

Gouvernance et développement durable : Le cas de la responsabilité élargie du producteur dans une filière de gestion des déchets

Anne-Sophie MEROT
Univ. Grenoble Alpes, CNRS, CERAG-EDSG, F-38040 Grenoble
anne-sophie.merot@upmf-grenoble.fr

Frédérique GRAZZINI
Univ. Grenoble Alpes, CNRS, CERAG-IAE, F-38040 Grenoble

Jean-Pierre BOISSIN
Univ. Grenoble Alpes, CNRS, CERAG-IAE, F-38040 Grenoble

Résumé :

La gestion des déchets des équipements électriques et électroniques (DEEE) constitue un enjeu important en matière de développement durable et de responsabilité sociétale des producteurs. S'ils ne sont pas traités correctement, les DEEE peuvent être la source d'une pollution très toxique.

Dans ce contexte, la réglementation (directive européenne) met l'accent sur la responsabilité « élargie » des producteurs. Les producteurs sont responsables de la collecte et du traitement de leurs produits en fin de vie. Face à des volumes diffus et mélangés, les producteurs se sont regroupés pour mettre en place des organisations à qui ils ont délégué cette responsabilité : les éco-organismes. Mais ce n'est pas tant la responsabilité de chaque entreprise qui est en jeu que la responsabilité globale de toutes les parties prenantes dans la filière. La gouvernance doit impliquer tous les acteurs susceptibles d'affecter ou d'être affectés par les décisions.

La recherche des mécanismes et des lieux d'exercice de la gouvernance appliqués à cette filière nous a conduits à privilégier deux niveaux d'unité d'analyse : les éco-organismes en tant qu'organisation et sur lesquels repose la responsabilité élargie, et la filière en tant que réseau inter-organisationnel.

Nous montrons que la gouvernance est mixte dans la filière DEEE. En effet, d'une part les éco-organismes peuvent être considérés comme l'outil de gouvernance opérationnelle de la filière alors que d'autre part la gouvernance stratégique reste du ressort de l'ensemble des parties prenantes de la filière, notamment l'Etat, les associations de consommateurs et environnementales et les collectivités locales.

Cette recherche révèle également que le processus d'intégration des parties prenantes dans la gouvernance stratégique a lieu notamment dans des espaces d'échanges informels où s'élabore la rédaction du cahier des charges. Ce dernier étant la base de la réglementation, il doit être mis en œuvre par les éco-organismes. Pourtant, les acteurs de la société civile, parce qu'ils ont peu de moyens, sont en partie exclus de la procédure d'élaboration du cahier des charges, point-clé de la gouvernance stratégique.

Mots clés : développement durable, partie prenante, responsabilité élargie du producteur, gouvernance partenariale, gouvernance inter-organisationnelle

Gouvernance et développement durable :

Le cas de la responsabilité élargie du producteur dans une filière de gestion des déchets

INTRODUCTION

A une époque où la technologie progresse rapidement, les déchets des équipements électriques et électroniques (DEEE) ménagers ne représentent que 5% du poids total des déchets ménagers mais constituent le flux de déchets qui est en plus forte croissance depuis de nombreuses années (INSEE, 2012). La quantité croissante de ces appareils mis au rebut pose tout d'abord un problème environnemental, en raison des substances toxiques qu'ils contiennent. Cependant les DEEEs représentent également un gisement important de matières premières (les terres rares par exemple), pour lesquelles l'accès devient un enjeu économique stratégique. De part les enjeux environnementaux, économiques et sociaux qu'elles représentent, la gestion des déchets des DEEE s'inscrit donc dans la problématique du développement durable. Dans ce cadre, la directive européenne DEEE de 2003 (renouvelée en 2012) s'est construite autour du principe de responsabilité élargie du producteur (REP). Ce principe vise à rendre le fabricant du produit responsable de l'ensemble du cycle de vie du produit (Lindhqvist, 2000).

Dans la littérature académique, la responsabilité élargie du producteur est abordée soit d'un point de vue écologie industrielle, soit d'un point de vue juridique. A notre connaissance, aucuns travaux n'ont encore été réalisés sur la gouvernance des filières REP. Nous proposons donc de combler ce manque en recherchant les mécanismes et les lieux d'exercice de cette gouvernance. En effet, de part la multiplicité des parties prenantes impliquées et des enjeux, les questions telles que « qui décide de quoi ? » et « où et comment ces décisions sont elles prises ? », se posent.

La gouvernance d'une filière REP fait intervenir deux types de principes théoriques que nous approfondirons dans une première partie : d'une part, des principes éthiques, tels que les principes de responsabilité et de participation, et d'autre part, des principes liés à une approche partenariale de la gouvernance. Dans le cadre de cette approche, de façon originale, nous proposons deux niveaux d'analyse que sont l'organisation et le réseau inter-organisationnel. L'organisation qui a focalisé notre attention est l'organisme à qui les producteurs ont délégué la responsabilité de la collecte et du traitement des déchets : l'éco-

organisme. Quant au réseau inter-organisationnel, nous avons considéré la filière DEEE et ses parties prenantes.

La gouvernance de la filière DEEE est approfondie dans la deuxième partie. Dans ce contexte comprenant des enjeux importants, et des points de vue multiples voire contradictoires, nous avons cherché à déterminer les lieux d'exercice de la gouvernance. Pour cela nous avons utilisé un cadre d'analyse ciblé sur les parties prenantes, les instances d'échanges entre les parties prenantes, le processus de prise de décision, le système de contrôle et la diffusion de l'information.

1. LES PRINCIPES THEORIQUES QUI SOUS-TENDENT UNE APPROCHE PAR LES PARTIES PRENANTES

1.1 Des principes éthiques : le principe de participation et le principe de responsabilité

Le développement durable nécessite l'intégration de nouvelles dimensions dans la gouvernance, autres que la seule maximisation de la richesse financière : la richesse sociétale et environnementale. A ce titre, un nouveau paradigme autour des principes de participation et de responsabilité est proposé.

Le principe de participation

Dans un monde complexe, la science, seule, ne peut plus apporter de réponses absolues aux questions qui figurent en amont des décisions politiques (Funtowicz & Ravetz, 1993). Les questions liées au développement durable entrent dans ce nouveau paradigme liant questions sociales, environnementales et économiques. Elles se posent d'ailleurs dans un contexte à la fois d'incertitudes nombreuses (Mehta, Leach, & Scoones, 2001) et d'enjeux importants. L'évaluation des réponses scientifiques, en termes de légitimité et non en termes de validité, doit alors s'inscrire dans un processus participatif multi-acteurs permettant de confronter plusieurs points de vue. C'est notamment ce que préconisent Funtowicz et Ravetz dans les principes de la science post-normale (1993). Dans cette approche, la distinction traditionnelle entre faits scientifiques et système de valeurs (socialement construit) ne peut plus s'opérer ; ils sont liés.

L'incertitude liée au système étudié impose donc de faire intervenir la notion d'éthique, et la reconnaissance de la pluralité des perspectives conduit à une extension de la communauté de pairs (*extended peer community*) aux acteurs non scientifiques. Ces participants sont autant

d'acteurs légitimes au processus « d'assurance qualité » des apports scientifiques qui construisent la décision politique (Funtowicz & Ravetz, 1993).

Les approches participatives dans les processus de décisions concernant l'environnement deviennent courantes et prennent différentes formes : elles consistent à rapprocher différents acteurs, dans des cadres multiples, et pour une participation plus ou moins directe et formelle. La plupart des processus participatifs mettent en place un dialogue ouvert, un engagement citoyen large, et conduisent à ce que les individus aient une « voix » sur les décisions qui les concernent. Ils s'accompagnent de principes tels que l'autonomisation (empowerment), l'équité, la confiance et l'apprentissage (Reed, 2008). De cette manière, ils rendent non seulement le changement plus acceptable, mais aussi plus « accepté ».

