

Cette loi de base encadre deux autres lois portant respectivement sur la gestion des déchets (1970) et sur la promotion de l'usage efficace des ressources (1991) qui constituent le deuxième niveau du cadre législatif nippon traitant de l'économie circulaire. Ces deux lois s'adressent à toutes les parties prenantes de la vie économique japonaise. Les gouvernements locaux se voient notamment investis de missions et obligations pour le développement de l'économie circulaire. Par exemple, il incombe aux municipalités d'établir un plan renouvelable de gestion des déchets devant intégrer des objectifs qualitatifs et quantitatifs : « *The municipalities shall specify forth a definite plan for management of municipal solid waste in their respective administrative areas (hereinafter referred to as a "municipal solid waste management plan")* » (Japanese Ministry of the Environment, 2001). En ce qui concerne l'implication des acteurs privés, les lois mettent en place des mesures incitatives. La loi sur la promotion de l'usage efficace des ressources (1991) permet notamment au ministère de l'économie, du commerce et de l'industrie de cibler certains secteurs économiques et produits en particuliers « pour lesquels il est demandé aux industriels de prendre des engagements volontaires pour des actions telles que : la mise en place de démarches 3R dans la production, de considérer le 3R dans la phase de conception, l'étiquetage pour le tri sélectif... » (Rouquet & Nicklaus, 2014).

Finalement, le troisième niveau rassemble de multiples lois spécifiques qui viennent compléter les deux autres niveaux législatifs. Ces lois concernent notamment le tri sélectif, le recyclage de produits électroménagers, le recyclage des véhicules en fin de vie... « Ces lois spécifiques imposent généralement des mesures contraignantes » (Rouquet & Nicklaus, 2014). Le programme *Top-runner*, un écolabel, en est un exemple significatif. « Le programme *Top runner* est un programme d'amélioration de l'efficacité énergétique » (Sana & Stokkink, 2014). En Europe, les autorités fixent des niveaux minimums d'exigence en termes d'efficacité énergétique pour les entreprises d'un secteur. A l'inverse, le programme *Top runner* fixe des normes en fonction des standards de l'entreprise la plus performante dans ce secteur. Ainsi, les autorités nippones laissent une période d'adaptation aux autres entreprises pour se conformer à ces nouveaux critères d'exigence. Une entreprise peut se voir sanctionner dans le cas où elle ne remplirait pas ses obligations énergétiques.

Pour définir les standards, l'Etat collabore directement avec les entreprises (Sana & Stokkink, 2014). Ensuite, plusieurs actions incitatives vont venir accompagner les mesures contraignantes. Un deuxième écolabel, le programme *Eco town*, est une illustration de mesure incitative. Cette initiative est un *Public-Private Partnership* (PPP) qui inclut les entreprises privées, la municipalité et l'Etat. L'objectif principal est « de créer des éco-parcs industriels 3R avec des centres de recyclage à la pointe de la technologie afin de limiter drastiquement la mise en décharge mais aussi de revitaliser/reconvertir certains secteurs économiques (comme l'industrie lourde) et de développer une filière d'excellence dans le recyclage » (Sana & Stokkink, 2014). Pour pouvoir prétendre à l'obtention du label, la municipalité, en collaboration avec les entreprises, doit présenter un projet à l'Etat qui l'évaluera en fonction de critères écologiques et économiques. Dans le cas où le projet est accepté, l'Etat délivre avec le label des subsides pour aider le projet à voir le jour (Rouquet & Nicklaus, 2014).

Analyse de la gouvernance japonaise concernant l'implémentation de l'économie circulaire

Avant d'entamer les analyses de gouvernance de l'implémentation de l'économie circulaire, un aspect important doit être mentionné. Les lois, plans et contrats édictés par les autorités étatiques contiennent souvent un grand nombre d'articles et de propositions. Ainsi, nos analyses se basent sur les tendances principales remarquées à travers ces articles. Il se peut que certains points d'une loi aillent à l'opposé de nos analyses.

Au travers des différentes lois du pays (loi-cadre, lois spécifiques...), nous pouvons remarquer que les autorités nipponnes utilisent des modes de gouvernance différents en fonction du type d'acteur visé : gouvernements locaux, entreprises et consommateurs.

En ce qui concerne la loi-cadre pour l'établissement d'une économie circulaire, ce texte législatif a pour principal objectif d'encadrer les autres lois et donner des orientations générales qui seront traduites dans les plans. Vu qu'elle n'a pas de vocation normative directe, cette loi est avant tout un élément de ***soft law***. Néanmoins, elle n'a pas d'implication pratique pour les gouvernés. Or, les typologies d'Abbott et al. (2012) et Treib et al. (2007) analysent la relation entre gouvernant et gouverné. Nous n'approfondirons donc pas plus l'analyse en ce qui concerne la loi-cadre¹.

¹ Certains pourraient considérer que la création d'une loi nationale, même si elle ne cible pas les acteurs pratiquement, influence et incite les entreprises à s'investir dans l'économie circulaire. Néanmoins, nous

En revanche, cette loi de base encadre d'autres lois, notamment sur la gestion des déchets et la promotion de l'usage efficace des ressources, qui promeuvent l'implémentation de l'économie circulaire sous le principe des 3R dans la société japonaise. Comme expliqué dans la sous-section précédente, ces deux textes s'adressent à tous les acteurs sociétaux nippons, mais les impliquent différemment dans ce changement de paradigme économique. Ainsi, les autorités locales doivent avant tout implémenter les stratégies et décisions prises au niveau fédéral. Par exemple, il leur revient d'établir des plans de gestion des déchets. En ce sens, les autorités locales sont **contraintes** par la loi. De plus, l'autorité étatique se montre **peu flexible** vis-à-vis des municipalités. En effet, la loi sur la gestion des déchets offre un ensemble de règles autorisant/interdisant/favorisant certaines pratiques de sorte que peu de liberté est laissée à ces gouvernements locaux dans la gestion de leurs déchets. Finalement, il apparaît que le gouvernement fédéral s'adresse par la loi **directement** aux acteurs visés. L'autorité étatique japonaise utilise donc la « coercition » (contraignant/rigide) et la « hiérarchie » (contraignant/direct) comme modes de gouvernance lorsqu'elle veut impliquer les gouvernements locaux dans le développement de l'économie circulaire.

Par contre, les autorités usent de mesures incitatives pour encourager les entreprises à développer des éléments d'économie circulaire, notamment en donnant des conseils et avis aux organisations. Ainsi, « il est demandé aux industriels de prendre des engagements volontaires » pour s'engager dans un processus d'économie circulaire (Rouquet et Nicklaus, 2014). Le gouvernement, au travers de son administration, s'adresse donc **directement** aux acteurs visés et utilise des éléments de **soft law**. En ce sens, les autorités utilisent la « collaboration » (non-contraignant/direct) comme mode de gouvernance. De plus, même si l'Etat définit les critères que doivent remplir une entreprise circulaire, il laisse le soin aux organisations de choisir leur manière d'atteindre ces objectifs. Le régulateur japonais a donc une approche **flexible** dans l'implémentation de ces règles. Selon Treib et al. (2007), la gouvernance japonaise rencontre donc les critères du « volontarisme » (non-contraignant/flexible) comme mode de gouvernance.

Concernant les lois spécifiques, troisième niveau du cadre législatif traitant de l'économie circulaire, nous avons pu nous apercevoir qu'à la fois des mesures contraignantes (programme *Top runner*) et incitatives (programme *Eco town*) avaient été mises en place.

considérons que ce travail d'incitation est effectué par les lois (gestion des déchets et la gestion efficace des ressources) que la loi de base encadre.

En ce qui concerne les mesures incitatives, elles rencontrent les mêmes caractéristiques que celles décrites dans le paragraphe précédent : **directes, non-contraignantes et flexibles**. La seule différence se situe au niveau du type d'incitation utilisé. Une incitation financière est privilégiée ici, alors que les mesures incitatives précédentes reposaient sur l'incitation idéationnelle (conseils, avis, expertise...). Les autorités utilisent donc la « collaboration » (non-contraignant/direct) et le « volontarisme » (non-contraignant/flexible) comme mode de gouvernance dans le cas de ces mesures incitatives spécifiques. En revanche, avec des programmes similaires au label *Top runner*, les autorités utilisent des mesures **contraignantes** pour les entreprises. Les entreprises se voient contraintes d'adhérer au programme et peuvent recevoir des punitions, notamment financières, si elles ne remplissent pas les standards décidés. Outre cet élément de contrainte, les autres caractéristiques de ces mesures contraignantes semblent correspondre à celles entrevues pour les mesures incitatives. En effet, les autorités continuent de s'adresser **directement** aux entreprises ciblées, sans utiliser d'intermédiaire dans le processus de gouvernance. De plus, bien que contraignantes, les mesures laissent le soin aux entreprises de choisir le chemin le plus efficace pour atteindre l'objectif fixé. Le régulateur fait preuve de **flexibilité** dans l'implémentation de sa gouvernance. Ainsi, les autorités japonaises utilisent la « hiérarchie » (contraignant/indirect) et le « cadre réglementaire » (contraignant/flexible) comme mode de gouvernance. Finalement, nous remarquons qu'en plus du « cadre réglementaire », les autorités utilisent aussi des modes de gouvernance plus **contraignants et rigides**, comme la « coercition » (contraignant/rigide), pour s'assurer que certaines mesures circulaires soient appliquées par les entreprises.

Un autre élément important de la gouvernance japonaise traitant de l'économie circulaire concerne l'implication de différentes parties prenantes dans le processus de gouvernance. Comme l'ont expliqué Rouquet et Nicklaus (2014), les différents acteurs sociétaux de la vie économique japonaise (gouvernements locaux, universitaires, experts...) ont participé au développement des divers lois, plans, labels, standards... liés à l'économie circulaire. En ce sens, les programmes mis en place sur le terrain se rapprochent des *multi-stakeholder initiatives*. Par exemple, les standards mis en place dans le cadre du programme *Top runner* sont décidés en concertation avec les entrepreneurs du secteur visé. Le programme *Eco town* est quant à lui un *Public-Private Partnership*, cas particulier de MSI. Cette tendance d'inclusion provient de la culture japonaise du consensus. D'ailleurs, plus généralement, « les lois, décrets et plans sont soumis à des conseils consultatifs (*Shingikai*) avant de passer

au Parlement » (Rouquet & Nicklaus, 2014). Ces *Shingikai* sont constitués d'experts – chefs d'entreprise et industriels dans le cas de l'économie circulaire – et d'universitaires. Ce procédé de concertation sociale permet d'accélérer l'implémentation et l'application pratique des lois (Rouquet & Nicklaus, 2014).

En résumé, le cadre législatif japonais traitant de l'économie circulaire est complet. Comme montré sur le Tableau 3 ci-dessous (p. 66), les autorités utilisent un mix de quatre modes de gouvernance pour favoriser le développement de l'économie circulaire dans les **entreprises** : la hiérarchie, la coercition, la collaboration et le cadre réglementaire. En revanche, le régulateur japonais utilise principalement la « hiérarchie » et la « coercition » comme modes de gouvernance pour impliquer les **gouvernements locaux** dans le tournant circulaire. Pour favoriser l'implémentation pratique de ce paradigme économique, le système japonais implique d'autres acteurs sociétaux dans la gouvernance de l'économie circulaire.

4.2 Allemagne

Développement de l'économie circulaire en Allemagne

Le développement de l'économie circulaire s'est déroulé en deux phases en Allemagne. La première phase débute dans les années 1990. A cette époque, le pays connaît des problèmes de surexploitation de ses décharges. Les instances dirigeantes décident alors de s'attaquer à la gestion des déchets solides et approuvent une ordonnance, « *Ordinance on the Avoidance of Packaging Waste* » (1991). Cette dernière jeta les bases du développement de la loi-cadre nationale, « *Closed Substance Cycle Waste Management Act* » (1994 ; Davis & Hall, 2007). Cette loi fait la promotion de la gestion des déchets en cycle fermé et assure l'élimination des déchets dans le respect de l'environnement. De même que le Japon, ce texte législatif repose sur le principe de 3R (réduction-récupération-recyclage).

Il existe quatre niveaux d'autorités en Allemagne en dessous de l'Etat fédéral : les Etats fédérés (Länder), les Districts (Regierungsbezirke), les Arrondissements (Kreise) et les Communes (Gemeinden). Alors que le gouvernement fédéral édicte les lois-cadres, les Etats fédérés peuvent passer des lois régissant des thèmes qui ne sont pas traités dans la loi-cadre. Ainsi, la « *Closed Substance Cycle Waste Management Act* » (1994) est une loi-cadre qui édicte avant tout des orientations générales et définit les responsabilités statutaires des différentes autorités en ce qui concerne la gestion des déchets (Rui, 2007). Selon la loi-

cadre traitant des déchets, les communes « sont responsables non seulement de la collecte des déchets ménagers mais aussi de l'élimination des déchets résiduels ménagers et commerciaux » (Rui, 2007). Les communes et districts doivent développer des plans de gestion des déchets portant sur 10 ans et qui seront évalués au niveau du Länder. Dans les années 2000, l'autorité fédérale a édicté un grand nombre d'arrêtés concernant la gestion des déchets de telle sorte que le secteur des déchets est aujourd'hui extrêmement régulé (Rui, 2007).

Si la collecte et le traitement des déchets ménagers sont pris en charge par l'administration communale, la partie réutilisation et recyclage est assurée par des organisations privées en Allemagne (Rui, 2007). En échange d'une cotisation donnée à des entreprises locales, les firmes peuvent incorporer un logo écologique sur leurs produits, tel que celui présenté à la Figure 7. Ce symbole correspond à l'image internationalement connue du recyclage et est, à l'origine, un symbole allemand. Ces initiatives privées sont volontaires. Les Länder et communes participent à ces programmes en délivrant des subsides et autres aides : achats publiques des produits recyclés, communication vers les citoyens... Il n'est pas rare non plus de voir des organismes privés et publics de collecte de déchets entrer dans un partenariat et ainsi former un *Public-Private Partnership* (PPP). Le marché des produits réutilisables et recyclables est devenu très porteur en Allemagne. En 2006, 5000 entreprises opéraient dans le domaine pour un chiffre d'affaires total avoisinant les 37 milliards d'euros. Le processus de collecte de déchets en général est donc effectué à la fois par les autorités communales et les organismes privés, de telle sorte que le processus est appelé *Duals System Deutschland* (DSD ; Rui, 2007).

Figure 7 : Logo attaché au recyclage (littéralement : le point vert)



Source : Der Güne Punkt (2016)

Finalement, mentionnons que l'Allemagne est le premier pays européen à avoir légiféré à propos des déchets solides. Sa législation a d'ailleurs inspiré l'Union Européenne. En 1991,

en réaction aux mesures allemandes, l'Union Européenne décide d'amender sa directive sur la gestion des déchets (1975) qui n'avait pas rencontré les effets escomptés.

La deuxième phase du développement de l'économie circulaire en Allemagne a débuté au début des années 2000. Le but des autorités est de passer d'une gestion efficace des déchets à une gestion efficace de l'utilisation des matières premières. Ainsi, « dès 2002, l'Allemagne inscrit, dans sa stratégie nationale de développement durable, un objectif de découplage entre la croissance économique et la consommation de matières » (Rouquet & Nicklaus, 2014). L'objectif est de doubler la productivité des matières premières à l'horizon 2020 avec pour année de référence 1994. Pour concrétiser cet objectif, les autorités allemandes lancent une étude en 2007. Ces recherches rendent leurs résultats en 2010 (Rouquet & Nicklaus, 2014). Partant des solutions proposées par l'étude, les autorités politiques confirment alors leur volonté d'une économie basée sur l'utilisation efficace des ressources et publient la « *Raw Materials Strategy* » (2010). Ce texte prévoit notamment la création d'un programme pour implémenter les mesures envisagées dans la stratégie. Le programme *ProGress* est ainsi adopté par le gouvernement fédéral en 2012 (Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety, 2015).

L'objectif du programme *ProGress* est de découpler la croissance économique de l'utilisation de matière première, tout en augmentant la compétitivité de l'Allemagne. Il doit permettre de sécuriser l'apport en ressources naturelles du pays et favoriser les emplois locaux et durables. Pour ce faire, l'initiative *ProGress* promeut notamment l'utilisation des matières premières en cycle fermé (Rouquet & Nicklaus, 2014). Même s'il n'en porte pas le nom, le programme *ProGress* est donc un programme d'économie circulaire.

ProGress est un programme intégré qui s'adresse aux différentes parties prenantes de la vie économique allemande. En ce qui concerne les entités privées, il s'appuie sur l'action volontaire des entreprises. Pour ce faire, les autorités allemandes ont donc mis en place un vaste système de mesures incitatives. Plusieurs institutions furent créées pour soutenir pratiquement le développement de l'économie circulaire auprès des entreprises, comme l'Agence allemande sur les matières premières (DERA), l'agence allemande sur l'utilisation efficace des ressources (DEMEA), l'agence pour les ressources renouvelables (FNR)... Ces agences fournissent de l'information aux entreprises, apportent des conseils, de l'expertise, coordonnent l'échange d'information et de technologie entre entités privées, présentent des exemples d'entreprises à succès, récompensent les meilleurs entreprises...

Elles coopèrent donc avec des membres de l'industrie, mais aussi avec des universités et centres de recherche sur différents projets. En plus de ces apports idéationnels, les différents niveaux d'autorités en Allemagne apportent des subsides, émettent des taxes contre les produits ou procédés peu écologiques, mettent sur pied des standards écologiques, renforcent la conscience environnementale des consommateurs, apportent un soutien politique formel, financent la recherche, montrent l'exemple avec des achats publics de produits écologiques... Finalement, plusieurs mesures du programme *ProGress* s'adressent aussi au citoyen pour inciter à l'achat écologique (Rouquet & Nicklaus, 2014).

La combinaison de la loi-cadre et du programme *ProGress* permet d'avoir un système complet et intégré d'économie circulaire en Allemagne, chaque acteur de la société allemande devant contribuer au développement et au succès de ce nouveau paradigme économique. En effet, le programme *ProGress* traite avec les différentes entités participant à l'économie de marché : entreprises, consommateurs... La loi-cadre sur la gestion des déchets s'adresse, quant à elle, principalement aux entités publiques devant s'occuper des déchets n'entrant plus dans le cadre de l'économie de marché.

Analyse de la gouvernance allemande concernant l'implémentation de l'économie circulaire

Au cours de ces 20 dernières années, les autorités allemandes ont développé plusieurs lois, plans et programmes concernant l'économie circulaire. Différents modes de gouvernance sont utilisés par les instances dirigeantes pour favoriser le développement de ce nouveau paradigme économique en Allemagne.

La loi-cadre allemande, « *Closed Substance Cycle Waste Management Act* », définit les responsabilités des différents niveaux d'autorités en Allemagne par rapport à la gestion des déchets. Par cette loi-cadre, les communes se voient **contraintes** de s'occuper de la collecte et du traitement des déchets. Elles doivent en plus émettre un plan de gestion des déchets qui sera évalué par les autorités supérieures (Länder et/ou Districts). Ces plans doivent remplir plusieurs critères tant au niveau de la forme que du fond de telle sorte que peu de marge est laissée aux communes dans la gestion des déchets ménagers de leur territoire. L'autorité fédérale allemande s'adresse donc **directement** à sa cible, les communes, mais est **rigide** dans sa manière d'implémenter sa politique de gestion des déchets ménagers. Dans le cas où les objectifs ne seraient pas remplis par la commune, les responsables risquent des sanctions administratives. Il apparaît donc que lorsque les autorités fédérales

allemandes s'adressent aux gouvernements locaux en ce qui concerne la gestion des déchets (ou plus généralement l'économie circulaire), ils se basent sur la « coercition » (contraignant/rigide) et la « hiérarchie » (contraignant/direct) comme modes de gouvernance.

En revanche, l'approche est différente lorsqu'il s'agit de s'adresser aux entités privées et aux consommateurs pour pousser au développement de l'économie circulaire en Allemagne, comme le montre l'exemple du programme *ProGress*. Si les institutions au pouvoir continuent de s'adresser **directement** aux entreprises, elles privilégient l'utilisation de mesures incitatives. Elles se basent sur la participation volontaire des firmes, de sorte qu'**aucune n'est contrainte** de participer au programme *ProGress* d'économie circulaire. La liberté est laissée aux organisations quant à la manière d'atteindre les objectifs écologiques. Les autorités allemandes font preuve de **flexibilité**. À l'inverse du paragraphe précédent, il apparaît que lorsque les autorités fédérales allemandes s'adressent aux entreprises en ce qui concerne la gestion efficace des ressources naturelles (ou plus généralement l'économie circulaire), ils se basent sur le « volontarisme » (non-contraignant/flexible) et la « collaboration » (non-contraignant/direct) comme modes de gouvernance. Nous noterons que quelques mesures contraignantes pour les entreprises sont mises en place par le gouvernement, comme le principe de la Responsabilité Élargie du Producteur¹. Néanmoins, elles ne représentent qu'une faible proportion des mesures prévues dans le programme *ProGress*.

Finalement, il apparaît que le modèle allemand inclut en partie des entités privées dans sa gouvernance. En effet, les agences (DEMEA, DERA...) travaillent en collaboration avec des entités privées (entreprises, universités, etc.). De plus, certaines entreprises privées et publiques de collecte des déchets s'associent pour former des *Public-Private Partnerships*. Néanmoins, ces collaborations entre acteurs publics et privés s'effectuent sur le terrain. Si cette association va permettre un échange d'information pratique concernant l'économie circulaire, rien n'est dit à propos d'une participation officielle des entités privées dans la formulation des lois touchant à ce domaine. De ce point de vue, le modèle allemand est moins inclusif que le modèle japonais de gouvernance.

¹ « Les fabricants nationaux, les importateurs de produits et les distributeurs pour les produits de leurs propres marques doivent prendre en charge, notamment financièrement, la collecte sélective puis le recyclage ou le traitement des déchets issus de ces produits » (Source : Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer, s.d.).

