



# AVIS

## Transition de la Région de Bruxelles-Capitale vers l'économie circulaire

16 juin 2015

<b>Demandeur</b>	Avis d'initiative
<b>Demande reçue le</b>	Avis d'initiative
<b>Demande traitée par</b>	Commissions EEFF et Environnement
<b>Demande traitée le</b>	03/02/2015, 03/03/2015, 18/05/2015 et 27/05/2015
<b>Avis rendu par l'Assemblée plénière le</b>	16/06/2015

## Préambule

Le Gouvernement bruxellois a affirmé dans sa Déclaration de Politique Régionale que « *La Région développera une vision stratégique de l'environnement en tant que ressource créatrice d'emplois locaux en transformant notre économie linéaire en une économie circulaire tout en améliorant la capacité de nos entreprises à décrocher des nouveaux marchés. Le Gouvernement s'assurera d'une part du développement d'une logique circulaire dans les parcs d'activités de CityDev en s'inspirant des résultats obtenus dans le cadre du projet Irisphère et, d'autre part, de la sensibilisation des centres d'entreprises à adopter cette même logique* ».

La stratégie 2025 aborde également la question de la transition vers un modèle économique circulaire en définissant 10 chantiers à mener et en les déclinant en objectifs opérationnels. Ce document précise également que la transition du modèle économique bruxellois vers plus de circularité « *passse notamment par la relocalisation de l'activité économique via les circuits courts notamment, pour obtenir une chaîne de valeur la plus complète possible sur le territoire de notre Région* ». Ce faisant, la stratégie 2025 se veut plus opérationnelle que la Déclaration de Politique Régionale.

## Avis

**Le Conseil** souscrit à cette volonté de transition vers une économie circulaire. Après avoir rencontré le Ministre chargé de l'Economie et de l'Emploi et la Ministre chargée du Logement, de la Qualité de Vie, de l'Environnement et de l'Energie, **le Conseil** formule les considérations suivantes.

### DÉFINITION

Le concept de l'économie circulaire est défini de différentes manières. **Le Conseil** souhaite dès lors commencer cet avis d'initiative en indiquant qu'il adhère à la définition de l'économie circulaire suivante :

*L'économie circulaire peut se définir comme un système économique d'échange, de production et de consommation qui, à tous les stades du cycle de vie des produits (biens et services), vise à augmenter l'efficacité de l'utilisation des ressources, diminuer drastiquement le gaspillage de celles-ci et réduire les impacts environnementaux tout en développant le bien-être des individus (aussi bien en tant que travailleurs, que consommateurs). Elle tente ainsi de répondre aux problèmes de préservation des ressources et de sécurité d'approvisionnement.*

*Dans la mesure du possible, elle se déploie prioritairement à l'échelle locale en bénéficiant de l'expertise des entreprises et des travailleurs. Par ailleurs, dans une économie circulaire, les entreprises locales et les emplois locaux sont considérés mutuellement comme une ressource à protéger et à développer.*

### DÉVELOPPEMENT DURABLE

**Le Conseil** souligne que la question de la transition vers une économie circulaire pourrait être intégrée à une réflexion plus globale sur un changement de société plus durable.

**Le Conseil** rappelle que bien que le concept « économie circulaire » soit relativement nouveau, les entreprises mettent en place des actions s’y relatant depuis longtemps, par souci d’efficacité.

De plus, notre Région a déjà mis en œuvre de nombreuses actions concrètes (notamment dans le cadre de l’Alliance Emploi-Environnement (AEE)) et a investi des moyens afin de rendre l’économie bruxelloise plus « durable ». **Le Conseil** insiste dès lors pour que le processus de transition vers l’économie circulaire tienne compte des initiatives déjà en place dans la Région de Bruxelles-Capitale en matière de développement durable.

**Le Conseil** rappelle à cet égard qu’il estime essentiel qu’une transition vers une économie circulaire prenne en considération les trois piliers du développement durable (économique, social et environnemental). En outre, il considère que la notion de « services » ne doit pas être négligée lorsque l’on évoque un modèle économique plus circulaire. En effet, le secteur tertiaire aura assurément un rôle à jouer pour garantir une transition efficace vers l’économie circulaire.