Le principe de responsabilité

Le constat issu du rapport Brundtland de 1987 a établi la nécessité de croiser trois principes de développement (économiques, environnementaux et sociaux), pour tendre vers une utilisation des ressources qui ne compromettent pas l'avenir des générations futures. A ce concept est donc fortement attaché le principe de responsabilité, notamment développé par le philosophe allemand Hans Jonas dans son livre célèbre : le principe responsabilité (Das Prinzip Verantwortung) paru en 1979.

Dans son ouvrage Jonas parle notamment de la fragilité des équilibres naturels, et de la nécessité pour l'humanité de maîtriser sa propre puissance. Il explique que la technologie moderne pose de nouveaux problèmes éthiques. En effet, de par sa puissance et ses effets cumulatifs, la technologie est aujourd'hui capable de causer des dégâts irréparables sur la nature. « Le paradoxe est que l'homme contrôle la nature par le moyen d'une technique qu'il ne contrôle pas » (Sève, 1990). Mais si les équilibres naturels sont détruits, l'humanité risque aussi de disparaître. Or pour Jonas, il y a un impératif catégorique, celui de « la permanence d'une vie authentiquement humaine sur terre ». D'où l'éthique nouvelle de Jonas, pour permettre aux générations futures de survivre, qui consiste à octroyer aux générations actuelles la responsabilité de préserver les ressources naturelles.

Le principe de responsabilité entraîne dans son sillage deux autres principes : le principe de précaution et le principe pollueur/payeur.

Le principe de précaution, formulé par Hunyadi (2004), exprime que : « lorsqu'il y a présomption raisonnable d'un risque déraisonnable, l'absence de certitude *scientifique* quant à la réalisation de ce risque ne doit pas être prétexte à retarder l'adoption de mesures visant à limiter ou à éliminer ce risque ».

Le principe « pollueur-payeur » a des fondements principalement économiques. Il a été adopté dès 1972 par l'OCDE : « le pollueur doit supporter le coût des mesures qu'il est légalement tenu de prendre pour protéger l'environnement » (Igalens & Joras, 2002). Les entreprises étant responsables de la pollution et des déchets générés lors de leur activité, elles doivent y remédier. Ce principe s'est focalisé principalement sur la phase de production du produit.

La participation et la responsabilité d'acteurs nombreux dans un contexte de développement durable montre que l'approche par les parties prenantes peut s'appréhender sous l'angle éthique, mais se décline également en terme stratégique et organisationnel.

1.2 Les approches partenariales de la gouvernance

Liant développement durable et entreprise, la responsabilité sociétale de l'entreprise (RSE) associe les parties prenantes et leurs enjeux dans les processus de prise de décision. De plus, la dynamique institutionnelle portée par la RSE, qui a conduit à faire éclater les frontières de l'entreprise, permet d'envisager une forme de gouvernance inter-organisationnelle, comme par exemple la gouvernance de réseau (Dupuis 2008).

1.2.1 Conception élargie des parties prenantes influant sur la gouvernance de l'organisation

A l'origine, la gouvernance d'entreprise est fortement marquée par le contexte anglo-saxon de démembrement des droits de propriété dans le cadre de l'entreprise managériale cotée : un actionnaire délègue son pouvoir de gestion à un dirigeant. Ainsi, avec cette conception réductionniste de la réalité, l'entreprise entrepreneuriale ne serait pas concernée par les enjeux de gouvernance si l'actionnaire et le dirigeant étaient un seul et même acteur. La théorie de l'agence de Jensen et Meckling (1976) a donc très vite été centrée sur la relation actionnaire / dirigeant dans une vision hiérarchique et coercitive. Or la théorie de l'agence concerne aussi une vision plus large de contrats de coopération entre deux agents (Jensen & Meckling, 1976, p.6). Ce n'est pas tant la théorie de l'agence que la théorie des droits de propriété centrée sur l'actionnaire qui fait obstacle à l'intégration d'autres parties prenantes. Il faut accepter une représentation théorique dépassant les seuls droits de propriété impliquant d'autres parties prenantes avec un pouvoir d'ingérence dans une gouvernance plus raisonnable (Martinet, 1997) que rationnelle au sens d'optimum économique.

En se référant aux mécanismes organisationnels, la définition de Charreaux (1997) a introduit la possibilité à différentes parties prenantes d'agir, au-delà du seul actionnaire. Cette

ouverture a permis d'introduire progressivement l'idée de gouvernance partenariale (Charreaux & Desbrières, 1998). Parallèlement, Freeman (1984) invitait à une gouvernance plus large avec la théorie des parties prenantes (TPP).

Cependant, certains auteurs considèrent la TPP trop floue sur la question des objectifs managériaux (Mercier, 2001) : rien n'est dit sur la manière de concilier les intérêts de chacun, ou même si cette réconciliation est possible. Sans remettre en cause la nécessité éthique de prendre en compte les parties prenantes, de nombreux auteurs rappellent la supériorité du modèle actionnarial de la gouvernance dans le monde des affaires. Certains droits (sécurité environnementale, droits des consommateurs et des salariés) sont d'ailleurs assurés par la loi. Ainsi, « la prise en compte des intérêts des parties prenantes ne leur donne pas pour autant un droit à la gouvernance » (Mercier 2001).

Pour autant, Freeman (1999) conteste vigoureusement l'idée qu'il y ait d'un côté l'éthique et de l'autre le 'business' proprement dit ; pour lui, la prise en compte des parties prenantes dans la stratégie de l'entreprise est bénéfique sur ces deux dimensions.

Les concepts de légitimité et de pouvoir sont centraux dans l'analyse des parties prenantes (Aggeri, Acquier, & others, 2005). Le pouvoir de la partie prenante dans ses relations avec l'entreprise est compris comme sa capacité à influencer l'entreprise ou « la faire agir suivant une orientation souhaitée » (Plane, 2007). La légitimité, quant à elle, est « une perception générale que les actions d'une entité sont désirables, convenables ou appropriées dans un ensemble socialement construit de normes, valeurs, croyances et définitions » (Suchman, 1995). Au sens managérial, la légitimité d'une partie prenante est considérée indépendamment de l'analyse de la *validité de la demande* de la partie prenante, mais plutôt sur la nécessité ou non de dépenser du temps et des ressources pour gérer la partie prenante en question (Freeman 1984).

Après une première cartographie qui consiste à lister les acteurs qui affectent ou peuvent affecter la réalisation des objectifs de l'entreprise, l'objectif est de hiérarchiser l'importance des parties prenantes. En effet, l'entreprise doit se fixer des priorités pour ne pas se retrouver prise au piège d'engagements trop nombreux (Igalens & Point, 2009). De ce point de vue, Clarkson (1995) distingue deux types de parties prenantes :

- Les parties prenantes primaires, qui ont une relation contractuelle et formelle avec l'entreprise. L'interdépendance entre la firme et ces parties prenantes est forte.
- Les parties prenantes secondaires, qui ne sont pas engagés dans des transactions avec l'entreprise et ne sont pas nécessaires à sa survie, mais qui peuvent potentiellement affecter l'entreprise par le biais de campagne défavorable ou de boycotts

L'analyse des parties prenantes est essentielle lorsqu'il existe une interdépendance entre une organisation et des acteurs. Mais la théorie des parties prenantes de Freeman tend à « ramener tout rapport entre agents à un même mode de rapport contractuel générique » (Dupuis, 2008), et n'intègre pas les évolutions de la délimitation des frontières de la firme. La responsabilité sociétale de l'entreprise conduit à reconsidérer le niveau des lieux de la gouvernance, comme par exemple celui des filières de production ou du territoire (Dupuis, 2008).

1.2.2 Les parties prenantes influant sur la gouvernance inter-organisationnelle

Dans la littérature en management, la gouvernance de réseau est connue pour aider à l'élaboration de produits et de services complexes dans des industries hautement compétitives telles que les semi-conducteurs, les biotechnologies, les services financiers (Jones, Hesterly, & Borgatti, 1997).