En résumé, comme montré sur le Tableau 3 ci-dessous (p. 66), le modèle allemand, au même titre que le gouvernement japonais, favorise l'utilisation de la « hiérarchie » et de la « coercition » pour impliquer les **gouvernements locaux**. En revanche, les autorités allemandes utilisent principalement des modes de gouvernance *soft* (« collaboration » et « volontarisme ») pour impliquer les **entreprises** et les **consommateurs** dans leur programme d'économie circulaire. Finalement, il apparaît que le modèle allemand est inclusif (même si moins que le Japon) par sa manière d'impliquer d'autres parties prenantes sociétales dans la gouvernance de l'économie circulaire.

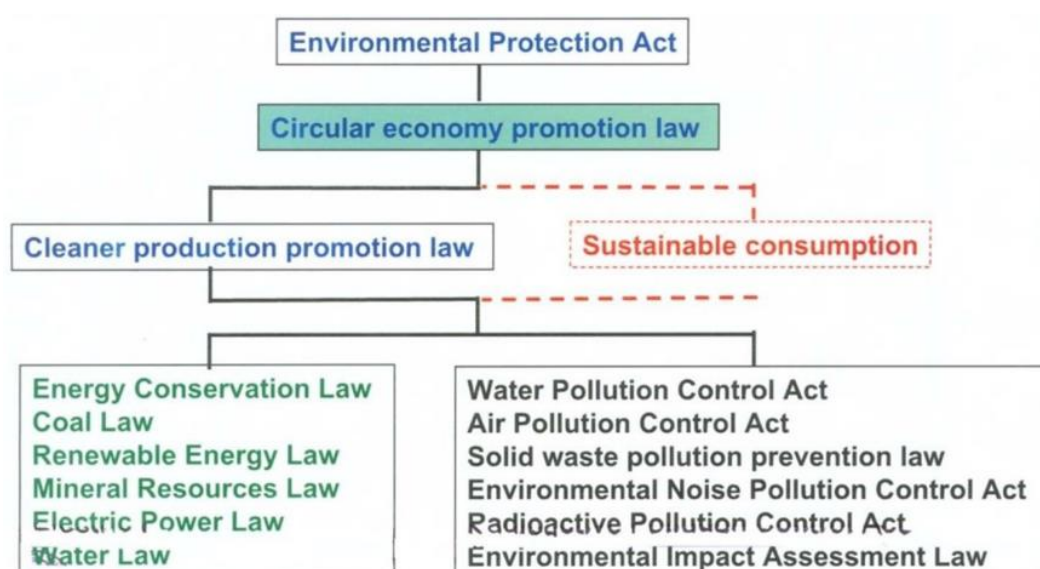
4.3 Chine

Développement de l'économie circulaire en Chine

Le gouvernement chinois a récemment créé des lois en faveur de l'économie circulaire. Depuis plusieurs années, la Chine pousse au développement de ce nouveau paradigme économique. L'intérêt que porte ce grand pays industriel, réputé très pollueur, pour l'économie circulaire peut paraître surprenant. Les raisons de cet intérêt se trouvent dans le contexte écologique et économique de la Chine. Premièrement, depuis plusieurs décennies, la Chine s'est placée aux avant-postes de l'économie mondiale, au point d'être devenue récemment la plus grande puissance économique au monde (FMI, 2016). La Chine a bâti sa puissance sur une économie industrielle intensive, particulièrement consommatrice d'énergie et de ressources naturelles. Cette économie linéaire ne prenant pas en compte les externalités négatives liées aux dommages causés à l'environnement, le prix payé par la Chine d'un point de vue écologique est très lourd : pluie acide, air irrespirable en ville, sols et rivières fortement pollués, désertification, diminution de la biodiversité, etc. (Su et al., 2013). Deuxièmement, si la Chine connaît une croissance importante depuis des décennies grâce à son modèle économique – 9% de croissance en moyenne depuis 30 ans (Mathews & Tan, 2011) – basé sur l'utilisation intensive des ressources, celui-ci sera bientôt dépassé. La pénurie des ressources naturelles aura des conséquences négatives pour le modèle économique chinois et plongera potentiellement son économie dans une situation de crise. Finalement, des raisons secondaires comme l'amélioration du bien-être des citoyens ou les mesures écologiques régulant le commerce international peuvent terminer d'expliquer le basculement environnemental de la Chine vers l'économie circulaire. La Chine a compris dans les années 2000 l'opportunité que représente l'économie circulaire tant du point écologique qu'économique (Su et al., 2013).

L'histoire de la Chine par rapport à l'économie circulaire est plus récente que celle de l'Allemagne ou du Japon. Le processus de développement de l'économie circulaire a commencé au début du millénaire. A cette époque, les autorités chinoises commencent à s'intéresser à l'économie circulaire. Après avoir étudié les cas allemands et japonais, la Chine lance plusieurs projets pilotes au niveau des entreprises, des parcs industriels et des villes (Rouquet & Nicklaus, 2014). Pour soutenir ces projets, une loi va notamment voir le jour : *Cleaner Production Promotion Law* (2003 ; Su et al., 2013). Cette dernière sera accompagnée par une série de lois sectorielles : *Pollution Prevention and Control of Solid Waste* (2005), *Renewable Energy Law* (2005 ; voir Figure 8)...

Figure 8 : Cadre législatif soutenant le développement d'une économie circulaire en Chine



Source : Rouquet et Nicklaus (2014), p. 46

En 2005, les résultats étant prometteurs, le Conseil de l'Etat¹ décida d'accélérer le processus de développement de l'économie circulaire. Sous cette nouvelle impulsion politique, de nombreux nouveaux projets pilotes de démonstration sont lancés. En 2008, 178 projets circulaires de démonstration sont opérationnels. Ceux-ci comprennent des villes, entreprises, parcs industriels, couvrent plusieurs secteurs stratégiques de Chine, pèsent plus de 1000 milliards de Yuan et ont notamment représenté une économie de 0,75 milliard de tonnes de charbon par rapport à 2005. Ces projets circulaires sont gérés

¹ Le Conseil de l'Etat est « l'organisme civil administratif principal de la République populaire de Chine. Il est présidé par le Premier ministre et comprend les responsables des agences et départements gouvernementaux » (Source : Rouquet et Nicklaus, 2014).

directement par deux agences gouvernementales : *Ministry of Environmental Protection* (MEP) et la *National Development and Reform Commission* (NDRC) qui dépend du Conseil d'Etat (Wu et al., 2014). Dans un même temps, l'économie circulaire est officiellement inscrite dans le 11^{ème} Plan quinquennal de la Chine (2006-2010)¹, « comme un élément central pour l'établissement d'une société sobre en énergie et en ressources et respectueuse de l'environnement » (Rouquet & Nicklaus, 2014). L'économie circulaire devient une stratégie de développement nationale.

En 2008, le Congrès chinois édicte une loi-cadre sur l'économie circulaire : *Circular Economy Promotion Law* (voir Figure 8, p. 52). Ce n'est alors que le troisième pays au monde qui inscrit l'économie circulaire dans son corps législatif national. Cette dernière a pour objectif de cadrer les précédentes lois et de guider les futures politiques chinoises en matière d'économie circulaire (Su et al., 2013). Elle fut inspirée des lois précédemment édictées par le Japon et l'Allemagne. Ainsi, cette loi se base sur le concept des 3R (réduire-réutiliser-recycler). Mentionnons qu'à cette même époque, l'économie circulaire est réinscrite comme un élément stratégique dans les 12^{ème} et 13^{ème} plans quinquennaux de Chine (Sana & Stokkink, 2014).

Finalement, en 2013, les autorités publient un plan national sur l'économie circulaire. Celui-ci traduit pratiquement le développement de l'économie circulaire en Chine et fixe plusieurs objectifs chiffrés. Ainsi, en 15 ans, la Chine est devenu un des pays les plus avancés au niveau de l'institutionnalisation de l'économie circulaire (Mathews & Tan, 2011).

Le cadre législatif entourant l'économie circulaire en Chine est très riche, comme l'illustre la Figure 8. Il existe différentes lois (loi-cadre, lois sectorielles, etc.), plans (quinquennaux, nationaux, etc.) et autres initiatives lancées par des acteurs non-gouvernementaux qui offrent un ensemble d'incitants économiques et administratifs pour le développement de l'économie circulaire en Chine (Mathews & Tan, 2011). Dans les prochains paragraphes, nous analysons séparément les différentes composantes du cadre législatif chinois traitant de l'économie circulaire.

Premièrement, nous étudions la *Circular Economy Promotion Law*. « La loi sur la promotion de l'économie circulaire en Chine est une loi d'orientation, pensée globalement

¹ Ce plan doit être voté par le Congrès chinois. Il définit les objectifs sociaux, économiques et politiques de l'Etat (Mathews et Tan, 2011).

mais déployée localement » (Rouquet & Nicklaus, 2014). Ainsi, cette loi entend s'adresser à tous les acteurs de la vie économique chinoise : Etat, ONG, gouvernements locaux, entreprises, citoyens... Au travers de sept chapitres, la *Circular Economy Promotion Law* définit les rôles et missions que chaque partie prenante doit remplir pour permettre le développement de l'économie circulaire. Il apparaît, par exemple, que l'Etat au travers de son administration (le NDRC et le MEP) s'engage à créer un plan national décrivant pratiquement le développement de l'économie circulaire (Rouquet & Nicklaus, 2014). En ce qui concerne les gouvernements locaux, auxquels un rôle important est dévolu, il leur incombe aussi de développer des plans régionaux d'économie circulaire. Ces plans doivent rendre compte des orientations générales décrites par la loi-cadre. Cette dernière identifie notamment certains types de mesures incitatives qui doivent être utilisées par les gouvernements locaux pour permettre le développement de l'économie circulaire sur le terrain (Mathews & Tan, 2011). Par exemple, « *the State Council and the people's governments of the provinces, autonomous regions and municipalities directly under the Central Government shall set up funds specially for the development of circular economy so as to support the research and development of the science and technology relating to circular economy, the demonstration and promotion of technologies and products of circular economy, the implementation of important circular economy projects and information services for the development of circular economy* » (Law Info China, 2016). En plus des orientations générales, la loi édicte un certain nombre de mesures spécifiques et directement contraignantes pour certains acteurs ciblés : entreprises, citoyens... Par exemple, selon l'article 21 de la loi-cadre: « *Enterprises in such industries as electric power, oil processing, chemical industry, steel, non-ferrous metal and building materials must replace fuel oil with clean energy, e.g., clean coal, petroleum coke, natural gas, etc. within the scope and time limit prescribed by the state, and must stop using fuel generator sets and oil boilers that fail to satisfy the relevant state provisions* » (Law Info China, 2016). Dans le cas où ces mesures ne seraient pas respectées, des punitions telles que des amendes ou même la fermeture de l'organisation sont prévues dans la loi (Rouquet & Nicklaus, 2014).

Deuxièmement, nous nous penchons sur les différents plans d'action mis en place à travers le pays. Que ce soit au niveau régional ou national, ces plans ont pour principal objectif de traduire pratiquement les éléments de la *Circular Economy Promotion Law*. Ainsi, ils se concentrent sur certains secteurs en particuliers, fixent des objectifs chiffrés, décrivent les

indicateurs à utiliser... D'abord, comme nous l'avons mentionné précédemment, il existe depuis 2013 un plan national ayant pour but de mettre en pratique l'économie circulaire, le *Circular Economy Development Strategy and Action Plan*. Celui-ci a été édicté par le NDRC. « Le plan prévoit huit principaux volets de mesures » (Rouquet & Nicklaus, 2014), qui sont un mix entre mesures contraignantes pour les acteurs économiques chinois (e.g., renforcer les réglementations et normes) et mesures d'incitation (e.g., améliorer la communication et la formation). Une place importante est accordée aux actions de démonstration (Rouquet & Nicklaus, 2014). Ensuite, les plans d'action régionaux, comme indiqué précédemment, doivent suivre les recommandations édictées par la loi-cadre d'économie circulaire. Néanmoins, lors de leur conception, les gouvernements locaux doivent tenir compte des caractéristiques locales de la région : entreprises particulièrement polluantes, problème au niveau de la gestion de l'eau...

Finalement, la Chine utilise aussi des lois spécifiques pour cibler certains domaines particulièrement problématiques en termes de pollution (voir Figure 8, p. 52). Ces lois nationales fournissent à la fois des mesures contraignantes et des incitants économiques et administratifs. Par exemple, la loi sur la conservation de l'énergie contient deux chapitres, traitant respectivement des « *incentives measures* » et « *legal liabilities* » (Law Info China, 2016).

Il est intéressant de relever que plusieurs éléments du cadre législatif chinois semblent similaires au cadre législatif japonais et allemand traitant de l'économie circulaire. Le développement de l'économie circulaire étant beaucoup plus récent en Chine, ces derniers se sont inspirés de ce qui avait été fait en Allemagne et surtout au Japon, deux pays pionniers en termes d'économie circulaire. Au niveau des ressemblances, nous pouvons voir la présence d'une loi-cadre, d'un plan d'action national traduisant les orientations générales de la loi-cadre et de certaines lois spécifiques. Ces similitudes se ressentent aussi dans certains modes de gouvernance utilisés par les autorités étatiques chinoises. Néanmoins, comme le montrent les prochains paragraphes, la Chine se différencie aussi des cas allemands et japonais sur certaines approches, notamment en ce qui concerne l'implication des entreprises dans ce nouveau modèle économique.

Analyse de la gouvernance chinoise concernant l'implémentation de l'économie circulaire

De même que dans le cas du Japon et de l'Allemagne, les autorités chinoises utilisent différents modes de gouvernance à travers les divers plans et lois édictés pour favoriser le développement de l'économie circulaire.

D'abord, en ce qui concerne l'implication des gouvernements locaux, les autorités chinoises semblent avoir suivi l'exemple des modèles allemand et japonais. La loi-cadre d'économie circulaire utilise des éléments **contraignants** pour impliquer les municipalités dans le processus du développement de l'économie circulaire. En effet, « la loi-cadre sur l'économie circulaire les oblige à décliner l'économie circulaire au niveau local via l'élaboration de plan régionaux » (Rouquet & Nicklaus, 2014). Ces mesures contraignantes sont complétées par des mécanismes d'évaluation officielle des responsables locaux. De plus, les autorités ont défini les mesures incitatives qui devaient être mises en place par les autorités locales pour favoriser le développement de l'économie circulaire auprès des entreprises et des citoyens. Les gouvernements locaux ne disposent donc pas d'une grande marge de manœuvre en ce qui concerne l'implémentation de l'économie circulaire dans l'environnement local. Comme dans le cas allemand, une approche **rigide** dans l'implémentation de la gouvernance est ici utilisée. Finalement, il apparaît que le régulateur chinois s'adresse **directement** à ses cibles. C'est pourquoi, nous pouvons décrire les modes de gouvernance utilisés par les autorités chinoises pour impliquer les gouvernements locaux comme étant basés sur la « coercition » (contraignant/rigide) et la « hiérarchie » (contraignant/direct).

La différence par rapport aux modèles japonais, et surtout au modèle allemand, se situe au niveau des modes de gouvernance utilisés par les autorités étatiques pour inciter les entreprises à intégrer des éléments de l'économie circulaire dans leur *business*. Que ce soit la loi-cadre ou les lois spécifiques, les instances gouvernantes chinoises utilisent des éléments **contraignants**. Des sanctions sont d'ailleurs prévues en cas d'infraction par rapport à ces règles. De plus, les autorités chinoises ont une approche **rigide** dans l'implémentation de la gouvernance. En effet, beaucoup d'interdictions sont stipulées tant dans le processus de production que dans les technologies et matières utilisées. En complément de ces réglementations, les lois spécifiques contiennent aussi des mesures incitatives, **non-contraignantes**. Celles-ci ont pour but de dépasser le simple cadre réglementaire de l'économie circulaire. Ces mesures laissent leur pouvoir de décision aux

entreprises, qui peuvent choisir le chemin le plus efficient pour rencontrer les standards écologiques. Ainsi, les régulateurs usent d'une approche **flexible** dans l'implémentation de la gouvernance. De plus, tant dans le cas de la loi-cadre que dans le cas des lois spécifiques, la Chine continue de cibler **directement** les acteurs visés, c'est-à-dire les entreprises. Ainsi, il apparaît que les autorités étatiques utilisent à la fois la « coercition » (contraignant/rigide) et le « volontarisme » (non-contraignant/flexible) selon la typologie de Treib et al. (2007). En ce qui concerne la classification d'Abbott et al. (2012), la « hiérarchie » (contraignant/direct) et la « collaboration » (non-contraignant/direct) sont des modes de gouvernance privilégiés pour inciter les entreprises à rentrer dans une ère plus circulaire.

L'exemple des *eco-industrial parks* (EIP) est révélateur de la gouvernance chinoise en ce qui concerne l'économie circulaire. Les EIP reposent sur le principe de l'écologie industrielle, où les déchets industriels d'une entreprise servent de matière première à une autre (voir Partie I :1.4). Au début des années 2000, les autorités gouvernementales chinoises développèrent un système de certification pour les parcs industriels écologiques. Dans le but d'obtenir le label EIP, ces parcs doivent se soumettre à plusieurs exigences et standards définis unilatéralement par l'Etat. En contrepartie, les entreprises faisant officiellement partie d'un EIP peuvent prétendre à des avantages administratifs (allègement des taxes, etc.) et financiers (subsides, etc. ; Mathews & Tan, 2011). En même temps que ce système fut créé, les instances dirigeantes décidèrent de lancer des projets de démonstration. En 2006, la ville de Dalian fut choisie avec plusieurs autres pour développer un projet pilote d'EIP. L'objectif était de transformer le parc industriel déjà présent en un parc industriel plus respectueux de l'environnement et rencontrant donc les critères des EIP. Pour ce faire, les gouvernements locaux, conformément aux exigences étatiques, décidèrent de fermer en 2006 les industries les moins performantes sur le plan énergétique. Plusieurs autres mesures contraignantes furent édictées vis-à-vis des entreprises toujours présentes dans le parc industriel. En plus de ces réglementations, plusieurs mesures incitatives furent mises sur pied. L'administration locale joua notamment le rôle de coordinateur entre les entreprises, conseilla les entreprises, mis en place de nouvelles taxes et de nouveaux subsides... Le parc de Dalian reçut officiellement le titre d'EIP en 2010. Des grands progrès énergétiques ont été remarqué depuis l'introduction en 2006 du projet pilote. De plus, depuis quelques années, des entreprises internationales rejoignent le parc industriel pour bénéficier des avantages fiscaux (Su et al., 2013).

Comme nous avons pu nous en apercevoir avec ce label étatique, le régulateur chinois a développé une mesure incitative à l'échelle nationale. Cependant, pour permettre le développement rapide et efficace de cette mesure, les autorités passent par des mesures contraignantes (interdiction et obligation, fermeture des firmes ne respectant pas les standards...). Ils exigent pour cela que les gouvernements locaux appliquent les règles mises en place à l'échelle nationale.

Finalement, nous remarquons que la gouvernance reste le monopole de l'Etat, même dans le cas de l'implémentation de l'économie circulaire. Rien ne semble indiquer qu'il y ait eu une concertation avec d'autres parties prenantes (experts, entrepreneurs, scientifiques...) pour émettre les différents plans et lois.

En résumé, comme montré dans le Tableau 3 ci-dessous (p. 66), la Chine favorise l'utilisation de modes de gouvernance *hard* (« hiérarchie » et « coercition ») pour impliquer les **gouvernements locaux** dans le tournant circulaire. En ce qui concerne les **entreprises**, les autorités chinoises utilisent à la fois des mesures incitatives, directes et flexibles (« collaboration » et « volontarisme »), et des modes de gouvernance *hard* (« hiérarchie » et « coercition »). Sur plusieurs points, le modèle chinois semble se rapprocher du modèle japonais, à cela près que l'Etat chinois n'est pas inclusif dans sa gouvernance de l'économie circulaire.

4.4 Région de Bruxelles-Capitale

Développement de l'économie circulaire en Région de Bruxelles-Capitale

Bien que ce soit un petit pays, l'environnement institutionnel Belge est complexe. En plus du gouvernement fédéral, il existe cinq autres gouvernements représentant les trois communautés et régions composant la Belgique. Ces divers niveaux d'autorité sont investis de compétences spécifiques et exclusives. « Les régions ont des compétences dans les domaines qui touchent à l'occupation du "territoire" au sens large du terme » (Belgium.be : Information et services officiels, s.d.). Les compétences en matière d'environnement, au même titre que les compétences en matière d'économie, de transport, de logement, etc., sont donc l'apanage des gouvernements régionaux (Belgium.be : Information et services officiels, s.d.). Les trois régions de Belgique se sont impliquées dans des programmes d'économie circulaire. Nous nous concentrons sur le cas de la Région de Bruxelles-Capitale qui a récemment créé un Programme Régional d'Economie Circulaire (PREC).

Contrairement aux autres régions de Belgique, la Région de Bruxelles-Capitale ne régit qu'un petit territoire géographique, mais qui comprend la ville de Bruxelles. Capitale de la Belgique et de l'Europe, Bruxelles dispose d'une économie ouverte et tournée vers le secteur tertiaire. De plus, dû au contexte urbain de la Région, « Bruxelles est largement importatrice de ressources et exportatrice de déchets » (Ministère de l'Environnement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2016). Le manque de ressources naturelles la rend particulièrement dépendante de l'extérieur au niveau des flux entrants (Ministère de l'Environnement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2016).

Dans ce contexte spécifique, la Région de Bruxelles-Capitale a développé un Programme Régional d'Economie Circulaire (PREC). Le PREC regroupe 111 mesures pour développer l'économie circulaire à Bruxelles. Ces dernières s'articulent autour de trois axes : une approche transversale et structurante qui développe des mesures générales d'économie circulaire, une approche sectorielle qui vise à appliquer des mesures spécifiques à cinq secteurs définis, une approche territoriale qui entend développer des mesures à l'échelle des quartiers, communes et région bruxellois pour impliquer les différents acteurs bruxellois dans le programme d'économie circulaire (Ministère de l'Environnement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2016).