### EMPLOI

**Le Conseil** estime que la transition vers l’économie circulaire doit être d’une part un moteur de développement d’emplois locaux et d’autre part génératrice de nouvelles compétences.

Concernant les potentialités en termes de création d’emplois, **le Conseil** soutient la mise en œuvre de mesures pouvant maintenir ou créer des emplois locaux durables. Toutefois, il insiste pour que ces emplois soient de qualité. Il y a notamment lieu d’assurer la sécurité et la santé des travailleurs qui occuperont ces emplois (en raison notamment de possibles manipulations de déchets dangereux).

#### Soutenir les acteurs économiques

**Le Conseil** considère que l’ensemble des entreprises et des travailleurs devront être soutenus (échanges d’informations/de connaissances, soutiens administratifs, soutiens financiers...) afin qu’ils puissent gérer au mieux cette transition économique.

À ce titre, **le Conseil** estime nécessaire d’évaluer les impacts de l’ensemble des mesures de soutien en matière d’environnement (prime à l’investissement pour des mesures environnementales, primes énergie...). Il souhaite que ces mesures soient réévaluées et adaptées pour soutenir la transition vers l’économie circulaire et puissent dès lors devenir structurelles. Il souligne que cette réflexion pourrait opportunément être menée dans le cadre plus large de la réévaluation et de la réorientation des aides à l’expansion économique faisant l’objet d’un chantier de la stratégie 2025.

**Le Conseil** considère qu’il serait également utile d’évaluer et améliorer la communication existante autour des primes et de subsides en matière d’environnement dans la mesure où ces dispositifs sont souvent méconnus de leurs potentiels bénéficiaires.

**Le Conseil** suggère qu’une attention particulière soit accordée à l’accompagnement des entreprises grandes consommatrices de ressources - notamment énergétiques - au regard de leurs produits finaux. Il estime en effet nécessaire de les soutenir dans leur transition vers un modèle économique plus économe en ressources.

**Le Conseil** partage la volonté de soutenir l’innovation et d’encourager l’émergence de nouvelles activités économiques correspondantes aux critères de l’économie circulaire. Il estime que la transformation d’entreprises existantes doit également être soutenue afin que celles-ci puissent relever les défis liés à la transition vers l’économie circulaire et maintenir les emplois existants.

### Formation

**Le Conseil** souligne que les offres de formations devront s'adapter afin que les compétences des travailleurs et des demandeurs d'emploi puissent rencontrer l'évolution des besoins liés à l'économie circulaire.

S'il est important de former des demandeurs d'emploi afin que ces derniers aient la possibilité de s'insérer dans le marché de l'emploi, **le Conseil** considère qu'il est tout aussi important d'également soutenir la création d'emplois pour les personnes dites « peu qualifiées ». Il rappelle qu'il a émis plusieurs considérations à ce propos dans son avis du 2 juillet 2012 relatif à l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale adoptant le projet de modification partielle du Plan régional d'affectation du sol, arrêté le 3 mai 2011 (avis n° [A-2012-033-CES](#)).

**Le Conseil** estime qu'il faut poursuivre les actions en matière d'emploi formation initiées dans le cadre de l'AEE. Par ailleurs, il souhaite que le dialogue autour de la thématique de la formation professionnelle mené dans le cadre de cette AEE puisse être perpétué avec, à tout le moins, les mêmes acteurs.

### CONDITIONS POUR UNE TRANSITION ÉCONOMIQUE RÉUSSIE

#### Concertation et moyens à mobiliser

**Le Conseil** prend acte que des rencontres sont prévues, notamment avec les secteurs, afin d'évoquer cette transition vers l'économie circulaire. Il estime que l'existence d'un dialogue structuré entre tous les acteurs est une condition pour la réussite de cette transition économique. Il salue dès lors cette volonté de concertation et encourage le Gouvernement à poursuivre l'implication des travailleurs, des entreprises, de la société civile et des associations au processus de transition vers l'économie circulaire.