Dans leur recherche de structures de gouvernance capables de gérer des risques environnementaux, tels que des déchets toxiques, Benn, Dunphy, & Martin (2009) parviennent à la conclusion que ces institutions doivent être capables de s'adapter au caractère changeant du risque (et de la *perception* de ce risque) ainsi qu'aux parties prenantes impliquées dans le processus de décision. Bien qu'imparfaits, les formes de gouvernance 'horizontale' ou en réseau permettent à « des voix multiples » d'être entendues, plutôt que seulement la voix légale (Benn et al., 2009).

Concernant les rôles et composition de ces structures de gouvernance de réseau, les réseaux territorialisés d'organisation (RTO) distinguent deux niveaux de gouvernance (Bocquet & Mothe, 2009, Chabault, 2009):

- la gouvernance stratégique, mise en place volontairement pour élaborer des règles collectives dans des structures constituées de membres élus
- la gouvernance opérationnelle, incarnée par les structures de pilotage

Ces deux types de gouvernance mettent en évidence le fait que deux types de décisions sont nécessaires et cohabitent :

- des décisions à court et moyen terme, qui concernent l'activité régulière de la filière. Ces décisions peuvent relever d'une seule organisation dédiée à la gestion courante de l'activité

- des décisions à long terme, qui concernent les orientations stratégiques de la filière et qui prennent alors en compte les intérêts et les points de vue des parties prenantes de la filière
- Cette gouvernance à deux niveaux doit pouvoir coexister harmonieusement sans que l'une ne puisse neutraliser l'autre, et pour que la gouvernance stratégique puisse alimenter la gouvernance opérationnelle.

1.3 Les mécanismes organisationnels de la gouvernance

En plus de la qualification des parties prenantes, l'étude des instances de décisions, du processus de décisions et du système de contrôle est nécessaire dans le cadre de l'analyse d'un système de gouvernance élargie (Charreaux, 1997, Perez, 2009, Doligez, 2009).

Instances – structures formelles et informelles

Les instances de gouvernance peuvent être définies comme les structures habilitant les décisions stratégiques, en d'autres termes les circonstances dans lesquelles ont lieu 'les ratifications des décisions' (selon la définition du processus décisionnel de Fama et Jensen (1983)). Williamson (1979, p239) définit les structures de gouvernance comme étant la « matrice institutionnelle au sein de laquelle les transactions sont négociées et exécutées ». Nous utiliserons la typologie de Charreaux (1997) pour analyser les structures formelles - ou spécifiques - et informelles - ou non-spécifiques- de la gouvernance. Les structures informelles représentent notamment les contextes d'interaction des parties prenantes entre elles, et avec l'organisation.

L'intérêt d'élargir les structures de gouvernance aux structures informelles est que le conseil d'administration – structure formelle, mécanisme de gouvernance spécifique (Charreaux, 1997) – ne constitue pas un système de contrôle forcément efficace. Selon Jensen (1993), « l'importance de la politesse et de la courtoisie aux dépens de la vérité et de la franchise est à la fois un symptôme et la cause de l'échec du système de contrôle. Les dirigeants ont les mêmes insécurités et mécanismes de défense que n'importe quel individu ; peu d'entre eux acceptent, encore moins recherchent, le contrôle et les critiques d'un conseil d'administration actif et attentif. (...) Le résultat est un cycle continu d'inefficacité : le directeur général, en récompensant les accords et en décourageant les conflits, a le pouvoir de contrôler le conseil d'administration, ce qui finalement conduit à réduire sa performance et celle de la firme ».

Le processus de prise de décisions

La gouvernance ayant pour objectifs de partager le pouvoir et de minimiser les conflits entre les parties prenantes (ou coûts d'agence), il est pertinent de s'intéresser au processus décisionnel menant à la poursuite de ces objectifs. Comme le soulignent Fama et Jensen

(1983), celui qui prend les décisions importantes n'en supporte pas forcément les conséquences. Cette situation ne concerne d'ailleurs pas seulement la grande entreprise managériale, mais aussi les entreprises à but non lucratif. Selon ces auteurs, la survie de ces organisations est alors due au fait qu'il existe une séparation claire entre le management de la décision d'une part, et son contrôle d'autre part. L'initiative de la décision, c'est-à-dire la formulation de propositions, ainsi que l'implémentation de cette décision sont généralement des activités attribuées aux mêmes agents ; elles constituent le management de la décision. La ratification et la surveillance de la décision sont les activités qui sont regroupées sous le terme de contrôle de la décision (Fama & Jensen, 1983).

Système de contrôle

Les formes organisationnelles complexes telles que les formes en réseau entraînent des problématiques de contrôle (Dumoulin & Gbaka, 1997), situées, schématiquement, entre « le marché et la hiérarchie » (Thorelli, 1986). Cependant, de manière générale la forme de gouvernance en réseau implique moins un système de contrôle formel et coercitif, qu'un système de coordination et de contrôle social tel que les sanctions collectives et la réputation (Jones et al., 1997). Calqué sur le processus décisionnel de Fama et Jensen (1983), le système de contrôle du décisionnaire quant à lui peut s'étendre des phases d'initiative aux phases d'implémentation des décisions, ainsi que sur la ratification (contrôle ex ante) et la surveillance (contrôle ex post) de la décision (Charreaux 2008).

La diffusion de l'information

La pertinence de l'étude de la diffusion de l'information dans notre cadre analytique tient à l'importance de l'information dans la prise de décision. La qualité de l'information disponible au niveau de tous les acteurs facilite le contrôle et la prise de décision (Doligez, 2009). Dans le cadre de notre étude, le partage et la diffusion d'une information fiable est nécessaire légalement d'une part, et d'autre part pour le fonctionnement correct de toute la filière. En outre, il est important qu'une gouvernance appliquée à une gestion environnementale puisse s'appuyer sur une source d'information fiable sur l'état des stocks, des flux et des processus de la ressource à gérer (Dietz, Ostrom, & Stern, 2003). Enfin, le processus participatif, comme nous l'avons vu plus haut, permet de mettre en commun l'information, et d'intégrer de nouvelles informations dès qu'elles sont disponibles. Une compréhension plus globale, comprenant des points de vue de nature scientifique, social et économique, peut alors être atteinte (Van den Hove, 2000). Ainsi, le partage d'information permettant un apprentissage collectif des enjeux ainsi que la recherche de solutions innovantes est à la base de l'action collective.

2 LE CAS DE LA FILIERE DEEE

Soucieuse de trouver des solutions pour limiter la quantité de déchets, l'OCDE a mis en place un programme de travail sur la responsabilité élargie du producteur (REP) dès le milieu des années 90. Ce principe est notamment issu du principe « pollueur-payeur », le producteur étant donc, dans ce contexte, considéré comme pollueur.

La gestion des déchets des équipements électriques et électroniques a été institutionnalisée en tant que filière REP en 2003 par la directive européenne dite « directive DEEE ». En droit français, les producteurs de ces équipements sont devenus responsables de la gestion de la fin de vie de leur produit avec le décret du 20 juillet 2005. Nous allons voir dans le détail ce que cette responsabilité élargie implique pour les producteurs.

2.1 Le principe de responsabilité élargie du producteur

La responsabilité élargie du producteur (REP) est un principe de gestion environnementale qui vise à rendre le fabricant du produit responsable de l'ensemble du cycle de vie du produit (Lindhqvist, 2000). La responsabilité n'est pas seulement transférée sur la gestion de la fin de vie, mais également sur les activités en amont telles que le choix des matériaux et la conception du produit (OECD, 2001). La prise en compte de la fin de vie des produits par les producteurs est censée aboutir à une modification des modes de conception et de production des produits. En effet, pour diminuer la quantité de déchets produite, et donc le coût de leur traitement, les producteurs sont amenés à prendre en compte le recyclage des matériaux, la réparabilité ou le réemploi du produit ou de ses composants. Tous ces paramètres doivent être intégrés en amont, dès la conception des produits.