Le processus de développement du PREC a débuté en 2014 à l'initiative de la nouvelle Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale chargée du Logement, de la Qualité de Vie, de l'Environnement et de l'Energie, Céline Frémault. Le cabinet de la Ministre est parti d'une étude du métabolisme urbain de Bruxelles. Ils se sont aussi inspirés de l'Alliance Emploi-Environnement, un programme écologique datant de la précédente investiture qui a développé plusieurs projets entre 2010 et 2014. Au changement de majorité, une évaluation fut menée de ce programme. Les conclusions et recommandations permirent aux nouveaux décideurs politiques d'identifier les points à pérenniser et les aspects à améliorer (Ministère de l'Environnement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2016). Ensuite, étant donné l'aspect holistique du projet, des contacts furent pris avec les cabinets du Ministre de l'Economie (Didier Gosuin) et de la Secrétaire d'Etat à la Région de Bruxelles-Capitale (Fadila Laanan)¹. Ces cabinets ont alors chargé leurs administrations respectives² de mener des concertations et groupes de travail avec des acteurs régionaux

¹ Cette dernière est notamment chargée de la Propreté Publique et de la Collecte et du Traitement des Déchets.

² Bruxelles Environnement (ministère de l'environnement), Impulse Brussels (ministère de l'économie), Bruxelles Propreté (secrétariat d'Etat à la Région).

(c'est-à-dire, d'autres administrations régionales comme Bruxelles Formation, Actiris...) et des acteurs privés (fédérations d'employeur, mouvements associatifs...). A partir des propositions d'actions qui en découlèrent, les cabinets des ministres se sont mis d'accord sur un texte qu'ils ont présenté au parlement bruxellois en 2015. Le programme PREC vient d'entrer en vigueur en mars 2016.

« On a chargé les organisations dont nous avons la tutelle d'organiser des concertations et groupes de travail avec, d'une part les acteurs régionaux et d'autre part, des acteurs qui étaient présents dans le cadre de l'Alliance : des fédérations regroupant des employeurs, mouvement associatifs... Cela a débouché sur plein de propositions d'action ».

(Julien Dumont, responsable de l'économie circulaire dans le cabinet de la Ministre de l'Environnement)

Le programme PREC est un plan à cinq ans (2016 – 2020). En 2019, un premier état des lieux du programme et de ses mesures sera réalisé. La décision de continuer les efforts entamés dans le PREC appartiendra alors aux ministres de la suivante législature (2019). Dans l'espérance où le PREC aura atteint des résultats probants et que les efforts seront poursuivis par la législature suivante, un deuxième horizon temporel est défini dans le programme : 2025. Le PREC sera alors évalué en fonction des améliorations environnementales apportées et également en termes d'emplois créés à Bruxelles.

« C'est toujours la volonté du politique de dépasser sa législature, mais il faudra voir après. Par exemple, l'Alliance-Emploi-Environnement est un programme antérieur au PREC. Comme l'Alliance Emploi-Environnement, qui datait de la précédente législature, ne marchait pas, on a arrêté. 2025 c'est un souhait ».

(Olivier Collet, responsable de l'économie circulaire dans le cabinet de la secrétaire d'Etat à la Région)

« On aimerait que le plan aille plus loin que la législature. Ça dépend fortement du prochain gouvernement ».

(Julien Dumont, responsable de l'économie circulaire dans le cabinet de la Ministre de l'Environnement)

Le Programme Régional d'Economie Circulaire est un premier pas dans l'institutionnalisation de l'économie circulaire. Depuis plusieurs années, les initiatives écologiques privées se multiplient : Repair Café, Recupel... Même s'ils n'en portent pas le

nom, ces projets présentent des composantes circulaires. La société bruxelloise a donc déjà entamé un tournant écologique. Le PREC va venir encadrer ces projets et favoriser le développement de l'économie circulaire à Bruxelles, de manière à inciter les entreprises à considérer ce nouveau paradigme comme une opportunité. Pour ce faire, une définition de l'économie circulaire a été choisie, des fonds ont été débloqués, des observatoires ont été créés... Ce premier plan va notamment permettre d'amener des données par rapport à la gestion des déchets à Bruxelles.

« L'économie circulaire existe déjà en grande partie à Bruxelles. Le PREC a l'avantage d'aller un peu plus loin et de faire des paquets clairs ».

(Olivier Collet, responsable de l'économie circulaire dans le cabinet de la secrétaire d'Etat à la Région)

« On a tellement un manque de données à Bruxelles que si on fixe des objectifs, on sera incapable de dire si on les a atteints ».

(Julien Dumont, responsable de l'économie circulaire dans le cabinet de la Ministre de l'Environnement)

« En 2019 et 2025, il faudra refaire un programme avec plus de chiffres, parce que pour l'instant à Bruxelles, on n'a pas beaucoup de chiffres fiables ».

(Olivier Collet, responsable de l'économie circulaire dans le cabinet de la secrétaire d'Etat à la Région)

Les 111 mesures prévues dans le programme PREC sont en grande majorité basées sur l'incitation et la coopération volontaire des acteurs.

« Les entreprises, on pourrait les forcer mais ça n'a pas d'intérêt. L'intérêt du PREC, c'est que c'est justement incitatif et participatif, dans le sens où c'est la bonne volonté qui va permettre que ça se mette en place ».

(Olivier Collet, responsable de l'économie circulaire dans le cabinet de la secrétaire d'Etat à la Région)

« Pour l'instant, il n'y a pas de punition ou de sanction prévue dans le PREC. Le PREC, c'est plutôt essayer de pousser de manière volontaire. C'est plutôt essayer

de faire accepter que c'est une bonne chose. Il n'y a pas non plus un volet coercitif voué à ça ».

(Olivier Collet, responsable de l'économie circulaire dans le cabinet de la secrétaire d'Etat à la Région)

« La Ministre de l'environnement essaie de développer une vision plutôt rassembleuse derrière les objectifs environnementaux, plutôt qu'une vision plus contraignante où on impose les règles environnementales qui parfois peuvent être utiles, mais peuvent être contre-productives aussi. On a fait le pari de donner une impulsion positive sans vraiment contraindre ».

(Julien Dumont, responsable de l'économie circulaire dans le cabinet de la Ministre de l'Environnement)

La gouvernance liée au PREC est particulièrement innovante de par son caractère transversal au niveau des cabinets de ministre.

« C'est la première fois en Belgique (enfin surtout en Wallonie et à Bruxelles) qu'on a un plan aussi transversal. On a pu vraiment rassembler derrière ».

(Julien Dumont, responsable de l'économie circulaire dans le cabinet de la Ministre de l'Environnement)

De plus, si différentes parties prenantes ont été consultées avant le développement du PREC, certaines mesures institutionnalisent la participation d'acteurs privés dans la gouvernance de l'économie circulaire. Par exemple, la deuxième proposition du PREC prévoit que « les ministres co-pilotes du PREC présenteront au Gouvernement dès 2016 un dispositif de gouvernance impliquant le secteur privé qui visera à identifier, prioriser et solutionner les éléments juridico-administratifs qui sont nécessaires au déploiement de l'économie circulaire (éléments incitatifs aux logiques circulaires) et ceux qui constituent des barrières juridico-administratives et doivent être allégés (barrières inutiles au développement de logiques circulaires souhaitables) » (Ministère de l'Environnement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2016). Ensuite, les autorités bruxelloises ont aussi mis sur

pié des clusters¹ dans plusieurs secteurs stratégiques, tel qu'Ecobuild dans la construction. Ces derniers fonctionnent comme des *multi-stakeholder initiatives*.

Néanmoins, certains de nos interlocuteurs remarquent que le programme aurait pu aller plus loin dans l'inclusion des citoyens, acteurs essentiels de la vie bruxelloise.

« Le manque d'information du consommateur est encore un frein au développement de l'économie circulaire. Il y a un gros travail à faire ».

(Julien Dumont, responsable de l'économie circulaire dans le cabinet de la Ministre de l'Environnement)

Analyse de la gouvernance bruxelloise concernant l'implémentation de l'économie circulaire

Le PREC est un programme qui tente d'inciter les entreprises présentes sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale à se tourner vers l'économie circulaire. Pour ce faire, comme Monsieur Dumont et Monsieur Collet nous l'ont indiqué, le PREC émet avant tout des mesures incitatives. Celles-ci ne contiennent **pas d'éléments contraignants**. De plus, les administrations des différents cabinets s'adressent **directement** aux entreprises, mais leur laissent la liberté de choisir si elles vont s'investir et comment elles vont s'investir dans l'économie circulaire. Les administrations se contentent d'utiliser des incitants idéationnels et matériels et font donc preuve de **flexibilité** dans leur gouvernance. Lorsque elles s'adressent aux entreprises, les autorités bruxelloises utilisent donc le « volontarisme » (non-contraignant/flexible) et la « collaboration » (non-contraignant/direct) comme modes de gouvernance.

« On parle avec les entreprises, on essaie de leur montrer les avantages, notamment économiques, les avantages en termes d'image... ».

(Marc Renson, Directeur de CityDev Brussels)

« On est investi de missions, à travers Impulse Brussels, qui sont l'accompagnement d'entreprises à travers la région. Nous, on met en œuvre la sensibilisation, l'accompagnement de façon à ce que les gens puissent s'emparer des

¹ « C'est un outil de développement et de promotion d'un secteur et de sa compétitivité. Il met en réseau différentes acteurs (entreprises, des institutions gouvernementales et privées, universités et centres de recherches et la société civile) » (Ecobuild, s.d.).

business model de l'économie circulaire et aboutir à la création d'entreprises circulaires ».

(Patricia Foscolo, Directrice de GreenTech Brussels)

Nous relevons que les seules règles contraignantes présentes dans le PREC traitent des déchets. Par exemple, le gouvernement bruxellois entend élargir le principe Responsabilité Élargie du Producteur, notamment au niveau du secteur des matelas et du textile.

En ce qui concerne les gouvernements locaux, quelques mesures traitent de l'implication des communes dans le développement de l'économie circulaire à Bruxelles. Les mesures édictées dans le PREC à ce niveau proposent de rentrer en « collaboration avec les communes », de « sensibiliser les communes » sur certaines problématiques circulaires, de les « inciter », de « lancer un appel aux communes », « invitent les communes » à agir... (Ministère de l'Environnement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2016). Ce sont donc des mesures **non-contraignantes** qui laissent beaucoup de liberté aux communes quant à la marche à suivre. Les autorités font donc encore preuve de **flexibilité** dans leur gouvernance. Rajoutons que les administrations des cabinets de ministre s'adressent **directement** aux autorités communales. Ainsi, le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale utilise encore le « volontarisme » (non-contraignant/flexible) et la « collaboration » (non-contraignant/direct) comme modes de gouvernance pour inciter les communes au développement de mesures circulaires.

En revanche, les consommateurs ne font pas l'objet d'une attention particulière de la part du PREC. Cet aspect devrait être amélioré dans les prochains programmes d'économie circulaire, selon ce que Monsieur Dumont nous a confié.

Finalement, au même titre que le modèle japonais, la gouvernance bruxelloise est très inclusive. Les entités publiques collaborent avec les acteurs privés que ce soit pour développer le PREC ou dans le cadre de celui-ci pour favoriser le développement de l'économie circulaire à Bruxelles, notamment au travers de *multi-stakeholder initiatives*.

En résumé, le modèle bruxellois d'économie circulaire se base principalement sur l'utilisation de deux modes de gouvernance *soft* (« collaboration » et « volontarisme »), que ce soit pour impliquer les **entreprises** ou les **gouvernements locaux** dans le tournant vers l'économie circulaire. De plus, au même titre que le Japon, le régulateur bruxellois collabore avec d'autres parties prenantes de la vie économique de la ville dans la gouvernance de l'économie circulaire.

Chapitre 5 : Observations et discussions

Dans le quatrième chapitre, nous avons étudié le type de gouvernance utilisé par les autorités du Japon, de l'Allemagne, de la Chine et de la Région de Bruxelles-Capitale pour développer l'économie circulaire dans leur région respective. Si certains aspects de la gouvernance de ces pays semblent se rejoindre, quelques différences significatives apparaissent. Dans ce chapitre, nous comparons ces différents modes de gouvernance et les discutons de manière à pouvoir émettre des hypothèses générales.

A travers les programmes, plans, loi-cadre et lois spécifiques traitant de l'économie circulaire que nous avons étudiés, nous avons pu nous apercevoir que les autorités s'adressent généralement à trois types d'acteurs différents : les gouvernements locaux, les entreprises et les consommateurs. Dans le prochain tableau (Tableau 3), nous synthétisons les tendances des modes de gouvernance utilisés par les instances dirigeantes de chaque pays/région (Japon, Allemagne, Chine et Région de Bruxelles-Capitale) dans leur tentative de favoriser le développement de l'économie circulaire au sein de leur région. En abscisse se trouve les différents modes de gouvernance, alors que les ordonnées font états des pays analysés. Une distinction de couleur est faite en fonction de la partie prenante visée. De plus, une dernière colonne rend compte de la tendance qu'a un pays/région à inclure d'autres acteurs dans sa gouvernance de l'économie circulaire.

Le Tableau 3 est riche d'enseignement et nous permet de relever plusieurs observations intéressantes que nous essayons d'interpréter. Dans un deuxième temps, nous discutons plus généralement ces observations et émettons des hypothèses.

Tableau 3 : Comparaison des modes de gouvernance des pays/région en fonction des acteurs visés dans le cadre de l'économie circulaire

	HARD								SOFT								Inclusif		
	Hiérarchie (direct)		Délégation (indirect)			Coercition (rigide)		Cadre réglementaire (flexible)		Orchestration (indirect)		Collaboration (direct)		Ciblage (rigide)		Volontarisme (flexible)			
Japon	Orange	Green					Orange	Green			Green						Green		Oui
Allemagne	Orange						Orange					Green	Pink				Green	Pink	Oui
Chine	Orange	Green					Orange	Green									Green		Non
Région Bxls Capitale												Orange	Green				Orange	Green	Oui

Légende

Gouvernements locaux
Entreprises
Consommateurs

5.1 Observations et discussions

Observation 1 : Un mélange entre plusieurs modes de gouvernance

Les pays étudiés disposent aujourd'hui de corps législatifs intégrés qui traitent de l'économie circulaire. Entre les lois spécifiques, lois de base, programmes et plans, l'environnement législatif de l'économie circulaire est complexe au Japon, en Allemagne, en Chine et à Bruxelles.

Il apparaît dans notre tableau que les autorités usent de différents modes de gouvernance pour favoriser le développement de l'économie circulaire au sein de leur pays/région. Ainsi, le Japon, la Chine et l'Allemagne utilisent à la fois des mesures contraignantes et incitatives. Ils utilisent en plus une approche tantôt flexible, tantôt rigide dans l'implémentation de leur gouvernance. Plusieurs outils institutionnels sont donc utilisés par les autorités. Malgré quelques mesures contraignantes au niveau des déchets des entreprises, la Région de Bruxelles-Capitale n'émet presque qu'exclusivement des mesures incitatives. Comme expliqué dans la section suivante, cela peut s'expliquer par le contexte géographique de la Région qui ne traite qu'une ville au lieu d'un pays.

Observation 2 : Modes de gouvernance différents en fonction du type d'acteur visé

Comme nous l'avons expliqué précédemment, les instances dirigeantes des pays analysés s'adressent à trois acteurs distincts que sont les gouvernements locaux, les entreprises et les consommateurs. Comme nous pouvons le remarquer sur le Tableau 3, le mode de gouvernance utilisé par les autorités semble être partiellement corrélé à la nature de la partie prenante visée.

En ce qui concerne la gouvernance des **gouvernements locaux**, les instances dirigeantes au Japon, en Chine et en Allemagne utilisent des mesures contraignantes pour impliquer les municipalités dans le tournant circulaire. Les modes de gouvernance tel que la « hiérarchie » (contraignant/direct) et la « coercition » (contraignant/rigide) sont donc privilégiés. En revanche, le cas de la Région de Bruxelles-Capitale est différent. Dans son Programme Régional sur l'Economie Circulaire, le gouvernement bruxellois utilise des moyens incitatifs et laisse beaucoup de flexibilité aux autorités communales, de sorte que la « collaboration » (non-contraignant/direct) et le « volontarisme » (non-contraignant/flexible) sont les modes de gouvernance utilisés. Cette distinction peut s'expliquer par le contexte géographique et institutionnel de la Région de Bruxelles-

Capitale. Contrairement aux autorités gouvernementales des autres pays analysés, la Région de Bruxelles-Capitale ne doit gérer et coordonner que 19 communes sur un territoire restreint. Il est donc plus facile de traiter directement avec ce petit nombre d'entités publiques. Les autorités du Japon, de l'Allemagne et de la Chine, utilisent sans doute ces modes de gouvernance *hard* pour favoriser une action commune et coordonnée en lien avec l'économie circulaire de toutes les entités publiques à l'échelle du pays en entier.

En ce qui concerne la **gouvernance des entreprises**, chaque pays/région a émis des mesures incitatives pour développer l'économie circulaire dans le secteur privé. Si la Région de Bruxelles-Capitale et l'Allemagne ne se contentent (quasiment) que de ces mesures non-contraignantes, la Chine et le Japon complètent leur cadre législatif de l'économie circulaire avec des règles contraignantes. Nous développons en détails ce point dans la prochaine observation.

En ce qui concerne la **gouvernance des consommateurs**, l'Allemagne semble être le seul pays à prendre en compte dans ses programmes et plans d'économie circulaire, cet acteur essentiel de la vie économique d'un pays/région. Pour ce faire, les autorités allemandes n'utilisent que des mesures non-contraignantes pour impliquer les citoyens dans ce changement de paradigme économique. Concernant la Chine, le Japon et la Région de Bruxelles-Capitale, il est surprenant de ne pas voir de mesures spécifiquement dédiées aux consommateurs. Monsieur Dumont est conscient de ce manquement dans le programme PREC (voir sous-section 4.4.1). De plus, plusieurs scientifiques ont relevé ce problème au niveau de l'économie circulaire chinoise : « *the main barrier for CE development in China are weakness in public awareness* » (Wu et al., 2014).

L'observation 1 (un mélange entre plusieurs modes de gouvernance) et l'observation 2 (modes de gouvernance différents en fonction du type d'acteur visé) que nous venons de décrire semblent pouvoir s'expliquer par l'aspect holistique de l'économie circulaire. En effet, comme expliqué dans la première partie de ce travail, même si les entreprises sont au centre de ce nouveau paradigme économique, l'économie circulaire implique tous les membres de la société : gouvernement, municipalités, citoyen, entreprises... Les mesures édictées par les autorités responsables prennent donc en compte ces différents acteurs (avec néanmoins des manquements au niveau de l'implication des consommateurs). Cela engendre la création d'un large environnement législatif, composé de lois spécifiques, lois-cadre, plans et programmes comprenant un grand nombre de mesures. Or, un gouvernement

local n'est pas une entreprise, qui à son tour ne réagit pas de la même manière qu'un consommateur. Ainsi, nous avons remarqué une certaine tendance au niveau des autorités à utiliser des modes de gouvernance différents et partiellement corrélés au type d'acteur visé. Il apparaît que les gouvernements étatiques (Japon, Allemagne et Chine) utilisent une gouvernance *hard* lorsqu'ils visent les gouvernements locaux. Une gouvernance plus *soft* est privilégiée pour impliquer le secteur privé (et les consommateurs en Allemagne) dans l'économie circulaire. Nous expliquons cette différence par la nature des différents acteurs. Les entreprises étant présentes dans l'économie de marché, une gouvernance basée uniquement sur un modèle contraignant risquerait de grever fortement leur compétitivité. En revanche, il est facile d'un point de vue institutionnel d'imposer des règles contraignantes aux municipalités, sans que cela n'affecte l'efficacité de ces entités publiques. Néanmoins, en ce qui concerne les entreprises, la balance entre des modes de gouvernance *hard* et *soft* diffère en fonction des pays. Nous développons ce point dans la prochaine observation.

Observation 3 : La balance entre des modes de gouvernance hard et soft est différente dans chaque pays

Les pays/région diffèrent quant au mode de gouvernance utilisé par rapport aux entreprises. Or, les mesures visant à réguler les entités privées constituent la partie principale des corps législatif étudiés. De plus, vu que ces pays/région sont relativement semblables en ce qui concerne les modes de gouvernance utilisés vis-à-vis des gouvernements locaux, nous généralisons et attribuons aux pays/région étudiés un modèle de gouvernance qui tend vers plus de contrainte (*hard*) ou qui favorise plus les éléments de *soft law*.

Ainsi, nous pouvons voir dans les cadres législatifs respectifs que l'Allemagne et la Région de Bruxelles-Capitale se basent sur des éléments de gouvernance *soft*. En plus de mesures incitatives, le Japon et la Chine utilisent des éléments de contrainte pour impliquer le secteur privé à s'investir dans l'économie circulaire. Néanmoins, si le cadre législatif chinois lié à l'économie circulaire ressemble à son homologue japonais, les auteurs pointent l'implication pratique importante et contraignante de l'Etat chinois dans le développement de projets circulaires. En effet, « *the case studies in China indicate that the “visible” hand of the government plays a vital role in establishment of the eco-industrial initiatives in China. Eco-industrial initiatives in China are mainly designed, supported, and managed by government at various level* » (Mathews & Tan, 2011). Ceci fait écho à l'exemple des

EIP que nous développons dans la sous-section 4.3.2. Cet aspect contraignant ne semble pas être présent dans la gouvernance japonaise. C'est pourquoi, sur le continuum de la Figure 9, la Chine se situe plus à droite que le Japon¹. Si l'Allemagne et la Région de Bruxelles-Capitale utilisent une gouvernance *soft* très similaire, de par son aspect contraignant envers les gouvernements locaux, la gouvernance allemande se trouve un peu plus à droite sur le continuum.