**Le Conseil** constate que plusieurs formes de consultations peuvent être organisées. Les larges discussions sur des thèmes transversaux impliquant, notamment, des représentants interprofessionnels autorisent une réflexion sur les concepts généraux ou les grands objectifs de la transition. La consultation sur une base sectorielle permet, elle, d'entrer plus dans le concret et de définir les actions à mettre en œuvre. Il estime que ces deux types de consultations sont légitimes et qu'elles doivent toutes les deux intervenir à des moments distincts.

**Le Conseil** estime efficace la méthodologie mise en place dans le cadre de l'AEE (discussions directes avec les secteurs concernés). Elle a, en effet, permis de déterminer les meilleures actions à mener et de suivre précisément leur état d'avancement. Il encourage donc le Gouvernement à poursuivre ce type de consultations.

**Le Conseil** insiste également pour que les moyens suffisants, notamment humains, soient mobilisés par la Région afin de permettre la mise en œuvre de cette transition.

#### Un cadre législatif adapté

**Le Conseil** estime que le cadre législatif bruxellois doit s'adapter et évoluer afin de permettre l'émergence de projets d'économie circulaire actuellement souvent incompatibles avec le cadre législatif en vigueur. En effet, il considère nécessaire de créer un environnement favorable à l'innovation et à la transition vers une économie circulaire.

**Le Conseil** souligne l'importance du respect du principe de précaution. Celui-ci doit être toujours pris en compte lors de toute modification du cadre législatif pour prendre en considération les évolutions technologiques ou sociétales. En outre, cette évolution doit se faire tout en veillant à garantir la protection des travailleurs et des consommateurs.

Sans que cette liste soit exhaustive, **le Conseil** estime que la transition vers l'économie circulaire doit constituer l'occasion d'adapter la législation existante en matière de statut des déchets et des « sous-produits ». L'exemple des « sous-produits » est révélateur. Depuis 2008, une directive européenne (directive 2008/98/CE) définit cette notion et détermine les cas dans lesquels il est autorisé de remplacer des matières premières vierges par des « sous-produits ». Or, si la notion de « sous-produits » existe dans les textes légaux et qu'elle constitue une opportunité économique et d'innovation, sa mise en œuvre effective sur le terrain est aujourd'hui difficile en raison de procédures administratives de reconnaissance inappropriées.

**Le Conseil** considère également qu'il serait opportun de revoir la législation relative au permis d'environnement et plus particulièrement la liste des installations classées afin de permettre la transition vers une économie circulaire.

Par ailleurs, **le Conseil** estime qu'il y a lieu d'être extrêmement attentif à la cohérence, à la coordination et à la compatibilité entre les différents textes légaux bruxellois.

Enfin, **le Conseil** considère que la détermination d'un cadre législatif adapté passe également par une simplification administrative notamment via :

- la simplification des divers formulaires à remplir ;
- la création d'une base de données commune aux différents services afin de ne plus devoir fournir plusieurs fois les mêmes documents à des Administrations différentes ;
- la garantie de l'existence d'un point de contact unique pour les entreprises pour tous les aspects administratifs et législatifs, au sein d'une des structures existantes ;
- la mise à disposition d'un répertoire clair et complet de tous les acteurs régionaux.

#### Une cohérence inter et intra régionale des actions à mener

**Le Conseil** constate que les domaines concernés par l'économie circulaire sont transversaux et intégrés (éco design, utilisation de ressources, gestion des déchets, modes de consommation ...). Les actions à mettre en œuvre pour tendre vers une économie plus circulaire peuvent donc concerner des compétences européennes, fédérales, régionales voire communales. La mise en place d'une politique cohérente - à tout le moins au niveau de la Belgique - constitue dès lors un réel défi qui doit impérativement être relevé.

**Le Conseil** est conscient que l'évolution institutionnelle de notre pays implique *de facto* la possibilité pour les Régions de déterminer leurs propres objectifs et leur ambition en matière de transition vers l'économie circulaire. Toutefois, il insiste sur la nécessaire coopération, à tout le moins, entre l'autorité fédérale et les entités régionales afin que soient mis en place des mécanismes de fonctionnement adaptés aux réalités rencontrées par les acteurs actifs dans plusieurs entités du pays (accords de coopérations, mécanismes de reconnaissance interrégionale...).