Il existe deux types de responsabilité : une responsabilité individuelle, où les producteurs gèrent eux-mêmes la fin de vie de leurs propres déchets, et une responsabilité collective, où les producteurs se regroupent dans un éco-organisme pour mutualiser cette gestion. La responsabilité individuelle implique des coûts de transaction importants de suivi et de tri de millions de produits. La responsabilité collective, plus économique à mettre en place au niveau national, n'a par contre que de faibles effets sur l'éco-conception des produits (Lindhqvist et Lifset 2003, Sachs 2006).

La gouvernance d'une filière REP nous conduit donc à privilégier d'abord le niveau d'analyse qui est l'éco-organisme. Or, le niveau inter-organisationnel avec sa dimension stratégique, est essentiel pour rendre compte de la complexité du système de gouvernance de la filière.

2.2 Méthodologie

Notre méthodologie s'apparente à l'exploration hybride telle que définie par Charreire et Durieux (Thiéart, 2007), qui consiste « à procéder par allers-retours entre des observations et des connaissances théoriques tout au long de la recherche ».

Nous avons utilisé des données primaires sous formes d'entretiens semi-directifs, basés sur un guide d'entretien détaillant par des questions le cadre d'analyse de la gouvernance : analyse des parties prenantes, instances formelles et informelles, processus de décision, système de contrôle. Les données secondaires comprennent les documents, fournis par les parties prenantes, ou obtenus sur internet.

Tableau 1 : Données utilisées pour l'analyse qualitative

Partie Prenante	Données primaires	Données secondaires
	Entretiens réalisés	Type et nombre de documents utilisés
Éco-organismes (Eco-org1, Eco-org2, Eco-org3)	3	Statuts, rapports d'activités : 5
Producteurs(Producteur1,Producteur2, Producteur3, Producteur4) Producteurs-Distributeurs (Distributeur1)	4 1	
Industriels (logistique et traitement) (Industriel1, Industriel2, Industriel3)	3	Livre blanc, Rapport de colloque : 2
Collectivités(Collectivité1,Collectivité2, Collectivité3, Collectivité4)	4	Rapport du CNR (2012) : 1
Etat (Etat1, Etat2, Etat3, Etat4)	4	Avis Autorité de la Concurrence, Lignes directrices, Rapport ministériel, Rapport parlementaire, Cahier des charges, Rapport groupe Grenelle : 6. Documents Ademe : 3
Associations environnementales (Ass-Env1, Ass-Env2)	2	Fiches d'information, lettre ouverte : 3
Associations de consommateurs (Ass-Conso1, Ass-Conso2)	2	
Economie sociale et solidaire (ESS1, ESS2)	2	

L'analyse des données primaires (entretiens entièrement retranscrits) et secondaires a été facilitée par l'utilisation d'un logiciel de codage (N'Vivo v10). Ce logiciel a permis un encodage dans une arborescence initiale calquée sur le guide d'entretien, et affinée au fur et à mesure de l'exploration des sources (par le biais de nombreuses requêtes textuelles). La relecture de chaque code (ou 'nœud' dans NVivo) a permis de développer la hiérarchie sous-jacente par l'ajout de nouveaux codes, jusqu'à saturation.

Participation des acteurs

Dans un premier temps, l'application d'un cadre conceptuel ou d'une méthode d'analyse donne une structure à une enquête. Cette structuration peut aller jusqu'à tester dans quelle mesure une construction axiomatique choisie peut rendre intelligible le domaine phénoménal en question. Mais dans un deuxième temps, les chercheurs, « s'ils ont leurs yeux et leurs oreilles », apprennent aussi de la réalité qui les concerne en écoutant ce que d'autres points de vue ont à dire sur la situation et sur la méthode de recherche (O'Connor, 1999).

Nous avons donc choisi d'offrir aux parties prenantes préalablement interviewées sur les mécanismes de gouvernance, la possibilité de commenter et d'enrichir le travail d'enquête, lors d'une journée de restitution. Une présentation lors de la séance plénière de la matinée (3h) a abordé plusieurs séries de questions sur la gouvernance, la responsabilité élargie du producteur et l'éco-conception, qui ont ensuite été approfondies durant des tables-rondes (gouvernance : 2h, REP : 2h). Le discours produit lors de la journée de restitution a été entièrement retranscrit et utilisé pour l'encodage.

3 CARACTERISATION DE LA GOUVERNANCE DE LA FILIERE DEEE

La journée de restitution fut décisive dans la production de cette recherche. Le fait de confronter les acteurs aux résultats préalables a permis de mettre en exergue les deux niveaux de gouvernance :

- une gouvernance stratégique, qui concerne des décisions prises en dernier ressort par l'Etat, construite par les parties prenantes dans des instances spécifiques, et qui peut potentiellement changer l'orientation de la filière.
- et une gouvernance opérationnelle, axée sur la gestion quotidienne des déchets par les éco-organismes

Dans chacun des cas, nous allons caractériser l'influence des parties prenantes et étudier les mécanismes organisationnels de la gouvernance.

3.1 Influence des parties prenantes sur la gouvernance opérationnelle des éco-organismes

3.1.1 Les parties prenantes primaires de l'éco-organisme

Les parties prenantes primaires comprennent les actionnaires (producteurs et producteurs-distributeurs), les opérateurs de traitement, les collectivités et l'Etat

Les producteurs-actionnaires des éco-organismes sont les donneurs d'ordre ; c'est sur eux que pèse la responsabilité réglementaire. Certains distributeurs vendent des produits sous leur propre marque ; ils sont donc considérés comme des producteurs. Ces grandes marques de distribution, représentées par le puissant syndicat de la distribution, la FCD, « *regroupent les poids lourds de l'emploi et de l'économie française* » (Collectivité¹). Ces producteurs-distributeurs ont d'ailleurs un double rôle ; ils sont à la fois actionnaires et donc décisionnaires au sein de l'éco-organisme, mais aussi percepteurs d'un soutien financier au titre de la collecte des déchets de la part des éco-organismes.

La relation entre les opérateurs de traitement et les éco-organismes est contractuelle. A ce titre, ces parties prenantes sont considérées comme primaires.

Une relation d'interdépendance existe entre les éco-organismes et les collectivités, qui avec leurs déchetteries constituent le gisement de déchets le plus important. Les éco-organismes ont obligation de collecter toutes les déchetteries même celles qui ne sont pas rentables d'un point de vue logistique.

L'Etat a sur l'éco-organisme un pouvoir « *nucléaire* » (Etat⁴), qui consiste à ne pas ré-agréer l'éco-organisme. Cependant, ce pouvoir est relativement théorique, puisqu'un non-ré-agrément est pratiquement inapplicable. L'Etat a la légitimité réglementaire et un pouvoir de sanction fort, bien que théorique d'un point de vue opérationnel.

3.1.2 Les instances de décisions opérationnelles

Les décisions opérationnelles sont prises dans des instances de rencontres bilatérales entre les éco-organismes et les collectivités (comité de conciliation), ou les éco-organismes et les opérateurs de traitement (comité d'orientation opérationnel)

Les rencontres bilatérales pallient à la lourdeur de la grande commission rassemblant tous les acteurs : la Commission Consultative d'Agrément (CCA). Certains sujets –concernant les appels d'offre entre éco-organismes et opérateurs de traitement par exemple– ne peuvent pas être abordés dans cette instance multi-acteurs. En effet ces sujets portent sur :

- des sujets épineux, parfois considérés comme confidentiels : « *on peut difficilement dire ce genre de choses en CCA, parce que je ne suis pas sûr que les collectivités comprendraient, je ne suis pas sûr que les O.N.G. comprendraient* » (Industriel³).
- des questions nécessitant une expertise qui n'est pas forcément trouvée dans une instance généraliste où siègent les représentants des parties prenantes, comme en témoigne un des éco-organisme (Eco-org²) : « *il est indispensable d'avoir ces instances de discussion bi-*

partites ou au maximum tri-partites qui permettent de dégrossir le problème avec des experts ».