Figure 9 : Position des pays/région sur un continuum entre une gouvernance *soft* et *hard*



Au regard de notre théorie, nous analysons ces modes de gouvernance *hard* et *soft* dans le cadre de l'économie circulaire. Nous discutons les avantages et inconvénients attachés à chaque gouvernance.

En premier lieu, il apparaît que la gouvernance *soft* correspond à une approche *bottom-up*, où les autorités encouragent de manière non-contraignante les organisations privées à s'investir dans l'économie circulaire. Cette approche présente plusieurs avantages (décrits dans la section 2.4.1). Premièrement, utiliser trop d'éléments *hard* pourrait mener à une perte d'autonomie et de souveraineté de la part des entreprises. Dans les pays capitalistes, cela paraît culturellement difficile à accepter. Deuxièmement, dans un monde changeant, un sujet n'est pas toujours connu dans sa totalité. Il peut être très complexe et même évoluer avec le temps. Les problèmes écologiques font certainement partie de cette catégorie. Il y a donc une part d'incertitude liée à ces défis environnementaux. En développant de la gouvernance *hard*, une solution unique est proposée aux problèmes environnementaux. Celle-ci peut ne pas être adaptée, efficiente ou vite devenir obsolète du point de vue écologique et même économique. En utilisant des éléments non-contraignants, on incite les entreprises à développer une réponse écologique qui rencontre ces critères. Troisièmement, une légalisation *soft* permet aux entreprises d'adapter leur implication dans l'économie circulaire à leur situation particulière. Plutôt que d'essayer de faire correspondre les

¹ La position des pays/région sur le continuum n'a pas été définie empiriquement. Ce continuum a pour but de montrer les principales tendances : e.g., la Chine a une gouvernance plus *hard*, la Région de Bruxelles-Capitale et l'Allemagne ont une gouvernance plus *soft*.

divergences sectorielles dans quelques mesures contraignantes, les autorités encouragent, au moyen de *soft laws*, les entreprises à développer les meilleures solutions écologiques pour leur secteur d'activité. En résumé, en utilisant la « collaboration »¹ (non-contraignant/direct) comme mode de gouvernance, les instances dirigeantes profitent des compétences et ressources spécifiques du secteur privé pour atteindre ses objectifs écologiques (et potentiellement économiques).

En second lieu, il apparaît que la gouvernance *hard* correspond à une approche *top-down*, où les autorités contraignent les organisations privées à utiliser des éléments d'économie circulaire. Ce type de gouvernance présente aussi plusieurs avantages. Premièrement, une gouvernance *hard* renforce la crédibilité de l'engagement des acteurs impliqués. En effet, dans le cas d'une gouvernance *soft*, une entreprise qui déciderait de se lancer dans l'économie circulaire, pourrait craindre que ses efforts unilatéraux n'abiment sa compétitivité par rapport à ses concurrents. Malgré toutes les mesures incitatives mises en place, cette possibilité n'est pas impossible dans les régions où les efforts écologiques ne sont pas encore valorisés par les consommateurs et où la connaissance et la technologie manquent au développement de l'économie circulaire. Ces éléments peuvent décourager les entreprises à s'investir dans l'économie circulaire. Nous en revenons au dilemme du prisonnier. Grâce à la gouvernance *hard*, tous les acteurs devront participer, ce qui empêchera l'immobilisme. Deuxièmement, dans le cas d'une gouvernance *soft*, les éléments de *soft law* peuvent ne pas engendrer une réponse suffisante par rapport au problème identifié, les problèmes environnementaux dans notre cas. La gouvernance *hard* permet au régulateur de s'assurer que les effets escomptés seront rencontrés. Par exemple, dans le cas du PREC, malgré toutes les mesures incitatives, les autorités ont décidé d'élargir le principe de Responsabilité Elargie du Producteur au secteur des matelas et du textile, parce qu'ils jugeaient que les résultats n'étaient pas à la hauteur des attentes.

Plusieurs scientifiques reconnaissent la nécessité pour les autorités de combiner ces deux approches, *top-down* et *bottom-up*: « *To facilitate the evolution of eco-industrial initiatives, countries seem to need both a top-down approach and a bottom-up approach* » (Mathews & Tan, 2011). Cette constatation rencontre nos deux premières observations. Néanmoins, Mathews et Tan (2011) soulignent que l'approche *bottom-up* est essentielle dans la

¹ D'après ce que nous avons pu montrer au sein du Tableau 3, les autorités s'adressent la plupart du temps directement aux acteurs visés. La « hiérarchie » (contraignant/direct) et la « collaboration » (non-contraignant/direct) sont donc les modes de gouvernance principalement utilisés.

gouvernance et ne doit pas être négligée en vue du développement de l'économie circulaire : « *A bottom-up approach is arguably more important* ».

Le Japon, l'Allemagne et la Région de Bruxelles-Capitale semblent souscrire à cette idée de privilégier une approche *bottom-up*. En revanche, plusieurs articles scientifiques pointent la gouvernance chinoise traitant de l'économie circulaire comme étant trop *hard*. En effet, « plusieurs freins au développement de l'économie circulaire sont constatés [en Chine] : insuffisante sensibilisation et connaissance du sujet par les responsables politiques locaux ; planification trop dirigiste au niveau local conduisant à des investissements non rentables ; insuffisante concertation avec les parties prenantes... » (Rouquet & Nicklaus, 2014). C'est pourquoi, « *China's government should promote economic incentives through policies to stimulate the behaviours of both enterprises and residents under the principles of the CE* » (Su et al., 2013).

D'autres scientifiques, et certains de nos interlocuteurs, tentent d'apporter une explication à ce constat. Plusieurs raisons expliqueraient l'utilisation d'une gouvernance chinoise *hard* en lien avec l'économie circulaire.

Premièrement, comme Monsieur Collet nous l'a communiqué, le contexte culturel et technologique chinois exigerait peut-être la prise de telles mesures contraignantes. En effet, la population et les entreprises chinoises semblent encore peu sensibilisées aux problèmes écologiques. En Allemagne, au Japon et à Bruxelles, les projets politiques d'économie circulaire sont souvent apparus après une évolution culturelle de la société. Dans ces derniers cas, le cadre législatif lié à l'économie circulaire avait donc pour but premier de réguler, cadrer et favoriser le développement de pratiques et initiatives qui existaient déjà. La Chine a donc dû entamer ce tournant circulaire avant même qu'une prise de conscience écologique soit apparue dans la population. De plus, étant donné le faible intérêt des consommateurs par rapport à l'aspect écologique, les entreprises n'ont pas valorisé cette dimension dans leur produit. Comparé aux pays/région cités précédemment, les entreprises chinoises ont donc un retard important au niveau des connaissances et du développement technologique en lien avec l'écologie. En utilisant des mesures contraignantes, il est probable que la Chine ait voulu faire face à un potentiel immobilisme que nous avons décrit plus haut. S'il ne fait aucun doute que les mesures incitatives auraient fini par porter leur fruit, les mesures contraignantes ont au moins eu pour avantage d'accélérer le processus.

« En Chine, c'est peut-être important qu'ils le fassent [ndlr. utiliser des mesures contraignantes]. Il faut lancer la machine. Il ne faut pas oublier que le PREC n'est pas le début de l'économie circulaire à Bruxelles. Ici, ça c'est fait plutôt par « boboisation » de la société. Ça se fait parce que les gens ont envie de le faire ». (Olivier Collet, responsable de l'économie circulaire dans le cabinet de la secrétaire d'Etat à la Région)

Deuxièmement, nous remarquons que la Chine a développé son cadre législatif de l'économie circulaire peu de temps avant le début de la crise économique de 2008. La loi-cadre sur l'économie circulaire, *Circular Economy Promotion Law*, date d'ailleurs de cette même année. S'il apparaît a posteriori que la Chine ait moins subi les conséquences de la crise de 2008, nous nous interrogeons quant au potentiel du développement incitatif de l'économie circulaire durant cette période de crainte économique. Les autorités ont peut-être été tentées de surmonter cette peur en édictant des mesures contraignantes.

Troisièmement, la Chine a développé ses lois et programmes d'économie circulaire en se basant sur les résultats et avancées obtenus par le Japon et l'Allemagne, pionniers en la matière. La Chine est donc un « *latecommer* » et peut se permettre de profiter des avancées technologiques et des connaissances dans le domaine de l'économie circulaire pour imposer aux entreprises les meilleures solutions possibles : « *They [ndlr. China] also derive advantages from initial low costs and from the capacity to draw on the technologies accumulated around the world* » (Mathews & Tan, 2011). L'Allemagne et le Japon ne disposaient pas de ces éléments au moment de l'édification de leur cadre législatif. Ainsi, les autorités chinoises profitent des modes de gouvernance plus *soft* du Japon et de l'Allemagne qui ont mené à ces avancées technologiques.

Quatrièmement, la culture politique en Chine est différente des autres pays/région (Allemagne, Japon, Bruxelles). Si son économie s'est ouverte au marché libre il y a de ça quelques décennies, sa politique reste encore fort marquée par l'idéologie communiste. Ainsi, les autorités pilotent beaucoup de projets, y compris ceux réservés au secteur privé, de telle sorte que la main visible du gouvernement se substitue à la main invisible d'Adam Smith. Culturellement, l'édification de mesures contraignantes et la perte d'autonomie par les entreprises n'est donc pas aussi inimaginable que dans les pays européens.

Les deux premiers arguments nous permettent potentiellement de comprendre pourquoi les autorités chinoises se sont tournées vers des modes de gouvernance *hard*. Les deux derniers

arguments expliquent pourquoi il était possible d'adopter une approche *top-down* par les instances dirigeantes en Chine. Le Japon ou l'Allemagne, suite à leur politique libérale et leur rôle de pionnier dans l'économie circulaire, n'aurait pas pu utiliser une approche aussi contraignante que la Chine.

Observation 4 : Les pays diffèrent dans leur tendance à inclure d'autres parties prenantes

Il apparaît dans notre tableau que certains pays/région ont plus tendance à inclure d'autres parties prenantes dans leur gouvernance liée à l'économie circulaire. Avec sa culture du consensus, le Japon paraît particulièrement inclusif. Dans un même ordre d'idée, la Région de Bruxelles-Capitale a aussi consulté des associations de professionnels lors du développement de son programme et a institutionnalisé la participation de ces acteurs non-étatiques dans la gouvernance du PREC. Même si l'Allemagne ne semble pas avoir été aussi loin dans l'inclusion de parties prenantes, elle collabore pratiquement avec des entités privées, de sorte que bon nombre de *Multi-Stakeholder Initiatives* et *Public-Private Partnerships* sont créés. En revanche, les autorités chinoises semblent garder le monopole de la gouvernance, même dans le cas de l'économie circulaire.

Nous remarquons que le seul pays utilisant un modèle de gouvernance *top-down* est aussi celui qui développe le moins la participation d'autres acteurs dans sa gouvernance.

Dans le cas des pays utilisant une approche *bottom-up*, les entreprises sont les moteurs des améliorations écologiques. Puisqu'elles ne sont que relativement peu cadrées par les mesures incitatives, il est important que les autorités coopèrent avec les entreprises pour s'assurer que les évolutions environnementales progressent dans la direction souhaitée. Dans le cas d'un modèle de gouvernance *top-down*, l'impulsion du changement écologique est amorcée par les autorités. Dans la mesure où ce sont les instances dirigeantes qui imposent aux entreprises les mesures à suivre, elles ne doivent que vérifier que ces dernières soient respectées. Néanmoins, si nous décrivons la Chine comme un pays reposant principalement sur une approche *top-down*, nous avons aussi montré préalablement que les autorités chinoises développent aussi plusieurs mesures incitatives, de sorte, qu'à un certain niveau, la Chine s'inscrit dans une approche *bottom-up*.

L'explication de la non-participation d'autres parties prenantes à la gouvernance chinoise peut éventuellement s'expliquer par la culture politique en Chine. Comme nous l'avons argumenté dans la précédente observation, la politique chinoise est encore fort marquée par

le communisme. Le pouvoir est très centralisé et les autorités dirigent la plupart des projets du pays. L'aspect contraignant du modèle de gouvernance de la Chine n'est que le reflet de la culture politique chinoise. La non-inclusion des parties prenantes dans la gouvernance liée à l'économie circulaire n'est qu'un autre aspect de cette culture politique. En résumé, au même titre que la culture influence l'utilisation d'une approche plus *top-down* ou *bottom-up*, l'inclusion des parties prenantes dans la gouvernance de l'économie circulaire semble avant tout liée à la culture du pays.

Observation 5 : Les autorités s'adressent directement aux acteurs visés

Dans notre Tableau 3 (p. 66), si nous regardons les modes de gouvernance d'Abbott et al. (2012), nous remarquons que la « hiérarchie » (contraignant/direct) et la « collaboration » (non-contraignant/direct) sont les modes de gouvernance privilégiés par les pays/région. Dans les deux cas, les autorités s'adressent directement aux acteurs visés. En effet, à travers ce que la littérature et les interviews nous ont indiqué, les autorités ne semblent pas ou peu utiliser d'intermédiaire dans leur tentative de développer une société plus circulaire.

Nous interprétons cette observation par le caractère neuf de l'économie circulaire. Ce concept est encore très jeune et peu développé dans la littérature. Il existe encore peu d'intermédiaires liés à l'économie circulaire. Ces dernières années voient apparaître quelques associations et labels, comme la Fondation Ellen MacArthur ou le label C2C. Cependant, ces derniers poussent les standards très loin, ce qui ne semble pas convenir à une implémentation progressive et générale de l'économie circulaire à l'échelle d'une ville ou d'un pays. Ainsi, si les autorités utilisent certains travaux pour développer leur programme, ils se reposent principalement sur leur administration et leurs agences pour implémenter l'économie circulaire.

« Les labels C2C sont déjà relativement exigeants. Par exemple, pour ce genre de label, il faut parfois avoir un recyclage à 100%. On a des entreprises bruxelloises qui arrivent à avoir des parois en verre C2C. Mais, on n'a pas encore beaucoup de cas à

Bruxelles. Je pense que nous, on n'est pas aussi loin. On essaie plutôt d'aller chercher les entreprises et de les emmener vers l'économie circulaire ».

(Julien Dumont, responsable de l'économie circulaire dans le cabinet de la Ministre de l'Environnement)

Observation 6 : Les modes de gouvernance rigides et flexibles sont souvent associés à des modes de gouvernance respectivement hard et soft

Dans notre Tableau 3 (p. 66), si nous regardons les modes de gouvernance de Treib et al. (2007), nous remarquons que la « coercition » (contraignant/rigide) et le « volontarisme » (non-contraignant/flexible) sont les modes de gouvernance privilégiés par les pays/région. Ainsi, les modes de gouvernance rigides et flexibles semblent souvent associés à des modes de gouvernance respectivement *hard* et *soft*. Ces deux modes de gouvernance représentent les mesures classiques prises par les autorités. D'un côté, nous avons les lois qui sont des mesures contraignantes et qui ne laissent pas de marge de manœuvre aux administrés. D'un autre côté, nous avons des mesures incitatives, comme des taxes ou subsides, qui laissent plus de liberté aux acteurs visés quant à la manière dont ils vont appréhender la problématique.

Un autre mode de gouvernance est utilisé au Japon, notamment avec le programme *top-runner* : le « cadre réglementaire » (contraignant/flexible). Ce mode de gouvernance offre une alternative à la dichotomie classique entre loi et taxe. Avec ce mode de gouvernance, les entreprises sont contraintes tout en gardant de la liberté dans l'atteinte de l'objectif. Pour rappel, le programme *top-runner* fixe des standards dans un secteur en fonction des meilleures performances réalisées dans ce secteur. Ainsi, avec ce programme, les entreprises sont contraintes d'élever leur niveau de performance énergétique et vont chercher les meilleures solutions pour rencontrer ces nouveaux standards. Les entreprises sont contraintes de trouver des solutions environnementales. En résumé, ce mode de gouvernance, moins souvent utilisé, semble profiter des avantages offerts à la fois par l'approche *top-down* (tous les acteurs doivent participer et accélération du processus) et par l'approche *bottom-up* (solutions adaptées au problème rencontré et aux conditions du secteur). En effet, « outre la stimulation de l'émulation entre entreprises, l'avantage de ce dispositif est de permettre de fixer les standards dans un délai plus rapide » (Rouquet & Nicklaus, 2014).

Cependant, ce mode de gouvernance semble aussi souffrir de défauts qui freinent son utilisation par d'autres pays. Le « cadre réglementaire » (contraignant/flexible) reste un type de gouvernance *hard* qui est difficilement acceptable dans des pays très libéraux, comme l'Allemagne ou la Belgique. Si cet aspect ne semble pas déranger la Chine, ce mode de gouvernance semble précoce pour les entreprises chinoises qui ne prenaient pas en considération la dimension écologique il y a quelques années. Si les entreprises ne disposent pas de la connaissance et des moyens technologiques requis, ce mode de gouvernance pourrait être contre-productif.

« Ça doit être culturel [ndlr. à propos du « cadre réglementaire » utilisé au Japon]. Parce qu'ils sont volontaires. D'un point de vue culturel, en Belgique, c'est très compliqué ».

(Olivier Collet, responsable de l'économie circulaire dans le cabinet de la secrétaire d'Etat à la Région)

5.2 Hypothèses et discussions

Dans cette section, nous utilisons les observations que nous avons remarquées et discutées dans les paragraphes précédents pour émettre des hypothèses par rapport à notre question de recherche : **quels sont les modes de gouvernance utilisés par les autorités pour favoriser le développement l'économie circulaire au sein d'un territoire ?**

D'après nos observations, les pays qui tentent d'implémenter l'économie circulaire sur leur territoire développent un important cadre législatif intégré qui regroupent des lois, programmes, lois-cadre et plans d'économie circulaire. Les autorités s'adressent aux différents acteurs économiques du pays (gouvernements locaux, consommateurs et entreprises). Un grand nombre de mesures sont édictées. Au sein de ce cadre législatif, différents modes de gouvernance sont combinés et sont adaptés au type d'acteur visé. Le régulateur utilise (sauf dans le cas d'une ville) une approche *top-down* lorsqu'il s'adresse aux gouvernements locaux et une approche plus *bottom-up* dans le cas où les consommateurs seraient visés.

Ensuite, il convient aux autorités de choisir s'ils favorisent une approche *top-down* ou *bottom-up* dans leur tentative de réguler les entreprises. Ces deux approches présentent des avantages et inconvénients. D'après ce qui ressort de nos observations, plusieurs facteurs semblent influencer ce choix : la culture politique du pays (niveau d'acceptation des entreprises par rapport aux mesures contraignantes), la situation économique générale et au

sein du pays, la culture écologique (niveau de conscience des problèmes environnementaux des citoyens), niveau des connaissances et du développement technologique en lien avec l'écologie, contexte géographique (une zone urbaine pourra plus facilement rentrer en contact avec les entreprises et gouvernements locaux), l'horizon temporel (le processus de développement de l'économie circulaire varie en fonction de l'approche utilisée)...

De plus, la plupart de ces facteurs vont aussi influencer sur le choix du régulateur par rapport à l'inclusion d'autres parties prenantes dans la gouvernance de l'économie circulaire. Lorsqu'une approche *bottom-up* est privilégiée, il paraît intéressant d'impliquer d'autres parties prenantes dans la gouvernance de l'économie circulaire.

En outre, d'après ce que les études de cas nous ont appris, le régulateur s'adresse directement aux parties prenantes visées. Les modes de gouvernance utilisés sont donc la « hiérarchie » et la « collaboration », selon Abbott et al. (2012). Cet aspect de la gouvernance pourrait évoluer rapidement dans les années à venir en fonction du développement de l'économie circulaire et de l'apparition d'intermédiaires.

Finalement, Treib et al. (2007) identifient aussi deux modes de gouvernance privilégiés par les régulateurs : la « coercition » et le « volontarisme ». Outre la dichotomie classique entre loi et taxe, un troisième mode de gouvernance, le « cadre réglementaire », présente un potentiel intéressant dans le cas de l'implémentation de l'économie circulaire. Cependant, des barrières technologiques ou culturelles peuvent entraver l'utilisation de ce mode de gouvernance par une autorité. Une fois encore, il convient au régulateur d'évaluer s'il lui est possible d'utiliser le « cadre réglementaire » au regard des facteurs cités précédemment : culture politique, niveau des connaissances et de développement technologiques en lien avec l'écologie...

Conclusion

Le changement climatique est un problème global, aux conséquences graves et qui nécessite une réponse urgente. Tout le monde est concerné. C'est pourquoi, depuis plusieurs années, les accords climatiques internationaux se multiplient. Aucun pays n'ayant l'hégémonie requise pour traiter du problème du changement climatique globalement, les protocoles et autres conventions se basent sur la participation volontaire des Etats. Néanmoins, ces accords souffrent de l'égoïsme des signataires. L'intérêt individuel des Etats participants ne rencontre pas encore l'intérêt commun. Alors que le changement climatique nous presse de trouver une solution, une nouvelle théorie est porteuse d'espoir : l'économie circulaire. Grâce à ses avantages économiques et écologiques, l'économie circulaire offre une nouvelle opportunité aux Etats d'entamer un tournant écologique.

Ce nouveau paradigme économique est un concept holistique qui implique tous les acteurs de la société. Ainsi, l'économie circulaire est développée au sein des entreprises, instituée par les autorités et valorisée par les consommateurs. Pour favoriser le développement de l'économie circulaire au sein d'une région, les autorités disposent de plusieurs modes de gouvernance : la hiérarchie, la collaboration, le cadre réglementaire, le volontarisme...