**Le Conseil** considère en outre que la coopération entre les Régions et l'autorité fédérale est fondamentale pour effectuer la transition vers le modèle circulaire de façon harmonieuse et bénéfique pour tous les acteurs. Il est en effet plus que probable que certaines actions à mettre en œuvre dans le cadre de cette transition dépasseront le cadre territorial de la Région de Bruxelles-Capitale.

**Le Conseil** suggère donc la réalisation d'un cadastre des mesures envisagées sur l'ensemble du territoire de la Belgique dans le cadre de la transition vers l'économie circulaire. Il estime également qu'il serait opportun de réaliser un benchmark des actions déjà entreprises ailleurs, *a fortiori* dans les deux autres Régions, en matière d'économie circulaire. Ceci afin de s'inspirer des réussites, mais également pour éviter de mener des actions ayant échoué ailleurs.

Enfin, **le Conseil** insiste pour que les initiatives prises pour permettre une transition cohérente vers l'économie circulaire intègrent également une dimension intrarégionale afin de garantir la cohésion des décisions/actions prises par les acteurs bruxellois.

#### Soutenir tout type de coopérations

**Le Conseil** insiste pour que l'interconnectabilité des projets qui seront concrétisés dans le cadre de cette transition soit prévue. Il estime qu'il y a notamment lieu d'anticiper les possibilités de connexions des projets qui seront mis en œuvre dans un premier temps avec de futurs projets.

**Le Conseil** considère également que la transition vers un modèle économique circulaire peut être l'occasion d'une réflexion à propos des complémentarités possibles entre l'économie classique et l'économie sociale.

**Le Conseil** estime par ailleurs que le développement de projets d'économie sociale est à encourager dans le cadre de cette transition économique.

#### Une position européenne claire

**Le Conseil** constate que la Commission européenne Juncker I<sup>er</sup> a confirmé sa volonté de retirer de son programme de travail 83 projets de Règlements et de Directives, hérités de la Commission Barroso, dont notamment les paquets législatifs sur l'économie circulaire et sur la qualité de l'air.

**Le Conseil** prend également acte que le « package économie circulaire » reviendra probablement à l'ordre du jour politique sous une forme modifiée au cours de la législature. Une adaptation de ce « package économie circulaire » est vraisemblablement opportune notamment en y définissant des objectifs relatifs à d'autres aspects que la seule gestion des déchets.

**Le Conseil** considère que l'existence d'un cadre européen en matière d'économie circulaire est essentielle dans la mesure où certains aspects doivent être définis au niveau le plus macro possible. À titre d'exemple, il estime que les domaines suivants devraient être définis au niveau de l'UE : exigences en matière d'éco design, définition de la méthodologie de calcul pour mesurer des taux de recyclage, détermination des objectifs de taux de recyclage.

**Le Conseil** insiste donc pour que la Belgique exige le retour du « package économie circulaire » et qu'elle ait un impact sur la révision de ce package. La Belgique doit parler d'une seule voix à la Commission si elle veut faire entendre son point de vue. Cela implique un dialogue entre les 3 Régions et l'État fédéral.

#### Rôle des pouvoirs publics et marchés publics

**Le Conseil** estime que l'exemplarité des pouvoirs publics est essentielle dans le contexte d'une transition vers l'économie circulaire. Il insiste notamment sur l'exemplarité des pouvoirs publics en matière d'utilisation rationnelle des ressources, de gestion cohérente de ses déchets ou de recours à l'économie de la fonctionnalité. Cette exemplarité pourrait également se traduire au travers des marchés publics.

De manière plus générale, **le Conseil** estime que plusieurs mesures devraient être prises en matière de marchés publics. Il suggère notamment de développer le dialogue entre les pouvoirs publics et les entreprises afin d'augmenter la participation des entreprises bruxelloises. Il estime aussi qu'une adaptation de l'offre des marchés publics nécessite une amélioration de l'accompagnement des adjudicateurs. Il rappelle qu'il a émis un avis relatif au projet de circulaire relative aux clauses sociales dans les marchés publics de la Région de Bruxelles-Capitale (avis n° [A-2012-040-CES](#) émis le 14 septembre 2012).