- des aspects concurrentiels entre les éco-organismes eux-mêmes (« *comment on accède à certains gisements, comment on met en place certaines filières* » (Eco-org2)).

3.1.3 Le processus de prise de décisions opérationnelles

L'activité des éco-organismes consiste à mettre en œuvre et se conformer au cahier des charges auquel est attaché leur agrément. Pour fonctionner au jour le jour et gérer les déchets conformément à leurs obligations réglementaires, les éco-organismes ont besoin de prendre des décisions opérationnelles, comme l'expriment les éco-organismes : « *On se rend bien compte qu'on n'a pas tout prévu dans le cahier des charges, donc on a ensuite un certain nombre de décisions qui sont prises au niveau de chaque éco-organisme* » (Eco-org2). « *Si par gouvernance on entend : quelles décisions stratégiques on va prendre? On n'en prend aucune, on ne prend que des décisions d'application* » (Eco-org3). « *Les administrateurs, leur premier objectif c'est le respect du cahier des charges d'agrément* » (Eco-org1).

3.1.4 Le système de contrôle sur les éco-organismes

Le contrôle sur les éco-organismes est de trois ordres : un contrôle par l'ensemble des parties prenantes du fait de l'obligation de transparence des données, un contrôle par les actionnaires du fait du statut de société privée des éco-organismes, et enfin un contrôle par les pouvoirs publics par la menace de sanction.

Au sein de la commission consultative d'agrément, les éco-organismes rendent compte très régulièrement de leur taux de collecte et de recyclage. Chaque partie prenante a connaissance de la bonne ou mauvaise performance de la filière, via les chiffres montrés par les éco-organismes. Ainsi, chacun exerce sur l'autre un contrôle du fait de la connaissance de la filière : « *(les éco-organismes) ne peuvent pas non plus cacher les choses, parce que forcément les autres savent ce qui se passe. C'est un petit milieu malgré tout. Donc la transparence est quand même assez élevée* » (ESS1).

Les éco-organismes de la filière DEEE sont des SAS et ont dans leur conseil d'administration des représentants des producteurs fondateurs¹, ou des producteurs qui représentent une part importante de la part de marché de l'éco-organisme². L'éco-organisme est donc de fait

¹ ERP a été fondée par quatre producteurs : Electrolux, Sony, HP et Procter&Gamble

² « *Nos actionnaires représentent 80% de nos mises sur le marché* » (Eco-org1)

d'abord et avant tout piloté par les producteurs : « *l'éco-organisme est dirigé par les producteurs, et uniquement par les producteurs* » (Collectivité2)

Au sens où le contrôle ne peut exister sans possibilité de sanction, l'Etat est considéré comme la seule partie prenante capable de contrôler les éco-organismes. Cependant, « historiquement, la seule sanction possible à l'encontre des éco-organismes était le retrait de l'agrément (...). Cette sanction était disproportionnée pour des légers manquements au respect du cahier des charges et ne permettait pas un contrôle optimal des éco-organismes agréés et des systèmes individuels approuvés. Ainsi, les pouvoirs publics ont décidé de se doter de possibilités de sanctions graduées » (DGPR & ADEME, 2012). La modification de l'article L. 541-10 du code de l'environnement a ainsi introduit deux régimes de sanctions administratives, comprenant des amendes pouvant aller jusqu'à 30 000 euros.

Le contrôle de l'Etat est aussi exercé notamment par le censeur d'Etat qui siège au conseil d'administration des éco-organismes, pour vérifier la bonne gestion des recettes, donc des éco-contributions, ainsi que suffisamment de provisions sont faites, sans que celles-ci dépassent l'équivalent d'une année de recettes d'éco-contribution.

Les faiblesses du système de contrôle des éco-organismes porte sur deux aspects : le caractère peu dissuasif des sanctions, et le manque de cohérence. Pour le Cercle National du Recyclage la sanction de 30 000 euros prévue dans l'article L.541-10 du code de l'environnement, qui « représente au maximum moins de 1 % du montant des contributions perçues par chacun d'entre eux, semble très peu dissuasive. De plus, si en théorie le retrait de l'agrément d'un éco-organisme semble possible, il paraît difficile de l'appliquer si aucun autre éco-organisme ne peut prendre en charge la filière » (Cercle National du Recyclage, 2012). En outre, pour le Cercle National du Recyclage, l'atteinte des objectifs devrait être une obligation réglementaire, car « les termes 'participer à l'atteinte', 'contribuer à l'atteinte' et 'travailler à l'atteinte' ne permettent pas de sanctionner les éco-organismes pour non respect de leur cahier des charges s'ils n'ont pas atteint ces objectifs de collecte, de recyclage ou de valorisation ».

Le manque de cohérence s'explique par la multiplicité des audits et des moyens de contrôle. Certains éco-organismes s'en plaignent : « *Là où certains pays font confiance à priori aux producteurs pour mettre en place les moyens nécessaires à l'atteinte des objectifs, (...) on a en France un système à plusieurs étages, une vraie pièce-monté de mariage, où un certain nombre de contrôles sont réalisés par un certain nombre de parties prenantes, pour vérifier non seulement l'atteinte des résultats mais également la mise en œuvre des moyens, à des*

niveaux de détail, qui relèvent du management de fait de l'entreprise et non pas de la gouvernance d'une autorité de tutelle. » (Eco-org3).

L'Etat le reconnaît : « *Aujourd'hui les pouvoirs publics ont tout pouvoir d'investigation sur les éco-organismes. On ne manque pas d'outils de contrôle, on manque d'organisation des outils de contrôle* » (Etat3, voir aussi (DGPR & ADEME, 2012), p89).

3.1.5 L'accès à l'information

Les obligations d'information de l'éco-organisme font parties de son cahier des charges. En ce sens, elles constituent un objectif opérationnel. Les obligations d'informations sont nombreuses et visent plusieurs parties prenantes : les consommateurs (information sur le geste de tri et les sites de collecte), les opérateurs de collecte et les collectivités territoriales, les opérateurs de traitement, les producteurs adhérents et les distributeurs, les ministères co-signataires du cahier des charges (Ministère de l'environnement, Ministère de l'économie, de l'industrie, et Ministère de l'intérieur) et l'Ademe en particulier, et enfin les membres de la commission consultative d'agrément en général (Ministère de l'Environnement, 2009).

3.2 Influence des parties prenantes dans la cadre d'une gouvernance stratégique de filière

3.2.1 L'importance relative des parties prenantes dans la filière

Le pouvoir institutionnel est principalement détenu par l'Etat qui, d'après les textes réglementaires, a la charge de la régulation de la filière. Cependant, le pouvoir de l'Etat est très limité au niveau de la régulation du marché du traitement des déchets qui relève « *d'affaires privées de relations commerciales entre entreprises privées* » (Industriel2). Avec sa légitimité réglementaire et son pouvoir institutionnel, l'Etat est donc un acteur dominant, qui peut « *anticiper des dérives ou des problèmes qui pourraient naître* », et qui « *donne des orientations* » (Producteur2). Cependant, cette vision est nuancée, notamment par la partie prenante 'Collectivités' : l'Etat n'a pas de pouvoir sur « *les grandes orientations, combien on met d'argent dans la R&D, la rémunération des cadres dirigeants* » (Collectivité2). Il reste qu'un consensus existe sur l'action coercitive des pouvoirs publics et notamment dans la décision finale sur le cahier des charges.