Ce document est un mémoire-recherche exploratoire qui tente de réunir deux thèmes complémentaires : l'économie circulaire et la gouvernance. Pour ce faire, et de manière inédite, nous avons comparé entre elles les politiques publiques d'économie circulaire de quatre pays/région différents : le Japon, l'Allemagne, la Chine et la Région de Bruxelles-Capitale. Six observations significatives ont pu être relevées. Sur base de celles-ci, des hypothèses ont alors été formulées apportant un premier éclairage à notre question de recherche. Ainsi, ce mémoire a permis de mettre en lumière **les modes de gouvernance utilisés par les autorités pour favoriser le développement de l'économie circulaire au sein d'un territoire.**

Nous relevons deux limites principales à notre travail. D'abord, notre mémoire repose sur des analyses qualitatives. Les résultats et observations significatives dégagées n'ont pas vocation à être des vérités universelles. Ils nous ont permis d'émettre des hypothèses qui pourront être empiriquement vérifiées dans un second temps. Par ailleurs, les résultats obtenus risquent d'être influencés par le caractère neuf du concept d'économie circulaire.

Si les autorités japonaises et allemandes se sont depuis plusieurs années, voire décennies, impliquées dans l'institutionnalisation de l'économie circulaire, il n'en va pas de même pour la Chine et la Région de Bruxelles-Capitale. De ce fait, concernant Bruxelles, il se peut que les modes de gouvernance évoluent dans les années à venir. Il serait intéressant d'effectuer une seconde étude comparative dans quelques années.

Finalement, les observations des derniers chapitres soulèvent des interrogations qui sont autant de pistes pour de futures recherches. Si nous avons observé que les pays/région combinent souvent une gouvernance *hard* et une gouvernance *soft*, il serait intéressant de savoir quelle proportion de chacun de ces modes de gouvernance apporte le plus de résultats. Ensuite, au-delà de la dichotomie *hard* et *soft*, l'étude des modes de gouvernance (hiérarchie, collaboration, coercition, volontarisme...) ayant le plus gros potentiel en termes de développement de l'économie circulaire est encore à réaliser. En ce sens, il conviendrait d'étudier plus profondément le « cadre réglementaire ». De plus, il serait opportun d'étudier des cas de gouvernance pour lesquels des autorités utilisent des intermédiaires pour implémenter l'économie circulaire. Finalement, alors que nous avons défini une liste de facteurs pouvant influencer sur le choix du type de gouvernance, l'importance relative de ces facteurs face à cette décision importante reste à évaluer.

Partie III : Bibliographie

Articles scientifiques

- Abbott, K. W., Genschel, P., Snidal, D., & Zangl, B. (2012). Orchestration: Global governance through intermediaries. *Available at SSRN 2125452*.
- Abbott, K. W., & Snidal, D. (2000). Hard and soft law in international governance. *International organization*, 54(03), 421-456.
- Andonova, L. B. (2010). Public-private partnerships for the earth: politics and patterns of hybrid authority in the multilateral system. *Global Environmental Politics*, 10(2), 25-53.
- Bernauer, T., & Schaffer, L. (2012). Climate Change Governance. *The Oxford Handbook of Governance*, The Oxford Handbook of Governance.
- Bonet Fernandez, D., Petit, I., & Lancini, A. (2014). *L'Economie Circulaire: Quelles mesures de la Performance Economique, Environnementale et Sociale* (No. 2014-232). Department of Research, Ipag Business School.
- Brundtland, R. (1987). Commission mondiale sur l'environnement et le développement. *Notre avenir*.
- Cashore, B. (2002). Legitimacy and the privatization of environmental governance: How non-state market-driven (NSMD) governance systems gain rule-making authority. *Governance*, 15(4), 503-529.
- Chevallier, J. (2003). La gouvernance, un nouveau paradigme étatique?. *Revue française d'administration publique*, (1), 203-217.
- Davis, G. G., & Hall, J. A. (2006). Circular Economy Legislation: the international experience. In *Paper for the Environment and Natural Resources Protection Committee of the National People's Congress*.
- Fransen, L. (2012). Multi-stakeholder governance and voluntary programme interactions: legitimation politics in the institutional design of Corporate Social Responsibility. *Socio-Economic Review*, 10(1), 163-192.
- Gulbrandsen, L. H. (2014). Dynamic governance interactions: Evolutionary effects of state responses to non-state certification programs. *Regulation & Governance*, 8(1), 74-92.
- Héritier, A. (2001). New modes of governance in Europe: policy-making without legislating?. *MPI collective goods preprint*, (2001/14).
- Kohler-Koch, B. (1999). The evolution and transformation of European governance. *The Transformation of Governance in the European Union*, edited by J. Jordana and R. Eising.
- Lévy, J. C., & Aurez, V. (2016). Les dynamiques de l'économie circulaire en Chine. *Monde chinois*, (1), 100-108.
- MacArthur, E. (2013). Towards the circular economy. *Journal of Industrial Ecology*.

- Mathews, J. A., & Tan, H. (2011). Progress toward a circular economy in China. *Journal of Industrial Ecology*, 15(3), 435-457.
- Murray, A., Skene, K., & Haynes, K. (2015). The Circular Economy: An Interdisciplinary Exploration of the Concept and Application in a Global Context. *Journal of Business Ethics*, 1-12.
- Overdevest, C., & Zeitlin, J. (2014). Assembling an experimentalist regime: Transnational governance interactions in the forest sector. *Regulation & governance*, 8(1), 22-48.
- Palazzo, G., & Scherer, A. G. (2006). Corporate legitimacy as deliberation: A communicative framework. *Journal of business ethics*, 66(1), 71-88.
- Ponte, S. (2014). 'Roundtabling' sustainability: lessons from the biofuel industry. *Geoforum*, 54, 261-271.
- Richardson, J. (2012). New governance or old governance? A policy style perspective. *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: OUP, 311-324.
- Sana, F., & Stokkink, D. (2014). *L'économie circulaire : changement complet de paradigme économique ?*. Repéré sur le site de Pour la Solidarité (European Think and Do Tank) <http://www.pourlasolidarite.eu/sites/default/files/publications/files/na-2014-economie-circulaire.pdf>.
- Stern, N. H. (2006). *Stern Review: The economics of climate change* (Vol. 30). London: HM treasury.
- Stiglitz, J. E., Sen, A., & Fitoussi, J. P. (2008). Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social.
- Su, B., Heshmati, A., Geng, Y., & Yu, X. (2013). A review of the circular economy in China: moving from rhetoric to implementation. *Journal of Cleaner Production*, 42, 215-227.
- Treib, O., Bähr, H., & Falkner, G. (2007). Modes of governance: towards a conceptual clarification. *Journal of European public policy*, 14(1), 1-20.
- Wu, H. Q., Shi, Y., Xia, Q., & Zhu, W. D. (2014). Effectiveness of the policy of circular economy in China: A DEA-based analysis for the period of 11th five-year-plan. *Resources, Conservation and Recycling*, 83, 163-175.
- Xiujun, J., Yongqing Z., & Luying, H. (2012). Analysis of Japanese Circular Economy Mode and its inspiration significance for China. *Advances in Asian Social Sciences*, 3(4), 1-7.
- Zhu, Q., Geng, Y., & Lai, K. H. (2011). Environmental Supply Chain Cooperation and Its Effect on the Circular Economy Practice-Performance Relationship Among Chinese Manufacturers. *Journal of Industrial Ecology*, 15(3), 405-419.

Articles de presse

- CNUCED, communiqué de presse TAD/INF/PR/47, 12 août 2002.
- Meulders, R. (28 mai 2015). *Bruxelles veut créer 6 000 jobs dans l'économie circulaire*. La Libre Belgique. En ligne sur le site de La Libre Belgique

<http://www.lalibre.be/economie/actualite/bruxelles-veut-creer-6-000-jobs-dans-l-economie-circulaire-556748403570fde9b3762258>, consulté le 1 mai 2016.

Conférence

- Shi, L. (septembre 2009). *Circular economy in China*. Communication présentée à la conférence internationale de la Green Industry, Manilles, Philippines. Résumé repéré à https://www.unido.org/fileadmin/user_media/UNIDO_Header_Site/Subsites/Green_Industry_Asia_Conference_Maanila/Lei%20SHI.pdf.

Cours

- Brechet, T. (2014). *RSE, environnement et développement durable*. Document non publié, Université Catholique de Louvain, Louvain-la-Neuve.
- Cerrada, K. et Lambrecht, P. (2014). *European Corporate Governance*. Document non publié, Université Catholique de Louvain, Louvain-la-Neuve.
- Ponte, S. (2015). *Transnational hybrid governance (THG) initiatives 1: Theory*. Document non publié, Copenhagen Business School, Copenhagen
- Ponte, S. (2015). *Transnational hybrid governance (THG) initiatives 2: Cases*. Document non publié, Copenhagen Business School, Copenhagen.

Documents officiels

- Fonds Monétaire International. (2016). *Perspectives de l'économie mondiale*. Repéré sur le site du Fonds Monétaire International <http://www.imf.org/external/french/pubs/ft/weo/2016/01/pdf/textf.pdf>
- Loi du 22 février 1998 fixant le statut organique de la Banque Nationale de Belgique. (1998). *Moniteur belge*, 28 mars, p. 9377.
- Organization of the Petroleum Exporting Countries. (2015). *OPEC Annual Statistical Bulletin*. Vienne, Austria.
- Ministère de l'Environnement de la Région de Bruxelles-Capitale. (2016). *Programme Régional en Economie Circulaire : 2016 – 2020*. Repéré sur le site de Bruxelles Environnement http://document.environnement.brussels/opac_css/elecfile/PROG_160308_PREC_DE_F_FR.
- Rouquet, R., & Nicklaus, D. (2014). *Comparaison internationale des politiques publiques en matière d'économie circulaire*. Repéré sur le site du Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie <http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/ED101.pdf>.

Monographies

- Aurez, V., & Lévy J-C. (2013). *Économie circulaire, écologie et reconstruction industrielle*. Paris, éd. CNCD.

- Hall, R. B., & Biersteker, T. J. (2002). *The emergence of private authority in global governance* (Vol. 85). Cambridge University Press.
- Le Moigne, R. (2014). *L'économie circulaire: comment la mettre en oeuvre dans l'entreprise grâce à la reverse supply chain?*. Dunod.

Sites internet

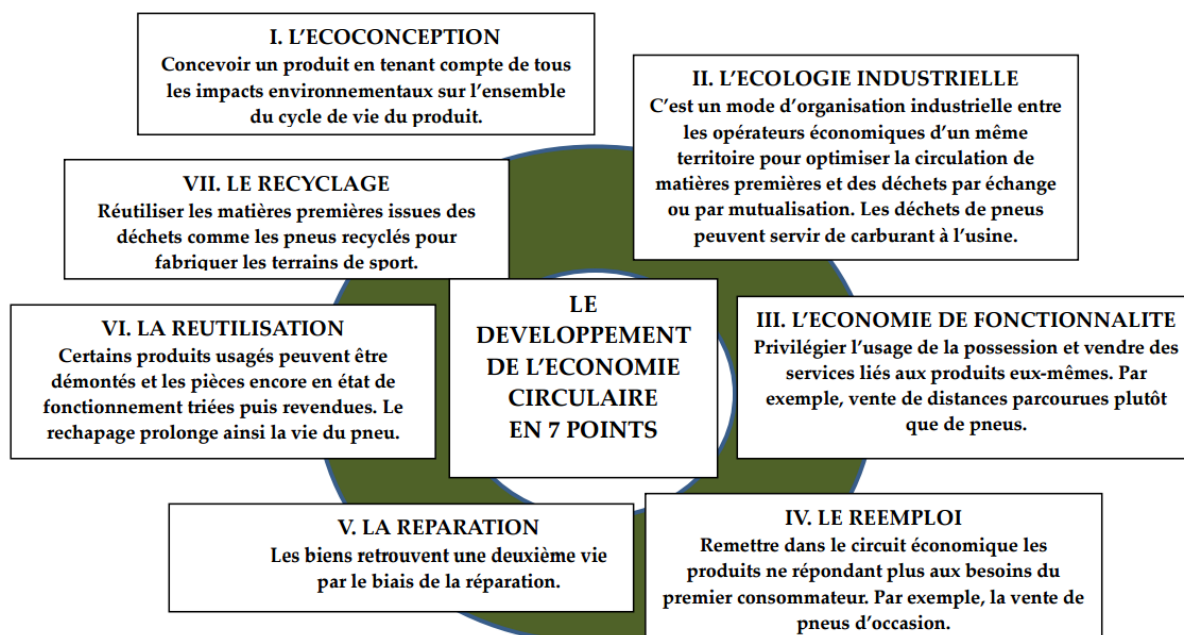
- American National Standard Institute. (s.d.). *About ANSI*. En ligne sur le site d'ANSI http://www.ansi.org/about_ansi/overview/overview.aspx?menuid=1, consulté le 4 avril 2016.
- Belgium.be : Information et services officiels. (s.d.). *Les compétences des régions*. En ligne sur le site de Belgium.be : Information et services officiels http://www.belgium.be/fr/la_belgique/pouvoirs_publics/regions/competences, consulté le 30 juin 2016.
- Commission Européenne. (2013). *Course aux tribunaux (forum shopping)*. En ligne sur le site de la Commission Européenne, Justice http://ec.europa.eu/justice/glossary/forum-shopping_fr.htm, consulté le 18 avril 2016.
- Der Grüne Punkt. (2016). *Business Services for Waste Management and Disposal*. En ligne sur le site de Der Grüne Punkt <http://www.gruener-punkt.de/en/business-units/waste-management.html>, consulté le 8 juin 2016.
- Dominique HENRIET. (s.d.). *EXTERNALITÉ, économie*. En ligne sur le site d'Encyclopædia Universalis, <http://www.universalis.fr/encyclopedie/externalite-economie/>, consulté le 27 avril 2016.
- Earth Overshoot Day. (2016). *Earth Overshoot Day 2016*. En ligne sur le site d'Earth Overshoot Day <http://www.overshootday.org/>, consulté le 8 juillet 2016.
- Ecobuild.brussels. (s.d.). *Un cluster, c'est quoi ?* En ligne sur le site d'Ecobuild.brussels <http://www.ecobuild.brussels/fr/professionnel/un-cluster-cest-quoi> consulté le 27 juillet 2016.
- Europa. (2011). *Le Protocole de Kyoto*. En ligne sur le site d'Europa : Législations et publications de l'UE <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=URISERV%3A128060>, consulté le 27 avril 2016.
- Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety. (2015). *Overview of the German Efficiency Program (ProGress)*. En ligne sur le site du Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety <http://www.bmub.bund.de/en/topics/economy-products-resources/resource-efficiency/deutsches-ressourcen-effizienzprogramm/german-resource-efficiency-programme-progress/>, consulté le 9 juin 2016.
- Intergovernmental Panel on Climate Change. (s.d.). *Activités du GIEC*. En ligne sur le site de l'Intergovernmental Panel on Climate Change http://www.ipcc.ch/home_languages_main_french.shtml, consulté le 27 avril 2016.

- Ministry of the Environment: Government of Japan. (2001). *Waste Management and Public Cleansing Law*. En ligne sur le site du Ministère de l'Environnement Japonais <https://www.env.go.jp/en/laws/recycle/01.pdf>, consulté le 25 juin 2016.
- Law Info China. (2016). *Circular Economy Promotion Law of the People's Republic of China*. En ligne sur le site de Law Info China <http://www.lawinfochina.com/display.aspx?id=7025&lib=law>, consulté le 1 juin 2016.
- Law Info China. (2016). *Energy Conservation Law of the People's Republic of China (2007 Revision)*. En ligne sur le site de Law Info China <http://www.lawinfochina.com/display.aspx?lib=law&id=6467&CGid=#menu11>, consulté le 3 juin 2016.
- Ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer. (s.d.). *Principe de la Responsabilité Elargie du Producteur*. En ligne sur le site du Ministère français de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Le-principe-de-la-responsabilite,12046.html>, consulté le 9 juin 2016.
- Ministry of Justice. (2009). *Basic Act on Establishing a Sound Material-Cycle Society*. En ligne sur le site du Ministère de Justice Japonais <http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail/?id=2042&vm=02&re=02>, consulté le 26 mai 2016.
- MSC. (s.d.). *A propos du MSC*. En ligne sur le site du MSC <https://www.msc.org/a-propos-du-msc>, consulté le 25 avril 2016.
- OCDE (s.d.). *Données sur le Japon*. En ligne sur le site de l'OCDE <https://data.oecd.org/fr/japon.htm>, consulté le 25 mai 2016.
- Rambaud, R. (s.d.). *Internationales organisations*. En ligne sur le site d'Encyclopædia Universalis <http://www.universalis.fr/encyclopedie/organisations-internationales/>, consulté le 3 avril 2016.
- Rui, Z. (2007). *L'organisation des services de gestion des déchets en Allemagne et aux Pays-Bas avec un aspect de son impact sur le marché national*. En ligne sur le site de l'AgroParisTech http://www.agroparistech.fr/IMG/pdf/Rui_Zhang.pdf, consulté le 3 juin 2016.
- United Nations Framework Convention on Climate Change. (s.d.). *Historique de l'UNFCCC*. En ligne sur le site de l'UNFCCC http://unfccc.int/portal_francoophone/historique/items/3293.php, consulté le 27 avril 2016.

Partie IV : Annexes

Annexe 1 : Le développement de l'économie circulaire en sept points

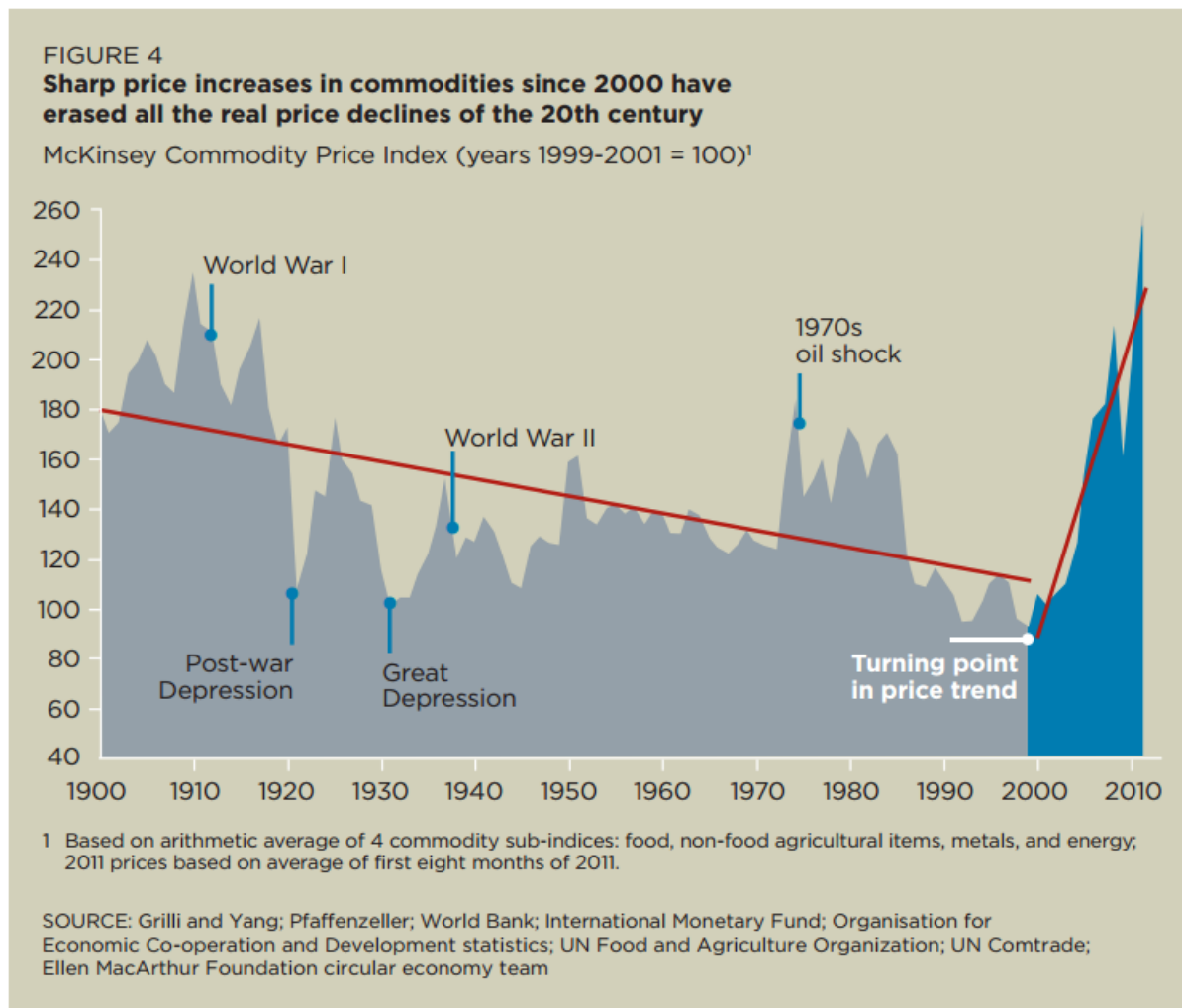
Figure 10 : Le développement de l'économie circulaire en sept points



Source : d'après ADEME, dans Le Monde du 11 décembre 2012
(cité par Bonnet Fernandez, 2014, p. 24).