Enfin, **le Conseil** souligne que les grands investissements envisagés par la Région dans le cadre de la stratégie 2025 constituent aussi une opportunité en termes de leviers économiques pour la transition vers l'économie circulaire.

#### Des données statistiques fiables

**Le Conseil** regrette le manque global de données statistiques détaillées en Région de Bruxelles-Capitale. Or, la transition vers l'économie circulaire doit être réalisée sur base de données chiffrées précises et opportunément mises à jour. Ainsi, l'évolution du modèle économique bruxellois pourrait être objectivée, évaluée et - le cas échéant - ajustée.

À cet égard, **le Conseil** prend acte avec satisfaction de la réalisation d'une étude sur le métabolisme urbain de la Région procédant selon le principe de l'analyse systémique permettant de développer une vision globale et transversale des enjeux.

**Le Conseil** considère que la définition d'indicateurs de suivi de la transition vers l'économie circulaire est indispensable.

**Le Conseil** suggère fortement que la Région se charge de ce travail et se coordonne avec les autres Régions ainsi qu'avec le niveau fédéral. Il est en effet indispensable de disposer d'outils uniformisés de mesure des progrès effectués, facilitant les comparaisons et le benchmarking. Les différents secteurs économiques doivent bien évidemment être consultés de près, pour s'assurer de la pertinence et de la mesurabilité des indicateurs choisis. À ce titre, **le Conseil** souhaite que l'emploi reste un indicateur important de l'évaluation.

De manière générale, **le Conseil** souligne qu'il est difficile de déterminer des indicateurs permettant d'évaluer le maintien ou la création d'emplois précisément et objectivement (c'est-à-dire en laissant le moins de place possible aux estimations et aux hypothèses). En effet, il est ardu d'évaluer isolément l'impact d'actions mises en œuvre alors que le marché du travail évolue en fonction d'une multitude de facteurs et est dépendant du contexte économique. Dès lors, il suggère de poursuivre les évaluations quantitatives classiques, mais estime opportun d'également organiser une évaluation qualitative (prenant, par exemple, la forme d'entretiens avec les entreprises et les travailleurs ayant bénéficié de mesures d'accompagnement à la transition vers l'économie circulaire).

#### ACTIONS DE TRANSITION À METTRE EN ŒUVRE

**Le Conseil** suggère d'évaluer si certaines actions à mener dans le cadre de la transition vers l'économie circulaire peuvent être mises en œuvre facilement et rapidement. Dans la mesure où de telles actions seraient identifiées, il estime qu'elles devraient être considérées comme prioritaires. Il estime également qu'il serait opportun d'effectuer une analyse coûts/bénéfices des actions envisagées.

**Le Conseil** suggère en outre de vérifier si certaines zones territoriales de notre Région rencontrent des difficultés qui justifieraient la mise en œuvre prioritaire d'actions de transition vers l'économie circulaire.

Enfin, dans le but d'élaborer une stratégie de transition efficace, **le Conseil** préconise également d'identifier les secteurs ou les filières dans lesquels :

- les impacts en termes de développement économique et d'emplois (maintien ou création nette d'emplois locaux) seraient les plus positifs ;
- l'impact environnemental serait le plus prégnant ;
- la transition vers l'économie circulaire pourrait intervenir sereinement (pas ou peu de frein(s) à la transition).

## CYCLE DE VIE DES PRODUITS

### Durabilité et longévité des produits

**Le Conseil** estime que la durabilité des produits doit devenir un facteur essentiel de notre modèle économique. Même si la notion de durabilité est complexe, très large et ne se limite pas à la longévité des produits, il partage la réflexion du Comité économique et social européen qui estime que : « *il serait opportun de lancer un plan de lutte contre l'obsolescence programmée des produits* »<sup>1</sup>. Il pense en effet que cette lutte fait partie intégrante de la recherche de la durabilité.