La société civile comprend : les associations de défense de l'environnement, les associations de consommateurs. Dans le contexte de la filière, les collectivités et les acteurs de l'Economie

Sociale et Solidaire (ESS) sont aussi intégrés dans l'ensemble de la société civile. Du point de vue des producteurs, la société civile sait se faire écouter ; « *ce ne sont pas du tout des acteurs de second plan* » (Producteur2). Le dialogue existe, les producteurs essaient de répondre au mieux à leurs questions et remarques, avec une pointe d'intérêt dans cette prise en compte car, « *in fine, c'est aussi le consommateur qui achète nos produits* » (Producteur1). Les producteurs ont également conscience du fait que « *les autorités publiques sont extrêmement sensibles aux propos et aux positions que peuvent prendre les associations de consommateurs, et les associations environnementales* » (Producteur2). Bien qu'étant considérés comme des interlocuteurs légitimes, les acteurs associatifs ne peuvent réellement exercer de pouvoir sur les éco-organismes. Leurs niveaux d'attentes sont clairement exprimés, mais ils ne se retrouvent pas toujours dans la formulation finale du cahier des charges, « *parce que évidemment il y a souvent arbitrage au nom d'un principe de réalité* » (Eco-org3).

Les associations environnementales et de consommateur entendent cependant peser dans les orientations de la filière, chacune ayant sa propre cause à défendre : l'éco-conception, la prévention des déchets, et la production de biens durables, pour les associations environnementales, et l'information et la communication sur la gestion des déchets pour les associations de consommateurs. Ces acteurs tiennent ces positions sur le long terme, et comptent fermement sur les outils mis à leur disposition pour marquer leur influence.

Les parties prenantes de la société civile ont conscience du poids économique des entreprises qui leur font face. Les producteurs « *veulent vendre du produit* » (ESS1), les opérateurs de traitement veulent « *traiter du déchet* » (Eco-org2), et ces groupes d'acteurs ont, dans l'économie française, un poids important en termes d'emplois. Même si les entreprises de l'ESS jouent un rôle dans la collecte et le traitement des déchets, il est minime par rapport à la force de frappe des grosses entreprises telles que Veolia, Sita, Derichbourg etc. : « *nous on représente une goutte d'eau là-dedans* » (ESS1). Ce point de vue est partagé la partie prenante 'Collectivités' : ces multinationales « *ont un poids économiques dans le panorama des activités françaises qui est nettement plus important que l'ensemble des collectivités françaises en charge des déchets* » (Collectivité1).

3.2.2 Les instances de décisions stratégiques

Les échanges conduisant potentiellement à influencer la stratégie de la filière et donc de l'éco-organisme interviennent lors de rencontres physiques entre représentants des éco-organismes

et ceux des parties prenantes, telles que des colloques, réunions de comité de pilotage, de commissions, de groupes de travail ou autres réunions d'information.

La rencontre physique permet d'atténuer certaines crispations entre les parties prenantes, comme en témoigne un des syndicats de producteur (Producteur4) : « *Je pense pour être honnête que l'instance elle joue, puisque quand on se croise on sait qu'on va discuter avec eux. On n'arrive pas braqués, eux non plus* ». Tout en ayant conscience de leur statut d'entreprise privée, les éco-organismes reconnaissent la vertu du dialogue et de l'échange avec les autres parties prenantes : « *Il y a très peu, dans le monde économique, de fonctionnement des entreprises, de cas où il y a un tel dialogue entre les parties prenantes* » (Eco-org1).

- La Commission Consultative d'Agrément (CCA) et les groupes de travail

L'instance qui regroupe le plus de personnes est la CCA. C'est par le biais de cette commission que les éco-organismes remplissent leurs obligations d'information. Le rôle de la commission, vu par les pouvoirs publics, est de : « *veiller au bon fonctionnement de la filière. (C')est un lieu d'échanges, de concertation, de partage d'initiatives et de mutualisation d'expériences au sein de la filière dont elle a vocation à assurer le suivi, où sont exprimés les points de vue de chacun et où sont recherchés des consensus dans le sens de l'intérêt général.* » (DGPR & ADEME, 2012). L'idée ici est bien de rapprocher les parties prenantes, de permettre la concertation et de faire en sorte que chacun exprime ses contraintes et sa vision des enjeux de la filière, pour aboutir, comme l'exprime le président de la Commission, à « *un compromis respectueux vis à vis de l'Etat bien entendu et puis des possibilités, des capacités, des volontés ou des contraintes de chacune des parties* » (Collectivité4).

Néanmoins, pour les parties prenantes présentes à la CCA, celle-ci n'apparaît pas comme étant véritablement une instance où des décisions sont prises et même où les orientations de la filière sont données. En effet, d'une part, beaucoup de discussions ont lieu en amont de cette instance, dans les groupes de travail mis en place par les éco-organismes. Ainsi, « *quand le sujet arrive à la commission d'agrément il est déjà en grande partie je ne dis pas réglé, mais cadré* » (Producteur3). « *On aborde beaucoup de sujets qui sont après traités par des groupes de travail pour préparer des prises de décision à la prochaine réunion de la commission consultative* » (Ass-Conso.1). « *La CCA pour moi est plus un lieu d'échange et de débats, de restitution, pour tenir au courant tout le monde, pour se voir. (...) Mais les discussions ont lieu plus dans des groupes de travail au préalable* » (Eco-org3). Sur la question des orientations de la filière, qui donnent aux industriels de traitement une vision sur leurs investissements sur 5 à 10 ans, la CCA n'est pas la bonne arène, car les sujets ne sont pas

traités en profondeur : « *c'est vrai que (dans) la commission d'agrément, on n'a pas le temps de discuter de ces sujets là* » (Eco-org1).

D'autre part, le nombre de participants ne permet pas « le partage d'initiatives et la mutualisation d'expériences » dont parle le rapport de la DGPR : « *il y a 50 personnes autour de la table, c'est difficile de faire valoir son point de vue, et de toute manière ça reste consultatif* » (Industriel1). Dans les groupes de travail au contraire, le nombre réduit de participant facilite les échanges d'idées : « *ça va vite, ça fuse, chacun a son mot à dire* » (Producteur4). Les groupes de travail alimentent la commission sur des sujets spécifiques. Cependant, même si tout type d'acteurs peuvent y participer, certaines parties prenantes, notamment associatives, n'ont pas les moyens physiques ou financiers de participer à tous les groupes de travail : « *parce qu'il faudrait être une armée de bénévoles considérables pour arriver à participer à tous les groupes de travail. Et puis en fait après on s'épuise sur ces questions.* » (Ass-Env.1). Le travail sur le cahier des charges est fait notamment dans les groupes de travail. D'où l'enjeu d'être présent. Les organismes qui peuvent dédier des salariés aux groupes de travail, comme les grosses associations de collectivités locales, les syndicats de producteur, ou d'opérateurs de traitement, ont ainsi plus de possibilités d'influer sur le travail informel qui est fait en dehors de la commission, et ces organisations en ont conscience.

3.2.3 Le processus de prise de décisions stratégiques

Toutes les parties prenantes interviennent dans la rédaction du cahier des charges, dans les différents groupes de travail, avec leurs propres objectifs de lobbying que ce soit la modulation de l'éco-contribution pour les associations environnementales, ou les objectifs chiffrés de réemploi pour les entreprises de l'économie sociale et solidaire. Le contenu du cahier des charges est d'abord discuté et élaboré au sein de groupes de travail placés sous l'égide du ministère de l'environnement. Les éco-organismes présentent ensuite un dossier d'agrément conforme au cahier des charges, et sont auditionnés par la commission consultative qui donnera un avis sur l'agrément. Ces agréments seront validés puis entérinés par le ministère de l'Environnement. Une fois l'agrément obtenu, le contenu du cahier des charges détermine l'ensemble des missions de l'éco-organisme.

C'est donc l'Etat qui prend la décision finale concernant le cahier des charges et l'agrément, comme en témoignent de nombreuses parties prenantes : « *En tant qu'arbitre on ne voit pas qui pourrait être autre en dehors de l'Etat dans ce rôle* » (Industriel2). « *C'est l'Etat qui décide de toutes façons...* » (Eco-org1) « *il existe toujours ce contrat, qui est le cahier des*

charges d'agrément, (...) sur lequel on influe un peu, mais c'est la DGPR³ qui décide à la fin. Donc il y a quand même au niveau de la DGPR et du ministère un pouvoir très fort pour donner la stratégie du dispositif » (Eco-org2).