Annexe 2 : Prix moyen des ressources naturelles

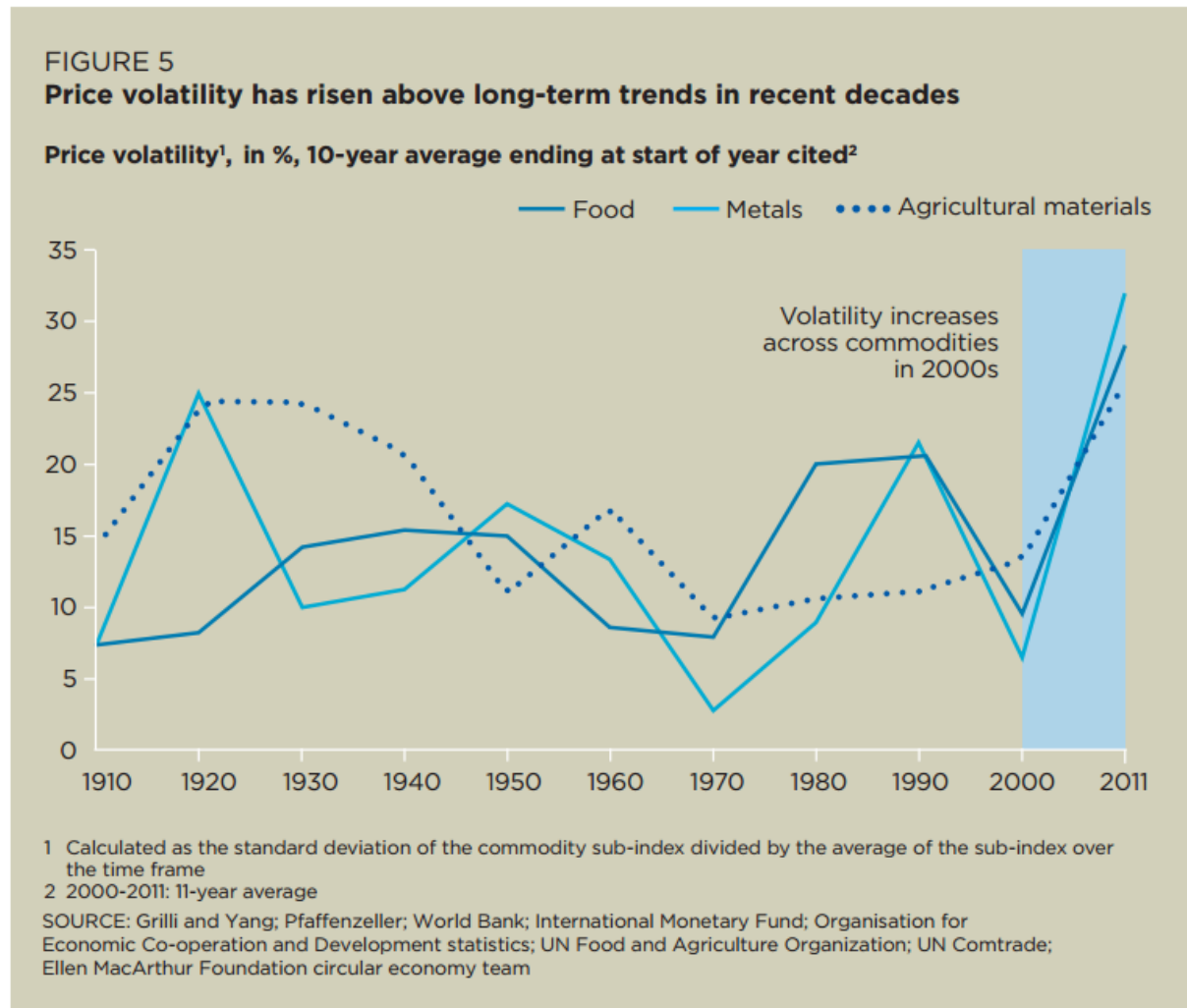
Figure 11 : Augmentation du prix moyen des ressources naturelles depuis les années 2000



Source : MacArthur (2013), p. 18

Annexe 3 : Volatilité des prix des ressources naturelles

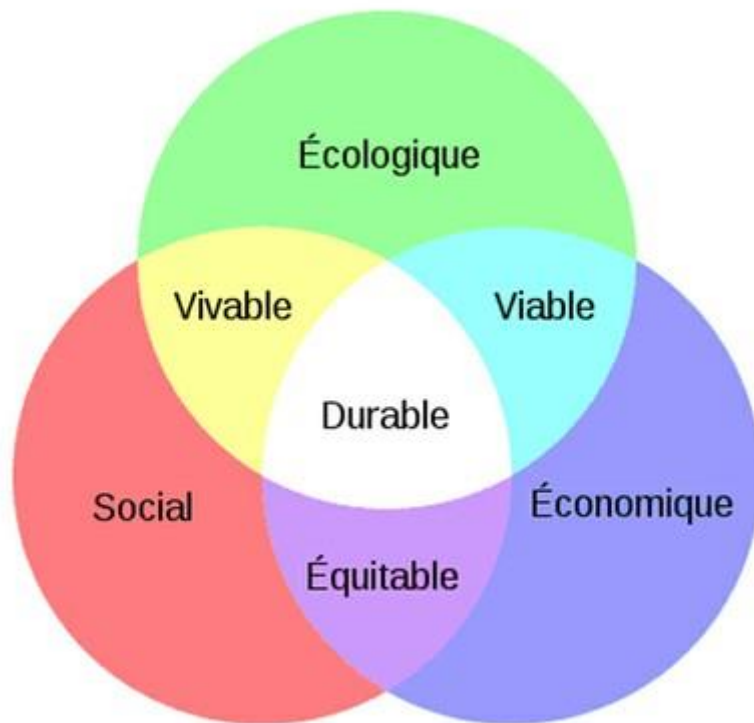
Figure 12 : Augmentation de la volatilité des prix des ressources naturelles depuis les années 2000



Source : MacArthur (2013), p. 19

Annexe 4 : Les trois piliers du développement durable

Figure 13 : Les trois piliers du développement durable



Source : Brechet (2014), p. 10

Annexe 5 : Exemples de programmes volontaires

Tableau 4 : Aperçu de plusieurs programmes volontaires

Table 1 Overview of several voluntary programmes, issues, sectors and supporters

Products	Issue to be regulated	Predominant geographic scope	Examples of MSIs	Examples of MSI business participants	Examples of MSI 'societal stakeholders'	Examples of business-driven programmes	Examples of business participants
Forestry products	Deforestation; labour standards	Global	Forest Stewardship Council	Kingfisher; Faber-Castell	World Wildlife Fund; ICCO	FSI; PEFC	AC Timber; UPM
Apparel	Labour standards	Global	Fair Labor Association; Fair Wear Foundation	Nike; Liz Claiborne; Adidas; MEXX	Global Garments Union (ITGLWF); Clean Clothes Campaign	WRAP	Wal-Mart; C & A
Fresh produce	Environmental degradation; labour standards; equitable trade	Africa; Latin America	Ethical Trading Initiative; Social Accountability International	Marks & Spencer; Sainsbury's; COOP	International Confederation of Free Trade Unions (ICFTU)	BSCI; GSCP	Ahold; ALDI
Coffee/tea/cocoa	Environmental degradation; labour standards; equitable trade	Africa; Latin America; Southeast Asia	Ethical Trading Initiative	Nestlé; Kraft	Oxfam; Global Food Union (IUF)	GSCP	Carrefour; Migros

Note: For comprehensive overviews of MSIs, business-driven programmes and their supporters in different sectors, see Utting (2001), O'Rourke (2006), Auld *et al.* (2008) and Bartley (2009).

Source : Fransen (2012), p. 167

Annexe 6 : Les contributions étatiques à des programmes volontaires

Tableau 5 : Les contributions étatiques à des programmes volontaires durant les différentes phases du processus de régulation

	Agenda-setting and negotiation	Implementation	Monitoring and enforcement
Government contributions	Provide expert and technical advice Provide financial or administrative support Set regulatory frameworks Enact rules that regulate activities of certification programs	Act as client for certification Provide resources to clients for certification Enact public procurement policies	Provide data for assessments Provide expert advice Enforce public rules and regulations

Source : Gulbrandsen (2014), p. 77

Annexe 7 : Guide d’entretien utilisé

Guide d’entretien

Introduction

Nous nous intéressons dans un premier temps à votre organisation et à votre place au sein de celle-ci.

- Depuis combien d’années travaillez-vous pour le cabinet/l’organisation ?
- Quels postes occupez-vous ?
(Quel est la dénomination de votre fonction dans l’entreprise/cabinet ?)
- Quelles tâches accomplissez-vous ?
- Pouvez-vous me décrire en quelques mots votre organisation ?
- Quelle est la nature statutaire de votre organisation ?
- Quel est le lien de votre organisation avec la Région de Bruxelles-Capitale ?

Centrage du sujet

Un nouveau programme d’économie circulaire (PREC) vient d’être lancé en mars 2016.

- En quoi consiste ce programme ?
- Qui est à l’origine du programme PREC ?
- Qui a développé le programme ?
- Dans quel contexte est apparu le programme PREC ?
- Quel était le rôle de votre organisation dans le développement et l’implémentation du PREC ?
- Quel est le rôle de votre organisation dans l’implémentation du PREC ?

Approfondissement

Nous nous intéressons maintenant à l'implémentation du programme PREC en tant que tel.

L'implémentation

- Comment avoir décidé de l'implémenter ?
- Le programme concerne-t-il toutes les entreprises ?

Comment avoir ciblé les entreprises ?
- Comment le programme PREC impacte-t-il les entreprises ciblées ?
- A quel point, les 111 mesures prises pour le programme sont-elles contraignantes pour les entreprises ?
- Dans quelle mesure les entités privées sont-elles intégrées dans la gouvernance de l'économie circulaire ?
- De quelle marge de manœuvre disposent les entreprises par rapport à ces mesures ?
- Existe-t-il un mécanisme de contrôle à posteriori quant à l'efficacité du programme ?
- Des outils sont-ils mis en place afin d'aider et d'accompagner les entreprises dans le changement vers une économie circulaire ?
- S'agit-il d'un programme isolé ? S'intègre-t-il dans une stratégie plus large ?
- Existe-t-il des mesures pour augmenter la connaissance des gens par rapport à l'économie circulaire ?
- Existe-t-il un risque que le programme rentre en compétition avec des labels internationaux (C2C, etc.) d'économie circulaire ?
- La plupart des mesures sont incitatives. Pourquoi ne pas avoir développer plus de mesures contraignantes ?

La comparaison internationale

- Quelle est l'influence de l'Etat Belge dans le développement d'un tel programme ?
- Quelle est l'influence de l'Union Européenne dans le développement d'un tel programme ?
- Savez-vous ce qui est mis en place à l'étranger pour mettre en application l'économie circulaire (Chine, France, Japon, Allemagne...) ?
- Avez-vous décidé de suivre l'exemple d'autres pays ?

Si oui, pourquoi ?

Si non, pourquoi ?

Le futur

- Quels sont les objectifs à court et long-terme d'un tel programme ?
- Quelles sont les prochaines phases concernant le programme ?
- Dans quelle mesure, les entreprises adhèrent-elles au programme ?
- Quels sont les retours de la part des entreprises par rapport au programme: positifs, négatifs ?

Comment expliquer la reluctance de la part de certaines organisations vis-à-vis du PREC ?

- Des retombées positives et/ou négatives ont-elles déjà été perçues ?
- Quels sont les obstacles restant à la mise en application plus généralisée du PREC (d'un point de vue technique, des lois nationales/internationales...) ?

Au niveau personnel

- Après coup, auriez-vous changé quelque chose au programme (ajouté, enlevé un élément, au niveau communication...) ?
- Selon vous, quelle-est la manière idéale d'amorcer un tel changement de paradigme ?

Conclusion

Nous allons à présent résumer les grandes idées qui ont été échangées durant notre entretien. N'hésitez pas à nous interrompre si nous commettons une erreur ou si vous souhaitez apporter une précision.

- Avez-vous quelque chose à ajouter ?
- L'entretien s'est-il déroulé à votre convenance ?
- Auriez-vous des remarques au sujet de certaines questions ?

Auriez-vous souhaité aborder des sujets supplémentaires ?

Remerciements

L'entretien est à présent terminé. Nous vous remercions pour le temps que vous nous avez consacré. Les informations que vous nous avez fournies nous ont été bénéfiques et nous seront d'une grande utilité pour l'analyse et pour la rédaction de notre travail.

Annexe 8 : Interview d'un membre du cabinet de la Secrétaire d'Etat Laanan

Interview Olivier Collet (Cabinet de Fadila Laanan)

Q : Le cabinet de Madame la Minsitre Frémault étant à l'origine du PREC, à quel moment votre cabinet a-t-il rejoint l'initiative ?

En fait, à la base, le PREC est une compétence de l'IVGE, le cabinet de Frémault puisque nous, on n'a pas de compétence environnementales. On a des compétences de collecte de déchets et de propreté publique. A priori, on n'intervient pas sauf en tant que fournisseur à l'économie circulaire par rapport aux déchets. Et donc, on est entré à partir du moment où on voulait mettre des actions déchets. Pour ne pas qu'un ministre s'immisce dans les compétences d'autres ministres, les ministres se sont mis ensemble à ce moment-là. C'est avant tout pour inviter l'ingérence dans les compétences. Parce que c'est très mal venu de dire : « tu vas faire ça, tu vas faire ça... ». Ça se concerte puisqu'on est quand même dans une majorité ou tout doit être décidé au consensus. On ne va pas imposer notre vision parce que si ça bloque, il n'y a plus de majorité.

Q : Est-ce que c'est vous qui avez été vers eux ou est-ce l'inverse ?

Ca je ne sais pas bien. A mon avis, c'est eux qui sont venu vers nous puisqu'ils sont à l'origine du projet.

Q : Avez-vous participé au développement du programme PREC ?

Oui, complètement.

Q : J'ai vu qu'il y avait différentes parties prenantes dans le projet. D'une part, il y avait les cabinets de ministre et d'autre part entités comme Citydev, impulse...

Vous avez les cabinets qui vont piloter le plan et qui décident les mesures à prendre, en se basant sur l'administration. Dans mon cas, l'administration, c'est Bruxelles Propreté. Dans le cas du cabinet de Frémault, c'est Bruxelles Environnement. Nous, on a aussi la recherche, c'est Innoviris. Le PREC a aussi été fait avec le cabinet de Didier Gosuin. Et Citydev conseille Gosuin. Les cabinets ont leur administration respective. On n'a pas la prétention de tout savoir. Ils connaissent leur business. Nous, on est « passager ». C'est mieux de faire appel aux spécialistes. Eux donnent leurs inputs. Nous on va dire : « voilà, on fait ça ». L'administration va dire : « c'est possible, ce n'est pas possible ».

Q : Y a-t-il d'autres intermédiaires qui ne sont pas des administrations et qui ont participé au développement du PREC: des entités privées, universités, etc. ?

Au niveau purement du développement, non je ne pense pas. Je n'ai peut-être pas la réponse, mais je ne pense pas.

Q : Et au niveau de l'implémentation du PREC ?

Bah là, ce sera notamment au niveau d'Innoviris. C'est l'organe qui finance la recherche scientifique. Et donc, via Innoviris, la KUL, l'ULB, la VUB vont recevoir des fonds pour

développer des choses dans ces matières-là. Et Innoviris n'est pas à proprement dit une administration. Ce sont des gens sur lesquels l'administration s'appuie plutôt.

Q : Comment se fait-il qu'il y ait beaucoup de mesures incitatives et peu de mesures contraignantes ?

On agit là où on peut agir. C'est le principe bouddhiste de lâcher prise sur ce dont on n'a pas la maîtrise et uniquement rester sur ce dont on a la maîtrise. Les entreprises, on pourrait les forcer mais ça n'a pas d'intérêt. Ici, l'intérêt du PREC, c'est que c'est justement incitatif et participatif, dans le sens où c'est la bonne volonté qui va permettre que ça se mette en place.

Q : J'ai notamment vu que d'autres pays comme la Chine ou le Japon, il y avait plus de mesures contraignantes qui avaient été mises en place...

C'est peut-être important en Chine qu'ils le fassent. Il ne faut pas oublier que le PREC n'est pas le début de l'économie circulaire à Bruxelles. Les Petits Riens, c'est de l'économie circulaire. Recyca aussi c'est de l'économie circulaire. C'est un bâtiment qui est dédié à l'économie circulaire, qui est piloté par Bruxelles Propreté et qui accueille déjà une société, CF2D, qui recycle et réutilise les ordinateurs. Tout ce qui touche au REP (responsabilité élargie du producteur), ça existe déjà. Il y a aussi tout ce qui est aussi Repair Café. Donc, l'économie circulaire existe déjà en grande partie, même pour les sociétés puisqu'ils sont obligés de reprendre avec Recupel, etc.. Le PREC a l'avantage d'aller un peu plus loin et de faire des paquets clairs. Par exemple, on va proposer de reprendre les matelas. Voilà, dans le PREC, il y a des innovations et on essaie de scinder et de recouper les choses.

Q : En Chine, vu qu'il n'y pas encore tous ces éléments, il faut des mesures plus contraignantes ?

Bah oui. Il faut lancer la machine. Ici, ça c'est fait plutôt par « boboisation » de la société. Ça se fait parce que les gens ont envie de le faire aussi. Repair Café ça ne fonctionne que sur le bénévolat par exemple. Repair Café c'est un endroit où les gens vont pour faire réparer leur ordinateur, électronique, des vélos, coutures... Et c'est réparer par des bénévoles et on apprend ensemble à réparer des choses, pour éviter de jeter les objets. Ça c'est de l'économie circulaire en plein.

Q : Quand on regarde certains pays comme le Japon, ils ont déjà de telles initiatives, mais prennent quand même des mesures contraignantes. Notamment, ils mettent des standards pour un secteur en fonction des standards de l'entreprise la plus performante du secteur. Ils laissent ensuite le temps aux entreprises d'upgrader leurs standards.

Ça doit être culturel. Parce qu'ils sont volontaires. D'un point de vue culturel en Belgique c'est très compliqué. Je ne sais pas s'ils ont des syndicats par exemple au Japon. Ça peut jouer ce genre de chose. C'est une bonne question. Dans notre cas, on est sur le plus petit dénominateur commun.

Q : Au moment du développement du PREC, avez-vous étudié le cas d'autres pays en Europe ou ailleurs ?

Moi, non. Mais j'imagine qu'ils l'ont fait. Pour revenir à ce que vous disiez précédemment, il y a quand même un grand nombre de mesures qui sont volontariste dans le PREC qui

poussent beaucoup plus loin que ce qu'on fait aujourd'hui. Notamment, en informatique, il y a un observatoire des déchets. On essaie quand même d'aller plus loin que ce qu'on pourrait juste souhaiter.

Q : Est-ce que certaines mesures qui sont prévues pour développer la connaissance des gens par rapport à ce concept économique ?

Pas dans le PREC en tant que tel. Quoi que... Je ne me souviens plus s'il y a de la communication. Mais, on va communiquer par rapport à l'économie circulaire, mais pas que... Par exemple, Recyca dont je vous parlais tout à l'heure. On va en parler, on va impliquer les gens de quartier. Mais, en termes de communication purement sur l'économie circulaire, je ne suis pas certain. Il faut aller voir dans les mesures du PREC. Attention que c'est un premier plan aussi. Il y a des choses qui ne sont pas encore totalement définies, qui doivent être revues pour la seconde lecture.

Q : Justement, quel est l'horizon temporel du PREC ?

En 2019 et 2025, il faudra refaire un programme avec plus de chiffre, parce que pour l'instant à Bruxelles, on n'a pas beaucoup de chiffres fiables. Mais, après c'est toujours la volonté du politique de dépasser sa législature, mais il faudra voir après. Par exemple, l'Alliance-Emploi-Environnement est un programme antérieur au PREC, qui lie emploi et développement durable. Mais, comme l'Alliance-Emploi-Environnement, qui datait de la précédente législature, ne marchait pas, on a arrêté. 2025 c'est un souhait.

Q : Les entreprises souhaitant s'investir dans l'économie circulaire, peuvent recevoir des subsides. Y a-t-il un système d'évaluation mis en place ? Et si oui, y a-t-il des mesures punitives qui peuvent être prises par les entreprises qui ne respectent pas leurs engagements ?

Pour l'instant, il n'y a pas de punition ou de sanction prévue dans le PREC. Le PREC, c'est plutôt essayer de pousser de manière volontaire. C'est plutôt essayer de faire accepter que c'est une bonne chose. Par exemple, on fait des tests de récolte de déchet organique dans les communes sur base volontaire et on va généraliser la collecte à partir de l'année prochaine sur tout le territoire, mais toujours sur base volontaire, parce que ce qu'on veut c'est que les gens s'approprie le truc. Et le PREC c'est un peu pareil. C'est s'approprier l'économie circulaire. Il n'y a pas non plus un volet coercitif voué à ça. On va voir si ce qu'on met en place fonctionne ou pas et si on continue ou pas.

Q : Avez-vous déjà défini des indicateurs ou sont-ils encore en cours de développement ?

Les indicateurs ne sont pas encore définis. Ils doivent être les cabinets, l'administration et tout ça va être regroupé. On va les définir pour ce PREC-ci. Mais, il y a beaucoup d'indicateurs. A 1 ou 2 par mesures. Ça fait pas mal de boulot pour les administrations et les cabinets. Justement, le but est qu'à la fin de ce PREC, qu'on ait justement tout une série d'indicateurs et de chiffres qui puissent nous dire si ce qu'on a fait est dans le bon ou pas.

Q : N'y a-t-il pas un risque que le PREC et les labels d'économie circulaire, comme le Cradle to Cradle, se marchent dessus, rentrent en concurrence ?

Je ne pense pas. Je ne peux pas vous répondre. Je crois que ce qui est important c'est que ce soit fait. Par le label, le PREC... L'important est que les entreprises fassent de l'économie circulaire.

Q : Dans quelle mesure l'Etat belge, par des lois ou autre, a-t-il influé sur la création du PREC ?

Rien à ma connaissance. Non, parce que ces compétences sont régionalisées. Plutôt au niveau européen alors.

Q : Et, justement, au niveau européen, qu'est-ce qui poussé au développement de l'économie circulaire ?

Ça, il faudrait le poser au cabinet Frémault. Et ce qu'on fait aussi beaucoup, c'est d'aller voir dans les autres régions. On va voir en Wallonie, en Flandre.