### Recyclage

**Le Conseil** rappelle que les taux de recyclage des trois Régions du pays - dont la Région de Bruxelles-Capitale - sont bons au regard des résultats obtenus dans d'autres États membres de l'UE. À titre d'exemple, Recupel a collecté, dans toute la Belgique, 115 585 tonnes de déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE) en 2013. Grâce à ce résultat, la Belgique est l'un des « meilleurs élèves » de l'Europe en matière de taux de recyclage des DEEE domestiques et atteint déjà les objectifs que l'Europe s'est fixés pour l'année 2016 en cette matière<sup>2</sup>.

**Le Conseil** estime dès lors que l'amélioration des résultats des taux de recyclage de certains États membres de l'UE doit aussi constituer un objectif de la transition européenne vers l'économie circulaire. À cet égard, il souhaite que la Belgique continue de faire valoir son expertise en matière de collecte sélective et de processus de recyclage auprès des États membres de l'UE accusant un retard dans ce domaine.

Il n'en demeure pas moins que **le Conseil** estime justifié de poursuivre les efforts pour, d'une part, augmenter la part de déchets recyclés et pour, d'autre part, soutenir la recherche et le développement de solutions en matière de « surcyclage »<sup>3</sup>.

Par ailleurs, **le Conseil** s'interroge quant à la possibilité technique de mesurer les quantités de matières recyclées réellement présentes dans les produits finis. Il estime dès lors qu'il faut déterminer des indicateurs clairs et objectivables permettant d'évaluer les objectifs en termes de recyclage. Par ailleurs, il insiste pour que de tels objectifs restent réalistes.

<sup>1</sup> <http://toad.eesc.europa.eu/viewdoc.aspx?doc=ces/nat/nat652/fr/eesc-2014-05003-00-00-ac-tra-fr.doc>

<sup>2</sup> <http://rapportannuel2013.recupel.be/>

<sup>3</sup> Alors que l'objectif du recyclage est la réintroduction dans le cycle de production des produits ou des matériaux arrivés en fin de vie, le concept de « surcyclage » va un pas plus loin dans la mesure où il vise la récupération des matériaux ou des produits en fin de vie afin de les transformer en matériaux ou produits de qualité ou d'utilité supérieure.

## MODE DE CONSOMMATION

**Le Conseil** est favorable au principe de l'économie de la fonctionnalité. Bien que ce concept ne soit pas neuf, il estime opportun de chercher à l'améliorer et à l'appliquer à de nouveaux secteurs.

## Conclusion

**Le Conseil** salue la volonté de la Région à entamer la transition vers l'économie circulaire. Pour que cette transition s'effectue dans les meilleures conditions pour les entreprises, les travailleurs et tous les autres acteurs régionaux, il estime essentiel de mettre en place un certain nombre d'actions :

- Identifier et tenir compte des actions (privées et publiques) déjà menées dans et autour de la Région en matière de développement durable ;
- Soutenir l'ensemble des acteurs économiques et, le cas échéant, adapter les mesures de soutien en matière d'environnement ;
- Adapter l'offre des formations et garantir la création d'emplois pour les personnes « peu qualifiées » ;
- Poursuivre les efforts consentis en matière de concertation des acteurs de la transition et mobiliser les moyens nécessaires à cette transition ;
- Identifier les freins et obstacles à la transition, notamment législatifs et juridiques (ex. : statuts « déchet » et « sous-produits ». Le cas échéant, adapter le cadre législatif pour tenir compte du nouveau paradigme imposé par l'économie circulaire ;
- Établir des objectifs clairs et mesurables et définir les indicateurs s'y relatant, en collaboration avec les secteurs économiques, les autres Régions et l'autorité fédérale.
- Garantir la cohérence inter et intra régionale des actions à mettre en œuvre et collaborer étroitement avec les autres Régions et l'autorité fédérale afin de ne pas dédoubler les initiatives et éviter le gaspillage de ressources ;
- Assurer l'exemplarité des pouvoirs publics ;
- Établir une liste d'actions pouvant être mises en œuvre de manière prioritaire ;
- Lutter contre l'obsolescence programmée des produits ;
- Poursuivre les efforts en matière de recyclage ;
- Appliquer le principe de l'économie de la fonctionnalité à de nouveaux secteurs.

\*  
\*       \*  
\*