Cependant, l'Etat n'est pas toujours compétent pour prendre des décisions et se repose sur les autres parties prenantes : *« sur des questions très techniques, par exemple, la contribution des producteurs, l'Etat s'appuie à 80% sur ce que dit l'éco-organisme », « qui sont eux mêmes fortement influencés par les professionnels du secteur »* (Collectivité1). L'Etat compte aussi sur les associations environnementales pour faire un *« travail de cohérence »* (Ass-Env.2) sur les informations données dans les documents, études et rapports.

L'Etat, dans son rôle de décisionnaire final, intervient aussi pour officialiser des décisions qui ont lieu ailleurs : *« la Commission Consultative d'Agrément va nous transmettre un certain nombre d'informations, de demandes, qu'on va répercuter, et que l'on va "officialiser" auprès des différents éco-organismes : l'étude gisement, les provisions etc. »* (Etat1). Certaines demandes sont exprimées depuis des années par certaines parties prenantes ; tous attendent la validation finale de la DGPR. La décision de l'Etat est donc construite par les différentes parties prenantes, qui interviennent de manière transparente mais pas forcément formalisée.

3.2.4 Le système de contrôle au sein de la filière

Le système de contrôle de la filière porte sur trois types d'acteurs : les producteurs adhérents, les opérateurs de collecte et de traitement, et bien entendu les éco-organismes (déjà traité).

Le contrôle sur les producteurs concerne principalement la véracité des déclarations de mises sur le marché. Depuis 2009, le cahier des charges imposent aux éco-organismes d'auditer chaque année une partie de leurs adhérents. Par ailleurs, des sanctions pénales (contraventions de 5^{ème} classe, soit au maximum 1500€) sont prévues dans le code de l'environnement (Art. R. 543-206) pour les producteurs qui manqueraient à leurs obligations de contribution.

Cependant, pour le Cercle National du recyclage, la fraude semble facile, et les « éco-organismes étant chargés des audits, il reste compliqué pour eux de dénoncer leurs propres adhérents qui ne respectent pas leur obligation » (Cercle National du Recyclage, 2012).

Les activités des opérateurs de collecte et de traitement sont contrôlées par l'Etat d'une part et les éco-organismes d'autre part. Les installations des opérateurs de traitement sont généralement soumises au régime des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), conformément à l'article L. 511-1 du code de l'environnement. A ce

³ Direction Générale de la Prévention des Risques, Ministère de l'Environnement

titre, elles doivent se conformer à des prescriptions techniques, fonction de la dangerosité des déchets qu'elles traitent.

Les éco-organismes ont également obligation de par leur cahier des charges de mettre en place des mesures de suivi et d'audit de leurs prestataires de collecte et de traitement. Ce suivi doit notamment assurer une traçabilité des déchets, ainsi que l'atteinte des objectifs environnementaux en matière de stockage et de traitement des déchets. Le nombre de contrôles et d'audits auquel les opérateurs de traitement sont soumis est fonction du nombre d'éco-organismes avec qui ils ont contractualisé (trois au maximum dans la filière DEEE). Le poids de ces contrôles a été reconnu par l'Autorité de la concurrence dans son avis du 13 juillet 2012 : « ces contrôles nécessaires peuvent conduire parfois à des sujétions importantes et perturber le fonctionnement des entreprises ».

3.2.5 L'accès à l'information : deux enjeux principaux

Les deux enjeux principaux de l'accès à l'information concernent son utilisation, d'une part pour construire la décision au sein de la filière, d'autre part pour atteindre les objectifs environnementaux tout en protégeant les secrets industriels.

L'ADEME, bien que n'ayant aucun pouvoir en particulier, est considéré comme un acteur expert susceptible d'exécuter ou de financer un certain nombre d'études techniques. Du point de vue des parties prenantes de la société civile, les informations nécessaires à la compréhension des enjeux et à la construction de décisions étayées ne font pas l'objet de problèmes d'accessibilité. Cependant, le principe du processus participatif n'est pas forcément compris par tous notamment les éco-organismes : *« il n'y a même pas de documents officiels qui permettent d'alimenter en information ces commissions. Si vous leur dites, 'maintenant, messieurs ou mesdames, on vous demande de prendre des décisions qui vont orienter le fonctionnement des filières', moi je dis 'attention', on a des problématiques, qui sont des problématiques techniques, qui demandent finalement un regard d'expert, qui certainement gagneraient à être discutées de manière relativement large, mais il faut faire un peu attention à ce principe de démocratie participative, qui en plus d'ailleurs, et ça c'est tout le problème de ces commissions, ne prennent jamais en compte les aspects économiques. »* (Eco-org2)

Les éco-organismes ayant obligation d'auditer les opérateurs de traitement au regard des objectifs environnementaux, ils gagnent accès à des informations qui peuvent être qualifiées de confidentielles d'un point de vue industriel. La nécessité de protéger ces informations a été relevée par l'autorité de la concurrence dans son avis du 13 juillet 2012 : les éco-organismes « doivent limiter les obligations d'information et de contrôles à ce qui est nécessaire à

l'exercice de leurs missions statutaires ». « En outre, face à ces obligations, il est légitime que le savoir-faire acquis par certains, au prix de recherches et d'investissements, ne soit pas divulgué et mis à la disposition de tous »

Les informations confidentielles peuvent également concerner les données techniques de fabrication des produits à destination des opérateurs de traitement, dans le but d'adapter l'outil de traitement. Cependant, sur ce point le cahier des charges est relativement vague : (L'éco-organisme) « propose aux producteurs de tenir, pour leur compte, à disposition des entreprises de traitement des DEEE ménagers, les informations nécessaires à ce traitement » (Ministère de l'Environnement, 2009).

4 DISCUSSION ET PERSPECTIVES

Une stratégie environnementale telle que la responsabilité élargie du producteur s'inscrit dans la thématique large du développement durable. A ce titre, un certain nombre de principes s'impose : le principe de participation large des acteurs, le principe de responsabilité déjà ancré dans le choix de rendre les producteurs de produits électroniques responsables de la fin de vie de leurs produits.

L'analyse des parties prenantes a montré que les éco-organismes et les producteurs, tout en ayant des objectifs communs concernant la gestion de la filière, ont des stratégies différentes. L'Etat quant à lui est garant de l'objectif d'intérêt général de la filière, tout en se laissant guider par toutes les parties prenantes dans la construction de sa décision. Enfin, les parties prenantes de la société civile, avec toute leur légitimité, n'ont cependant que peu de pouvoir sur la filière. En effet, leur manque de ressources freine leur présence dans les instances de décision informelle où s'élabore la rédaction du cahier des charges, point-clé de la gouvernance stratégique. Cependant, une analyse plus fine des parties prenantes et des jeux d'acteurs est nécessaire pour s'insérer dans une vision plus globale des enjeux et de la performance de la gouvernance.

La recherche des mécanismes de gouvernance de la filière DEEE a également montré que, pour les acteurs impliqués, ceux-ci formaient un système complexe composé de plusieurs couches, plus ou moins formelles. Le système de gouvernance n'a d'ailleurs pas été prévu au départ de la création de la filière ; il a émergé au fil du temps, avec des ajustements organisationnels (création de deux instances : comité d'orientation opérationnel et comité de conciliation) et de gouvernance (intégration d'un censeur d'Etat au sein du conseil d'administration des éco-organismes). L'émergence du système de gouvernance est une autre

perspective de recherche à poursuivre pour parvenir à une meilleure compréhension du système dans son ensemble.