Q : Avez-vous pris contact avec les autres régions pour justement développer l'économie plus généralement...

Pour faire des accords de collaboration... Non, pas à ma connaissance. Mais ça peut se faire dans certains cas. Mais, ici c'est un plan pour Bruxelles, pour les bruxellois. Je ne pense pas qu'il y aura de collaboration.

Q : Existe-t-il encore des obstacles (technologiques, administratifs, légaux) à une implémentation encore plus profonde du PREC ?

C'est plutôt humain je pense. C'est de la résistance au changement. C'est économique aussi, parce que ça va coûter un peu plus cher. Ce sont surtout ces freins-là. Ce n'est pas technologique je pense parce que là, il y a moyen de faire tout ce qu'on veut. Ce n'est pas législatif, parce que s'il y a un trou législatif, on prend un arrêté et on comble ce trou. Ce n'est pas à ce niveau-là. Je pense que c'est vraiment au niveau humain.

Q : Mais, n'y a-t-il pas trop de législation notamment au niveau des déchets qui empêche le développement et le commerce de déchet ?

L'avantage du PREC et du fait que notre cabinet soit dedans, c'est que nous on est le principal fournisseur... Le gisement de déchets récupérables et réutilisables, c'est Bruxelles Propreté qui va le donner aux acteurs de l'économie circulaire. C'est un grand avantage parce que là c'est nous qui redirigeons les déchets vers là où on veut les diriger. Par exemple, si dans un parc à conteneur, on décide de mettre des valoristes, ce sera avec Bruxelles Propreté, par Bruxelles Propreté et les valoristes seront sans doute employés par Bruxelles Propreté et ces gens-là vont pouvoir récupérer ce qui peut être réutilisé, ce qui est intéressant à récupérer. C'est là la force principale. Le monopole est détenu par Bruxelles Propreté en ce qui concerne les déchets ménagers (ce n'est pas le cas pour les déchets professionnels où il y a une concurrence ouverte). L'acteur unique fait partie du plan. On travaille aussi sur un texte qui rassemble toute cette législation déchet en un seul gros texte qu'on va appeler le Brudalex et qui corrige justement quelques petits points et qui permet d'aller plus loin. Ici, de nouveau c'est régional. On ne dépend pas d'un autre niveau de pouvoir pour faire ça, à part l'Union Européenne qui impose ses directives. En ce qui concerne les déchets professionnels, là il y a une concurrence ouverte. Là, oui il faudrait contraindre les récolteurs de déchet à nous fournir les matières premières. Mais c'est plus rare. Parce que si je prends par exemple des DEE (tout ce qui est frigo, etc.), c'est généralement le particulier qui jette son frigo et qui en rachète un alors que le frigo, on peut peut-être le récupérer. Alors que les entreprises c'est moins fréquent aussi et c'est moins de frigo. Par contre, pour les ordinateurs, ce sont les entreprises qui donnent le plus.

Mais là, elles font des dons. Je pense que le statut de déchet est très différent d'une région à l'autre. Parce que quand un déchet rentre dans l'économie circulaire, il doit perdre son statut de déchet normalement.

Q : Ca ne risque pas de poser problème si le statut est différent entre les régions ?

Non, parce qu'on reste sur Bruxelles. S'il y a des déchets qui viennent d'autres régions, ils vont garder le statut de la région d'origine.

Q : Avez-vous des remarques particulières à émettre sur le PREC ? Pensez-vous personnellement que le PREC aurait pu être mieux sur certains de ses aspects ?

On peut toujours faire mieux. Mais, il y a des mesures qui vont relativement loin. Je suis assez content de cette première mouture. Si on peut déjà faire ce qu'il y a là-dedans, ce serait super. Maintenant, c'est ça aussi. La mise en œuvre est compliquée.

Q : Certains m'ont dit que le plan était peut-être trop ambitieux par rapport aux moyens qui sont alloués ?

Tout le monde va vous dire ça évidemment parce qu'ils veulent toujours prendre beaucoup de moyen. Il faut faire attention parce qu'on va toujours vous dire qu'il n'y pas assez de moyen pour pouvoir en chopper plus, pour avoir plus de gens, pour travailler moins... C'est la réponse normale. Je pense qu'il est ambitieux, mais qu'il n'y a pas besoin de milliers de moyens. De toute façon vous avez un tableau budgétaire à la fin qui définit les budgets alloués. Je pense qu'il y a quand même beaucoup de moyens alloués justement. Moi, il y a des choses qui me plaisent dans le PREC. Il y a des choses aussi, beaucoup de mesures qui ne coutent rien, qui vont couter en « temps homme », mais ça c'est une question de réarranger le travail de chacun. Il y a besoin de très peu de développement extérieur en fait.

Q : Comment expliquer qu'il n'y ait pas plus d'entreprises qui font de l'économie circulaire, ce sont des raisons purement économiques et en termes de réticence au changement ?

Oui, je peux vous donner un exemple. Il y a des entreprises qui veulent bien participer à de l'économie circulaire ou à des efforts environnementaux, si ça leur rapporte. Pas forcément financièrement, mais aussi en terme d'image, du greenwashing en fait. Elles ne le feront pas si on ne met pas leur logo en avant.

Q : Pourtant, on explique que l'économie circulaire est plus efficace économiquement et écologiquement.

Oui, mais allez expliquer à une entreprise qu'elle ne va plus pouvoir fabriquer ses produits qui tombent en panne après deux ans, qu'on va les réparer et qu'ils ne vont plus pouvoir en vendre autant. C'est anticapitaliste quelque part, puisqu'on casse le cycle de consommation

Q : Il faudrait changer le business model du coup.

Bah tiens, un bon exemple, Brico. Brico a été victime d'attaque en règle de Greenpeace qu'ils vendent des saloperies (Roundup, etc.). Greenpeace a fait plein d'actions. Ils ont pollués le mur Facebook de Brico, ils ont été mettre des autocollants dans les Brico... Et

Brico, retire tout et censure tout. Mais, ils sont cons. Si, ils prenaient la balle au bond et se disaient : « bon je vois qu'il y a un problème dans ce que je vends, ce business model n'est peut-être plus adapté, je vais rebondir sur la balle, je vais essayer de produire des produits écologiques qui valorise le truc... ». S'ils font ça, ils ont 3x plus de clients. C'est con, parce que là, ils ratent une opportunité. Une opportunité de faire avancer les choses, de gagner des clients, de communiquer incroyablement bien. Ce n'est pas de l'économie circulaire. C'est de l'écologie.

Q : Avez-vous quelque chose à ajouter sur le PREC ?

La structure du PREC est intéressante. Si vous regardez la structure, elle est faite par compétence. C'était aussi une volonté de ne pas tout mélanger. Toute la partie gouvernance est excessivement importante. C'est vraiment ce qui va permettre de le mettre en œuvre et d'aller plus loin la prochaine fois. Il y a des petites phrases là-dedans qui sont importantes justement pour la suite. Mais aussi non, je pense que c'est un plan qui va bien fonctionner. Enfin, je l'espère.

Annexe 9 : Interview d'un membre du cabinet de la Ministre Frémault

Interview de Julien Dumont (Cabinet de la Ministre Frémault)

Q : Qui est à l'origine du PREC ?

C'est la Ministre Frémault. Des discussions ont été ouvertes au gouvernement en début d'investiture, fin juin 2014. Nous avons prévu dans la déclaration régionale, le fait d'orienter ce qu'on appelait avant l'Alliance Emploi Environnement vers l'économie circulaire et les secteurs les plus porteurs d'emploi. A l'époque, elle n'avait pas pour objectif spécifique de faire de l'économie circulaire, mais elle avait l'objectif d'aller vers le développement durable. On a voulu s'orienter après vers l'économie circulaire. Des démarches ont été prises au cabinet, par moi, vis-à-vis du Ministre de l'économie. La répartition des compétences étant telles que nous ne pouvions pas avancer seuls sur la question.

Q : Quel est le contexte du développement de ce programme ? Est-ce que cela va au-delà de la création d'emplois dans la Région de Bruxelles-Capitale ?

Oui, oui. La création d'emplois reste un point dans le bloc principal qu'est l'environnement. Le but de la Ministre de l'Environnement, c'est d'abord et avant tout, d'une part de réduire l'empreinte environnementale de l'économie à Bruxelles. D'autre part, de développer une économie plus adaptée au besoin du citoyen. Une économie qui répond à ses besoins plutôt qu'une économie qui en crée des nouveaux, souvent superflus.

Q : Qui a développé le programme PREC avec les 111 mesures ?

On a d'abord travaillé avec l'Agence Bruxelles Environnement qui est notre administration. Et aussi, d'une étude qui a été réalisée dans le cadre de l'Alliance qui s'appelle : le Métabolisme Urbain de la Région. On a eu des interlocuteurs ensuite avec le cabinet du ministre de l'économie. On a chargé ensuite les organisations dont nous avons la tutelle, Bruxelles Environnement et Impulse, d'organiser des concertations et groupes de travail avec, d'une part les acteurs régionaux, c'est-à-dire les autres administrations comme SDRIB, Actiris, Bruxelles Propreté, Bruxelles Formation... Et d'autre part, des acteurs qui étaient présents dans le cadre de l'Alliance : des fédérations regroupant des employeurs, mouvement associatifs... Cela a débouché sur plein de propositions d'action. A partir de ce travail-là, le cabinet a fait la table des matières du PREC avec la séparation du plan d'action en quatre parties. D'une part, la première partie qui vise à développer un cadre public favorable à l'économie circulaire, avec les aides économiques, l'innovation, le libre emploi, les marchés publics... Ensuite, on répartit plus les mesures pour arriver des plans très concrets sur le terrain. On a pris les cinq secteurs prioritaires. Ils ont été choisis selon deux critères. D'une part, il y a le potentiel d'emploi. Il y a des études qui identifient ces secteurs comme très porteurs de l'emploi. D'autre part, il y a l'impact environnemental, notamment la production de déchets ou l'émission des gaz à effet de serre. Ensuite, il y a la partie territoire qui va mobiliser l'ensemble des acteurs publics ou associatifs qui va de l'échelle du quartier à l'échelle de l'économie locale. Finalement, il y a une partie gouvernance. Lorsqu'on développe un plan avec une centaine d'action, avec plusieurs partenaires aux compétences différentes, c'est très important de

mettre en place un plan de gouvernance. Voilà comment ça a été créé. Après, sur la base de cette structure proposée par le cabinet de la Ministre Frémault, les administrations ont prévu des consultations de travail avec des professionnels qui a accouché d'un draft, une sorte de cadre sur base duquel on a développé le texte final. Entre-temps, il y a eu le cabinet de la troisième Ministre, la Secrétaire d'Etat Madame Fadila Laanan, qui est arrivé en pilotage du PREC. Après, on s'est mis d'accord au niveau des rois cabinets sur un texte, une direction, sur des budgets à prévoir... Ensuite, on a présenté le texte au gouvernement qui l'a voté et on a débloqué un budget de 13 millions d'euros rien que pour Bruxelles.

Q : Quelle est la nature statutaire de ces entités ayant participé au développement du PREC ?

Un élément à rappeler, c'est qu'à la fin de l'Alliance Emploi-Environnement, on a eu des avis du conseil économique et social sur les 4 ans de l'Alliance Emploi-Environnement. De cette discussion est ressorti, qu'il fallait une décision publique forte, avec une mobilisation très forte des acteurs publics. Mais aussi de conserver un peu le côté *bottom-up* et de s'inspirer des réalités du terrain. On retrouve donc d'une part la participation assez forte des acteurs publiques que vous citiez (ndlr. Citydev, impulse...). Ca c'est plus la première partie. Dans la deuxième partie qui concerne les mesures sectorielles, là on a la fédération Proximel, la fédération Construction... Et d'autres structures d'accompagnement ou de coopérative d'activité, comme le cluster Ecobuild qui sont des groupements d'entreprises. On a aussi travaillé avec l'UCL. On a essayé vraiment d'interroger des acteurs variés et d'autre part d'établir des actions en collaboration avec ces acteurs.

Q : Je n'ai vu que peu de mesures contraignantes dans le PREC. Est-ce que c'est une volonté de la région de justement faire plus de *bottom-up* ?

Oui, c'est ça. Il y a cet aspect et puis la Ministre de l'environnement essaie de développer une vision plutôt rassembleuse derrière les objectifs environnementaux. Plutôt qu'une vision plus contraignante où on impose les règles environnementales qui parfois peuvent être utiles, mais peuvent être contre-productives aussi. On a fait le pari de donner une impulsion positive sans vraiment contraindre. Enfin, il y a quand même des mesures contraignantes, mais c'est surtout spécifique en matière de déchet. Par exemple, on étudie la possibilité d'élargir le mécanisme du REP (ndlr. Responsabilité Elargie du Producteur) au textile et au matelas. C'est une des rares mesures qui va être contraignante. En fait, on est parti sur des constats que de plus en plus le secteur privé se rend compte des opportunités économiques aussi et des avantages en termes notamment de réduction de coûts... Ça coûte aujourd'hui beaucoup aux entreprises. Il y a clairement des économies d'échelles possibles, il y a moyen de mutualiser aussi... C'est vrai qu'il faut parfois montrer le chemin. Mais, on a vraiment fait le choix d'émettre des mesures incitatives.

Q : D'autres pays utilisent des modes de gouvernance plus contraignants, comme la Chine, le Japon... Dans quelle mesure vous avez été voir dans les autres pays ce qui marchait ou ce qui ne marchait pas ?

On a fait un benchmarking en fait des toutes les initiatives urbaines qu'on retrouve principalement en Europe. Je dois vous avouer que l'inspiration n'a pas été très forte. En fait, on a préféré partir de la réalité régionale. On s'est déjà posé la question : « Qu'est-ce que l'économie circulaire ? ». Il y a tellement de vision, de concept qu'il valait mieux qu'on ait notre propre vision bruxelloise de l'économie circulaire qui est d'ailleurs très

large. Ensuite, on a regardé les caractéristiques de Bruxelles, de l'économie bruxelloise. On a aucune industrie, on a l'économie de (?) On a aussi beaucoup de bureaux, beaucoup de banques... On ne s'est pas inspiré des cas étrangers parce qu'on n'a pas trouvé de cas similaires.

Q : Pour revenir à la question précédente, y a-t-il des mécanismes de punition mis en place envers les entreprises qui ne respecteraient pas leurs engagements, malgré les subsides reçus ?

Non. On a toute une série d'aide économique qu'on a développé. En fait, on est parti des aides existantes, c'est juste qu'on va permettre aux entreprises qui utilisent des modes de production circulaires d'avoir accès aux aides économiques. Par contre, il n'y aura pas de sanctions ou de punitions dans le cas où ils ne rempliraient pas les objectifs.

Q : Au niveau international, j'ai vu qu'il existait des labels d'économie circulaire, comme Cradle to Cradle (C2C). Ces labels ne risquaient-ils pas de se marcher dessus avec le programme PREC ?

Nous on pense que non. Que c'est complémentaire. Les labels C2C sont déjà relativement exigeants. Par exemple, pour ce genre de label, il faut parfois avoir un recyclage à 100%. On a des entreprises bruxelloises qui arrivent à avoir des parois en verre C2C. On n'a pas encore beaucoup de cas à Bruxelles. Je pense que nous, on n'est pas aussi loin. On essaie plutôt d'aller chercher les entreprises et de les emmener vers l'économie circulaire. Par contre, je veux préciser, on à Bruxelles un label, Eco Dynamique, qui est un label environnemental et l'idée est de le faire évoluer vers l'économie circulaire. Ce ne sera pas comme le modèle C2C, ce sera plus dans le modèle économique lui-même. Pas forcément au niveau du recyclage ou autre. A chaque étape de la production, on essaie qu'il y ait une démarche environnementale.

Q : Qu'est ce qui est fait au niveau de l'Etat belge, au niveau fédéral, pour favoriser le développement de tel programme ?

Ils commencent à y voir un intérêt. Il y a des études qui sont faites. Il y a des pistes qui sont vraiment intéressantes. L'Etat fédéral pourrait être un moteur, mais ne l'est pas encore aujourd'hui. La Wallonie a développé le programme NEXT il y a quelques années qui se base plus sur un modèle industriel. Par contre, la Flandre, elle est clairement un exemple. Maintenant, au niveau de la gouvernance, on n'a pas mis en place la même chose qu'eux, mais ... j'ai essayé. C'est intéressant ce qu'ils font en Flandre. Ils ont quand même quelques années d'avance.

Q : Et au niveau de l'Union Européenne ? Est-ce que certaines directives ont influencé le développement du PREC ?

Il y en a eu. Les directives européennes aident quand même le secteur depuis 10-15 ans. La commission européenne a publié aussi des articles sur le potentiel de création d'emploi si jamais on passait à l'économie circulaire. Et ça, ça nous a aidé à convaincre. Ils ont aussi sorti un paquet sur l'économie circulaire mi-décembre et depuis il y a des discussions entre les états membres concernant le paquet. C'est intéressant. Mais c'est quand même beaucoup au niveau des déchets, de l'ecodesign aussi. Par contre, on est un peu frustré sur l'éco-conception. On aurait voulu que la commission soit plus ambitieuse.

Q : Qu'est-ce qui reste alors pour un développement plus important de l'économie circulaire à Bruxelles ?

Ça dépend des secteurs dont on parle, mais pour moi un des enjeux majeurs c'est l'espace à Bruxelles. Si on fait du service, ça peut encore se développer. Mais si on prend l'exemple d'un négociant en matériaux qui aurait trouvé une nouvelle filière de réemploi. Je parle des bâtiments parce que je pense que les bâtiments est une composante énergivore énorme. A Bruxelles, c'est quasiment le plus important. Aujourd'hui, il est beaucoup plus intéressant pour un entrepreneur d'aller payer un collecteur qui va prendre les matériaux et aller les jeter que de les remettre dans une nouvelle filière. Donc, dans ce cas-là, la création d'un subside pourrait être intéressant.

Q : Est-il prévu quelque chose pour augmenter la connaissance de la population par rapport à l'économie circulaire ?

Vous touchez à un point auquel je pensais pour la question précédente. C'est encore un frein au développement de l'économie circulaire, c'est le manque d'information du consommateur. Il y a un gros travail à faire. Il y a des personnes qui ont un mode de consommation basé sur l'économie circulaire, mais c'est loin d'être une majorité. On a fait le choix stratégique au niveau du cabinet de l'environnement, que le PREC soit basé sur un système économique. On s'adresse réellement aux entreprises et à l'offre. A côté de ça, on a deux outils au niveau de Bruxelles Environnement. On a un plan d'accompagnement du consommateur et de sensibilisation. Et on a aussi le plan de gestion des déchets qui est un plan environnemental qu'on va renouveler l'année prochaine. Et eux vont prioritairement travailler sur la demande. Voilà, ça peut paraître bizarre de d'abord travailler sur l'offre et ensuite sur la demande. On a lancé le PREC, donc maintenant on va travailler sur la demande. La frontière est un peu poreuse entre les 2. Par exemple, dans le PREC il y a le chapitre sur le marché public. Et là, on essaie de faire évoluer les 2. Lorsqu'on va mettre à jour le PREC dans 18 mois, on devra développer la partie sur la demande publique. On est conscient que le PREC est loin d'être parfait. Quand on a trois ministres derrière un projet, c'est difficile de contenter tout le monde. Donc voilà, il y a des points faibles et on va essayer de les corriger pour la prochaine version.

Q : Quelles sont les prochaines étapes du PREC ?

C'est un plan à 5 ans : 2016 – 2020. On aimerait que le plan aille plus loin que la législature. Ça dépend fortement du prochain gouvernement. On a intérêt de le mettre à jour avant la fin de la législature. En misant sur le fait que la majorité suivante suivra. Toutes les mesures qui ont été discutée doivent rendre un état des lieux pour 2019. On s'est senti obligé de mettre 2019 parce que c'est la fin de la législature. Comme ça on rend quand même des comptes de notre politique. Et puis, le deuxième horizon temporel est 2025. Celui-là a été mis parce que le PREC a comme objectif d'avoir vu pratiquement des améliorations que l'économie circulaire aura apporté en termes d'économie et d'emploi.

Q : Personnellement, avez-vous quelques réserves par rapport au PREC, des points d'amélioration ? Certains le trouvent trop ambitieux par rapport aux moyens alloués.

D'abord il y a un budget qui est alloué et qui est conséquent. Les manques de moyen c'est plus au niveau de ressources humaines qui sont données aux administrations. Il y a eu tout un débat entre moi et le représentant du cabinet de l'économie. Moi je disais qu'on était

encore radin. On a engagé 2 personnes. Et donc, en tout, il y a 5 personnes qui travaillent que sur le PREC à Bruxelles Environnement. Mon homologue, voulait mettre plus de condition en disant que le gouvernement ne donnerait rien. Ces administrations devront évaluer les moyens dont ils auront besoin. Et lorsqu'on réévaluera le PREC, on adaptera en fonction des budgets nécessaires. Dans le chapitre gouvernance du PREC c'est prévu. Il y a l'obligation de la part du gouvernement de former à l'économie circulaire et demander au gouvernement les moyens de remplir ses missions. Dans le chapitre gouvernance, c'est prévu.

Le PREC est ambitieux, mais on ne s'est pas donné des objectifs très concrets. C'était difficile. On a tellement un manque de données à Bruxelles que si on fixe des objectifs, on sera incapable de dire si on les atteint. On ne peut pas contrôler parce qu'on n'a pas de données. C'est pour ça qu'on n'a notamment créé un Observatoire des Déchets dans le PREC. En tout cas, au niveau de l'ambition, c'est vrai qu'il y a eu beaucoup de chose qui ont été annoncées en 2016 et qui ne seront pas possibles de faire en 2016. Mais en même temps, il ne fallait pas qu'on s'enlise dans le PREC. Il fallait qu'il sorte, même si il n'était pas parfait et qu'on avance. Et puis, c'est aussi quand on se confronte à la réalité du terrain qu'on se rend compte aussi qu'on fait parfois fausse route, qu'on a oublié certaines choses.