L'étude de la gouvernance de la filière DEEE a fait émerger deux formes de gouvernance qui cohabitent :

- Une gouvernance stratégique, composée par les parties prenantes de la filière et de toutes les instances formelles et informelles, visant principalement le suivi des objectifs de la filière et le contrôle des activités des éco-organismes. Dans ce système, l'Etat est l'acteur décisionnaire final, mais sa décision est construite par l'ensemble des acteurs, la société civile n'ayant pas toujours les moyens de faire entendre sa voix.
- Une gouvernance opérationnelle, incarnée par l'éco-organisme lui-même et son dirigeant, concernée par la gestion au quotidien des déchets, telle que les appels d'offre avec les opérateurs de collecte et de traitement

Cette dichotomie de la gouvernance a été identifiée dans les pôles de compétitivité (Chabault, 2009, Bocquet & Mothe, 2009). Dans ce contexte, la gouvernance « participe à la création d'une dynamique collective entre des acteurs hétérogènes et déficitaires en ressources et en capacités d'interaction » (Bocquet & Mothe, 2009). Dans le cas de la filière DEEE, les objectifs de la gouvernance sont moins centrés sur la performance économique, que sur la performance sociétale et environnementale.

Notre recherche avait également pour but de suivre une démarche participative. Nous pensons que la journée de restitution a permis de faire converger les acteurs vers la perception d'une gouvernance partagée, permettant de les mener vers un but commun. Ostrom (1998) a montré que l'action collective peut se développer lorsque la réputation, la confiance et la réciprocité se renforcent mutuellement. La communication en face-à-face est un des éléments les plus importants dans le développement de cette confiance. L'apprentissage collectif issu de la confrontation des points de vue, la connaissance des mécanismes de gouvernance et de leurs faiblesses peut alors devenir un levier d'évolution des pratiques de gouvernance.

REFERENCES

- Aggeri, F., Acquier, A., & others. (2005). La théorie des stakeholders permet-elle de rendre compte des pratiques d'entreprise en matière de RSE? In *XIVème Conférence Internationale de Management Stratégique, AIMS, Angers*.
- Benn, S., Dunphy, D., & Martin, A. (2009). Governance of environmental risk: New approaches to managing stakeholder involvement. *Journal of Environmental Management*, 90(4), 1567-1575.

- Bocquet, R., & Mothe, C. (2009). Gouvernance et performance des pôles de PME. *Revue française de gestion*, 35(190), 101-122
- Cercle National du Recyclage. (2012). *Observatoire des filières à responsabilité élargie des producteurs en interaction avec le service public de gestion des déchets* (p. 110). Lille.
- Chabault, D. (2009, novembre 27). *Gouvernance et trajectoire des réseaux territoriaux d'organisations : une application aux pôles de compétitivité*. Université de Tours.
- Charreaux, G. (1997). *Le gouvernement des entreprises : corporate governance, théories et faits*. Paris: Economica.
- Charreaux, G. (2008). A la recherche du lien perdu entre caractéristiques des dirigeants et performance de la firme : gouvernance et latitude managériale. *Cahiers du FARGO*, (1080502).
- Charreaux, G., & Desbrières, P. (1998). Gouvernance des entreprises: valeur partenariale contre valeur actionnariale. *Finance Contrôle Stratégie*, 1(2), 57-88.
- Clarkson, M. B. E. (1995). A stakeholder framework for analyzing and evaluating corporate social performance. *Academy of management review*, 92-117.
- DGPR, & ADEME. (2012). *Rapport sur les modalités d'évolution et d'extension du principe de responsabilité élargie des producteurs dans la gestion des déchets* (p. 122). Ministère de l'Environnement.
- Dietz, T., Ostrom, E., & Stern, P. C. (2003). The struggle to govern the commons. *science*, 302(5652), 1907-1912.
- Doligez, F. (2009). Évaluer la gouvernance et renforcer les capacités des institutions de microfinance : les enseignements d'une recherche-action au Mexique. *Reflets et perspectives de la vie économique*, XLVIII(3), 61-72.
- Dumoulin, R., & Gbaka, A. (1997). Contrôle d'entreprises et réseaux stratégiques, une étude exploratoire. *Comptabilité - Contrôle - Audit*, 3(1), 23.
- Dupuis, J.-C. (2008). La responsabilité sociale de l'entreprise: gouvernance partenariale de la firme ou gouvernance de réseau? *Revue d'économie industrielle*, (2), 67-86.
- OECD. (2001). *Proceedings of OECD seminar on Extended Producer Responsibility* (p. 156).
- Fama, E. F., & Jensen, M. C. (1983). Separation of ownership and control. *JL & Econ.*, 26, 301.
- Freeman, R. E. (1984). *Strategic management: A stakeholder approach* (Pitman.). Boston.
- Freeman, R. E. (1999). Response: Divergent stakeholder theory. *The Academy of Management Review*, 24(2), 233-236.
- Funtowicz, S. O., & Ravetz, J. R. (1993). Science for the post-normal age. *Futures*, 25(7), 739-755
- Hunyadi, M. (2004). La logique du raisonnement de précaution. *Revue européenne des sciences sociales. European Journal of Social Sciences*, (XLII-130), 9-33.
- Igalens, J., & Joras, M. (2002). Les principes guides pour la RSE. In *La responsabilité sociale de l'entreprise: comprendre, rédiger le rapport annuel*. Paris: Éditions d'Organisation.
- Igalens, J., & Point, S. (2009). *Vers une nouvelle gouvernance des entreprises : l'entreprise face à ses parties prenantes*. Paris: Dunod.
- INSEE. (2012). Insee - Conditions de vie-Société - Équipement des ménages.
- Jensen, M. (1993). Modern industrial revolution, exit, and the failure of internal control systems. *Michael C. Jensen, A THEORY OF THE FIRM: GOVERNANCE, RESIDUAL CLAIMS AND ORGANIZATIONAL FORMS, Harvard University Press, December 2000; Journal of Finance, July 1993.*

- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305–360.
- Jones, C., Hesterly, W. S., & Borgatti, S. P. (1997). A general theory of network governance: Exchange conditions and social mechanisms. *Academy of management review*, 911–945.
- Lindhqvist, T. (2000, mai). *Extended Producer Responsibility in Cleaner Production - Policy Principle to Promote Environmental Improvements of Product Systems*. Lund University - The International Institute for Industrial Environmental Economics, Sweden.
- Martinet, A. C. (1997). Pensée, stratégie et rationalités : un examen épistémologique. *Management international*, 2(1), 67–75.
- Mehta, L., Leach, M., & Scoones, I. (2001). Editorial: Environmental governance in an uncertain world. *IDS bulletin*, 32(4), 1–9.
- Mercier, S. (2001). «L'apport de la théorie des parties prenantes au management stratégique: une synthèse de la littérature». In *Québec, XIème Conférence de l'Association Internationale de Management Stratégique*, du (Vol. 13).
- Ministère de l'Environnement. (2009). *Cahier des charges des éco-organismes*.
- O'Connor, M. (1999). Dialogue and debate in a post-normal practice of science: a reflexion. *Futures*, 31(7), 671–687.
- Ostrom, E. (1998). A behavioral approach to the rational choice theory of collective action: Presidential address, American Political Science Association, 1997. *American Political Science Review*, 1–22.
- Perez, R. (2009). *La gouvernance de l'entreprise*. Paris: la Découverte.
- Plane, J.-M. (2007). *Théorie des organisations* (2e édition.). Paris: Dunod.
- Reed, M. S. (2008). Stakeholder participation for environmental management: A literature review. *Biological Conservation*, 141(10), 2417–2431.
- Sève, B. (1990). Hans Jonas et l'éthique de la responsabilité. *Esprit*.
- Suchman, M. C. (1995). Managing Legitimacy: Strategic and Institutional approaches. *Academy of Management Review*, 20(3), 571–610.
- Thiéart, R.-A. (2007). *Méthodes de recherche en management*. Paris: Dunod.
- Thorelli, H. B. (1986). Networks: between markets and hierarchies. *Strategic management journal*, 7(1), 37–51.
- Van den Hove, S. (2000). Participatory approaches to environmental policy-making: the European Commission Climate Policy Process as a case study. *Ecological Economics*, 33(3), 457–472.
- Williamson, O. E. (1979). Transaction-cost economics: the governance of contractual relations. *Journal of law and economics*, 22(2), 233–261.