Q : Avez-vous quelque chose à rajouter par rapport au PREC ?

Le chapitre principal dans un programme comme le PREC, c'est clairement la gouvernance : que chacun connaisse sa mission, sache sa mission et ait les moyens de le faire. Ce que j'aime bien moi, c'est que c'est la première fois en Belgique (enfin surtout en Wallonie et à Bruxelles) qu'on a un plan aussi transversal. On a pu vraiment rassembler derrière. Maintenant l'enjeu c'est aussi de le mettre en œuvre et c'est un stress parce que si on n'y arrive pas, ça va être problématique. Au niveau de la frustration, pour les projets importants et les projets écologiques comme celui-ci, c'est important d'associer le secteur culturel. Parfois, la culture est aussi moyen de sensibiliser les consommateurs. On aurait pu plus consulter vers le monde extérieur, vers le monde culturel et qu'il nous aide à communiquer. Mais, le PREC a été fait en 1 an et le temps qu'on nous a donné, ne nous a pas permis de le faire. Ce serait en tout cas intéressant de le faire dans le futur.

Annexe 10 : Interview de la directrice de GreenTech Brussels

Interview de Patricia Foscolo (Directeur de Greentech Brussels)

Q : Pour contextualiser l'interview, je vais d'abord vous poser des questions concernant votre organisation et votre rôle au sein de celle-ci. Quelle est la nature statutaire de Greentech Brussels ?

Greentech est une ASBL financée à 100% par des fonds publics.

Q : Quel est le rôle de Greentech Brussels dans le programme bruxellois d'économie circulaire (PREC) ?

On a élaboré le PREC avec Bruxelles Environnement et les autres administrations qui ont contribué à la rédaction du Programme Régionale d'Economie Circulaire. On a contribué au contenu et maintenant, on va contribuer à la mise en œuvre en étant financé dans le cadre de nos missions pour mettre en œuvre ce programme.

Q : En ce qui vous concerne, depuis combien de temps travaillez-vous à Greentech Brussels ?

J'ai fondé le service en 1992 qui a été fusionné pour créer l'agence.

Q : Quel poste occupez-vous et quelles tâches effectuez-vous au sein de l'organisation ?

Je suis manager à greentech. J'ai une équipe de 8 personnes que je supervise. Globalement, je fais tout ce qui est reporting, j'organise des séminaires, je suis dans le réseau européen enterprise network et à travers ce réseau j'essaie de stimuler le transfert de technologie, je suis à la recherche de partenaires à travers le réseau... Je fais beaucoup de choses. Je participe en tant que comité d'accompagnement dans différents projets. On ne s'ennuie pas.

Q : Quel est le but de l'organisation Greentech Brussels ?

Nous sommes la porte d'entrée pour tous ce qui est projet vert au sein d'Impulse.brussels. Donc, tous les projets environnement, énergie, etc. arrivent chez nous.

Q : Je vais maintenant me centrer plus sur le sujet. Pouvez-vous me définir le PREC ?

Le PREC, c'est 111 mesures qui se déclinent de diverses manières pour mettre en œuvre l'économie circulaire au sein de la Région Bruxelles-Capitale. C'est un plan d'animation économique. Son objectif est de stimuler à la transition vers l'économie circulaire des entreprises existantes, stimuler la création de start-ups dans l'économie circulaire et de créer de l'emploi. C'est la volonté première de ce plan.

Q : Qui à l'initiative de ce plan ? C'est une volonté politique ou cela part d'une initiative spontanée sur le terrain ?

Oui, c'est une volonté politique, c'est un plan politique. On l'a créé avec les autres administrations mais aussi avec les cabinets ministériels qui sont intervenus sur le contenu, notamment en arbitrage, etc.. Ce plan a été approuvé par le gouvernement bruxellois.

Q : Quelle est la nature des différentes mesures qui seront prises ?

Dans les mesures, il y a des mesures concernant l'aide à l'expansion des entreprises. Il y a aussi la volonté de modifier les textes législatifs pour faciliter l'économie circulaire. La grosse question, c'est la législation concernant les déchets qui est un gros frein pour la réutilisation de matériaux, etc.. Il y a donc des mesures en terme normatif, en termes de législation qui devrait découler de ce plan. Il y a aussi un travail sur les marchés publics, un travail sur l'innovation, un travail sur les marchés publics, un travail d'accompagnement des entreprises. Donc, il y a énormément de mesures. 111 mesures au total.

Q : Quel est le rôle de Greentech Brussels dans l'implémentation de l'économie circulaire ?

On est investi de missions, à travers Impulse Brussels, qui sont l'accompagnement d'entreprise à travers la région. Nous, on met en œuvre la sensibilisation, l'accompagnement de façon à ce que les gens puissent s'emparer des business model de l'économie circulaire et aboutir à la création d'entreprise circulaire.

Q : Allez-vous vers les entreprises ou est-ce l'inverse ?

Ça va dans les deux sens. On organise des séminaires, on fait du networking, on essaie de se faire connaître de l'ensemble des entreprises.

Q : Essayez-vous de cibler certaines entreprises en particulier ?

Ça dépend. Dans nos activités, on peut cibler certains séminaires, certains secteurs : l'énergie... Ça dépend des thématiques qu'on va aborder. Si on traite de l'économie circulaire et de l'économie de la fonctionnalité, on va être le plus large possible évidemment.

Q : Malgré que le programme ait récemment été lancé, avez-vous déjà traité avec beaucoup d'entreprises ?

On a notre programme Green Lab qui est un programme d'accélération à la création de start-ups qui est ciblé sur l'économie circulaire depuis 2016, mais qui a déjà permis d'aider des start-ups qui étaient déjà dans l'économie circulaire. Ce programme Green Lab a commencé en avril. Il y a 15 projets qui s'intègrent dans cette approche d'économie circulaire. Mais, ce sont des start-ups. Ça ne concerne que la création d'entreprises.

Q : Vous ne vous concentrez que sur les start-ups ou vous aidez aussi les entreprises linéaires à se tourner vers l'économie circulaire ?

Non, la transition vers l'économie circulaire, ce n'est pas notre métier.

Q : Concernant l'implémentation, lorsque vous traitez avec les entreprises, y a-t-il un effet contraignant pour ces entreprises par rapport au respect de certaines normes ?

Il n'y a aucun contrôle. On n'est pas l'administration de l'environnement. On est une ASBL qui est là pour aider les entreprises.

Q : Devez-vous rendre des comptes à la Région Bruxelles-Capitale ?

On doit rendre des comptes vu qu'on utilise des fonds publics. Il y a la Cour des Comptes qui vérifie nos comptes. On rend des comptes à tout le monde. On n'arrête pas de faire des reporting.

Q : Est-il prévu que la Région vérifie la performance du programme PREC avec des indicateurs ?

Le PREC prévoit 15 indicateurs. Donc, il va falloir les appliquer sur le terrain. Mais, là on vient de commencer et on n'a pas beaucoup de résultats à montrer pour l'instant. Par ailleurs, on a nos indicateurs propres de fonctionnement aussi qu'on a déjà depuis quelques temps. Ce ne sont pas des indicateurs de circularité. On n'était pas inscrit dans l'économie circulaire de manière aussi formelle. Ça va se développer puisqu'il y a des indicateurs de circularité qui doivent être développés dans le cadre du PREC, mais qui n'existent pas encore parce que ce n'est pas simple du tout à établir.

Q : Quelle est l'influence de l'Etat belge et de l'Union Européenne dans le développement d'un tel programme ?

L'union Européenne montre le chemin en ayant développé un plan d'économie circulaire. C'est un plan européen qui stimule l'économie circulaire. Quelque part on est conforté quand l'Europe prend des décisions concernant l'économie circulaire. On fait partie de l'Europe et donc la plupart des directives européennes sont des obligations qui découlent de plan européen qu'on doit mettre en œuvre. On ne peut pas faire n'importe quoi. Les aides financières qu'on donne aux entreprises en matière d'environnement doivent s'intégrer dans toutes les lignes directrices des aides d'états européennes. On ne flotte pas comme ça tout seul. Tous les états doivent suivre ça.

Q : Disposez-vous d'autres outils, autres que les conférences et séminaires, plus pratiques pour aider les entreprises à se développer vers l'économie circulaire ?

On utilise les outils qui ont été développés dans le cadre du projet européen notamment. Par exemple, Resident Web est un outil pour améliorer la durabilité des entreprises qui est sorti récemment. C'est un outil qu'on va utiliser. En terme de circularité, il y a encore une identification à faire des outils existants pour qu'on fasse tous la même chose quoi.

Q : L'économie circulaire se développe aussi à l'étranger, essayez-vous de vous inspirer de ce qui se fait ailleurs ?

Dans l'établissement du PREC, on a cherché un peu à l'étranger ce qui était transposable à la Région de Bruxelles-Capitale, donc, effectivement, ce sont des sources d'inspiration. On s'est inspiré de la Hollande, de la Fondation MacArthur... Il n'y a pas un pays en particulier, mais on regarde les pays proches de nous. On va moins voir vers la Chine.

Q : Quels sont vos objectifs à court et à long-terme par rapport au développement et l'implémentation du programme PREC ?

La création d'emploi.

Q : Avez-vous des objectifs plus chiffrés ?

C'est très difficile. On n'est pas le seul opérateur à travailler là-dessus non plus. Donc, il faudra voir dans l'ensemble, avec des indicateurs traitant de l'ensemble.

Q : Dans quelle mesure les entreprises, adhèrent-elles au PREC ?

Il y en a qui compris que c'était très intéressant et il y en a plein qu'il va falloir convaincre et c'est la grosse majorité en tout cas.

Q : Quelles sont les retours positifs et négatifs des entreprises envers le PREC ?

Ça n'a été adopté en mars. Donc, on n'a pas encore l'occasion de faire beaucoup de choses là-dessus. Il faut d'abord opérationnaliser le PREC. On doit d'abord pour les 111 mesures, identifier les personnes responsables, faire un programme, établir un budget, déterminer comment on va procéder, dans quel timing, etc.. Il y a les grandes lignes directrices qui ont été fixées, mais l'opérationnalisation concrète n'a pas encore été établie. C'est ce qu'on doit faire d'ici la fin de l'année. On vient de démarrer. Hormis l'appel à projet, pour lequel on a déjà communiqué, on n'a pas pu faire grand-chose.

Q : Par rapport au calendrier de l'opérationnalisation, vous me dites que ça peut être lancé en 2017 ?

Voilà. Cette année, il y a déjà eu des actions phares qui ont été lancés cette année, comme l'appel à projet, ... Mais, pour l'instant on définit le PREC. Quand on donne des subsides, il faut définir dans quel cas précisément pour que ce soit clair, sans ambiguïtés. Il y a tout un travail de fond à faire avant d'aboutir à des mesures officielles en dehors de l'appel à projet, qui lui est une première bouée qui est lancée pour avoir des projets concrets de démonstration.

Q : Selon vous, personnellement, est-ce que certains aspects, mesures auraient pu être traités différemment ?

Le programme est peut-être un peu ambitieux parce qu'il va travailler sur beaucoup de choses en parallèle, mais les ressources ne sont pas illimitées. On va forcément devoir mettre des priorités au début, même si on a jusque 2019.

Annexe 11 : Interview du directeur de CityDev Brussels

Interview de Marc Renson (Directeur de CityDev Brussels)

Q : Pouvez-vous me décrire votre poste au sein de l'organisation Citydev Brussels ?

Je suis en charge de l'ensemble des partenariats en matière d'expansion économique.

Q : Depuis combien de temps travaillez-vous chez Citydev ?

Je travaille à Citydev depuis 1989, c'est-à-dire depuis la création de la Région Bruxelles-Capitale. La mission que j'occupe maintenant à démarrer en 2002.

Q : Pouvez-vous me décrire en quelques mots l'organisation Citydev ?

Citydev a deux missions. D'une part, une mission d'expansion économique, donc toute forme de soutien au développement de l'activité économique dans la Région de Bruxelles-Capitale. Citydev qui s'appelle d'ailleurs toujours officiellement la SDRB, Société de Développement pour la Région Bruxelles-Capitale, a été créé en 1974, donc bien avant la création de la Région Bruxelles-Capitale, dans le cadre des premières décentralisations économiques dans les années 70s. C'est la première mission et pour cette mission, Citydev a d'une part des terrains qu'elle met à disposition des entreprises. Les gens construisent leurs bâtiments dessus et ont un contrat de 30 ans renouvelables. Mais, de plus en plus, vu que la région de Bruxelles n'est pas expansible, nous développons de plus en plus des bâtiments qui sont eux mis en location pour des entreprises qui ont un autre besoin et sont à un autre stade de développement. Parallèlement à ça, nous avons reçu depuis 1988 la mission de développer du logement moyen, c'est-à-dire du logement à la vente et l'acheteur reçoit une aide de la Région qui permet à l'acheteur d'une maison unifamilial ou d'un appartement, d'acheter à de bonnes conditions. En général, c'est autour de 15% de la valeur.

Donc, dans le cadre du développement économique, qui est mon boulot, on développe des lieux d'hébergement, avec les fonds européens se sont développés des centres d'entreprise donc qui sont plus au cœur de la ville, et il existe des clusters académiques qui sont développés par des universités en partenariat avec la Région, donc nous, qui sont des incubateurs.

Q : Au niveau de votre nature statutaire...

Il y a une ordonnance qui régit notre mission et il y a un contrat de Région, mais ça c'est plutôt de l'opérationnel. Le contrat de Région court de 2013 à 2018.

Q : N'étant pas habitués à tous ces termes, dans quelle mesure êtes-vous indépendants de la Région de Bruxelles ? Etes-vous une entité publique de la Région ?

Nous travaillons avec la Région et certaines communes de la ville de Bruxelles. Nous sommes soutenus par la Région, mais nous avons un conseil d'administration indépendant auquel se trouvent des partenaires sociaux, mais qui n'ont pas d'actions, les actions sont uniquement publics. Mais, nous ne sommes pas vraiment une Société Anonyme non plus,

même si notre manière de fonctionner et à cheval entre une administration et une société. Nous sommes un peu entre les deux.

Q : Quel est le rôle de Citydev dans le PREC ?

Le rôle de Citydev, comme tous les collaborateurs régionaux, se de contribuer dans le cadre de ses missions à la mise en œuvre de ce programme régional et à son suivi. On le fait à différents niveaux. D'abord nous sommes affectés au suivi et à l'apport d'information qui une activité essentielle de pilotage. Ça c'est une chose. Nous avons aussi des missions spécifiques qui concernent le réaménagement des voiries, on essaie de faire attention pour la construction des parkings où on essaie de laisser suffisamment de biodiversité. On doit être cohérents avec nos pratiques, etc.. Nos constructions sont d'offices passifs. C'est obligatoire à Bruxelles. Si ce n'est pas possible de faire du passif, on fait des bâtiments à basse énergie. Par exemple, pour les ateliers d'activité économique pour lesquels c'est difficile de faire du passif. Quand il y a des usines, machines industrielles qui doivent venir, c'est très difficile d'anticiper l'aménagement des lieux de manière passive. Même si c'est antérieur au PREC mais cela va s'y intégrer, Citydev est le pilote d'un programme de mise en œuvre d'économie circulaire dans le cadre des entreprises de l'ensemble de la Région. Et, nous avons pour se faire, développer un programme avec 14 partenaires qui vont de Bruxelles Environnement, en passant par Bruxelles Propreté... Tous les acteurs. C'est le programme Irisphère II qui va démarrer en septembre et durera 5 ans.

Q : Dans quelle mesure allez-vous vers les entreprises ou ce sont les entreprises qui vous contacte pour un projet ?

Dans Irisphère I, on essayait d'aller les motiver à rentrer dans notre dynamique parce qu'à ce moment-là c'était encore expérimental. Dans Irisphère II, nous cherchons des entreprises déjà intéressée à la chose. Ça c'est le job des trois bureaux d'étude qui travaillent avec nous.

Q : Dans le programme PREC, il y a 111 mesures pour la plupart incitatives. Il n'y a pas beaucoup de mesures contraignantes...

Je ne vois pas comment on peut contraindre des gens à passer à l'économie circulaire.

Q : Parce que j'ai vu que certains autres pays comme la Chine ou le Japon utilisait plus de mesures contraignantes.

Oui, mais vous voyez vivre en Chine ? On vit dans une économie de marché, on ne peut n'y contraindre les gens, ni les entreprises qui n'ont pas envie de le faire. On parle avec les entreprises, on essaie de leur montrer aux entreprises les avantages, notamment économiques, les avantages en termes d'image... On essaie de les inscrire dans une dynamique plus circulaire de réemploi, etc.. Mais, évidemment en fonction du type d'activité. On ne stimule pas l'économie circulaire dans des immeubles de bureau que dans un lieu de production de biens matériels, d'immobiliers...

Q : Mais vous êtes-vous inspiré d'autres pays pour développer le programme PREC ?

Oui. Par exemple, pour préparer notre dossier Feder, on a participé à un échange européen C2CB à Eindhoven où on était à 10 partenaires des différents pays d'Europe : Institut de l'économie circulaire luxembourgeois, l'institut de l'environnement de Londres... En plus, on a partenariat bruxellois avec Bruxelles Environnement, avec le

cluster d'Impulse, etc.. Nous avons développé tout un projet. Nous avons aussi suivi avec le plus grand intérêt les travaux de l'ADEME en France. Nous suivons aussi l'activité de l'Union Européenne. Nous sommes en plein dans la Green Week qui a d'ailleurs lieu à Bruxelles, dans l'un de nos locaux.

Q : Une fois qu'une entreprise s'engage avec vous dans un programme d'économie circulaire, sont-ils contraints sous quelques formes que ce soit ? Doivent-ils répondre à certains engagements ?

A partir du moment où ils rentrent dans un programme, oui, il y a des conventions, un suivi, etc.. Il y a des suivis et des évaluations, mais il n'y a pas d'amende. D'ailleurs, en fait, on ne donne pas d'argent non plus. En tout cas dans le cadre d'Irisphère, on donne juste des conseils. La Région va financer des opérations et s'occupera du contrôle parce que ces projets utilisent de l'argent publics. Ça c'est l'assistance publique, c'est la Région qui donne des subsides. Il y a les deux administrations, Bruxelles Environnement et Bruxelles Economie-Emploi, qui sont compétentes pour donner des subsides aux entreprises. Ils doivent en contrepartie vérifier que les moyens, subsides et subventions qu'ils donnent servent bien à remplir les objectifs. Nous, en tant que Citydev, ou mais collègues d'impulse ou d'Ecobuild, nous n'avons pas ce pouvoir-là. Nous sommes des facilitateurs, mais nous ne délivrons pas de subsides. Nous sommes des intermédiaires.

Q : Il y a myriade d'intermédiaires. Ne trouvez-vous pas qu'il y en a trop ?

D'abord, il y a des compétences distinctes. Il y a eu une réaction du côté des entreprises. Il y a tout une réforme qui est cours d'élaboration aussi, qui va prendre 1 an ou 2. Donc, tout le soutien à l'entrepreneuriat, de la stimulation à la création d'emploi, à l'hébergement de sociétés internationales, est en train de se réorganiser autour de 3 piliers : le pilier accompagnement, le pilier financement avec la SRIB (Société Régionale d'Investissement de Bruxelles), et le pilier immobilier dans lequel se trouve Citydev que ce soit avec ses propres bâtiments et terrains ou dans son rôle de coordination du réseau, du centre d'entreprise ou des incubateurs. Il y a tout un travail de réorganisation qui est en train de se faire. Mais c'est tout un processus qui va prendre quand même quelques mois.

Q : J'ai vu qu'il y avait d'autres labels et initiatives promouvant l'économie circulaire. Est-ce que ces derniers peuvent rentrer en compétition, se chevaucher avec le PREC ?

Non. Les labels ne sont pas des fins en soi. Ce sont des indicateurs à un moment du niveau de qualité. Ils ont leurs avantages et leurs inconvénients. Par exemple, le programme Interec, auquel nous avons participé, fait explicitement référence au concept Cradle to Cradle. Mais ce dernier est lié à des droits à un institut d'Hambourg qui percevait des revenus, royalties dès qu'on employait le sigle C2C. Donc, pour moi, ça c'est un effet pervers du label.

Q : Au niveau de la gouvernance, est-ce que des acteurs privés ont-ils été intégré, consulté pour la création du PREC ?

Concernant l'aspect de gouvernance globale, je vous renvoie vers les décideurs politiques : Julien Dumont, etc. C'est de leur ressort. Je sais qu'on a consulté une série de gens, d'entreprises, pour valider les orientations qu'on prenait pour le PREC. A ce stade-ci, les personnes qui sont impliquées dans le programme d'économie circulaire PREC, sont d'une part, le politique et les décisions du gouvernement, et d'autre part évidemment, les

engagements respectifs des différents opérateurs et leurs administrations. Au niveau du privé, je ne crois pas qu'il y a déjà eu beaucoup d'implication.

Q : Quel est l'influence de l'Etat belge au niveau du développement du PREC ?

Je vous renvoie à vos interlocuteurs politiques, parce que j'ai un devoir de retenue et je ne vais pas vous dire ce que je pense de l'Etat fédéral ou pseudo-fédérale.

Q : D'un point de vue personnel, est-ce que vous auriez changé quelque chose au programme PREC ? Certains m'ont dit que c'était peut-être un peu trop ambitieux.

Ce n'est pas grave. Il faut être ambitieux et on trouvera des moyens supplémentaire en route si nécessaire, y compris dans les législations européennes. Il ne faut pas être trop modeste. C'est le problème de la Belgique. Certains pays, comme la France, sont spécialisés pour croire qu'ils font ce qu'ils disent qu'ils font. On ne pourra peut-être pas tout réaliser d'un coup, c'est vrai. Mais, il vaut mieux avoir un programme pour viser grand. On a d'ailleurs un programme qui vise 2025.