



**CONSEIL GENERAL
DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU DEVELOPPEMENT
DURABLE**

N° 006011-01

**INSPECTION GENERALE
DES FINANCES**

N° 2008-M-076-02

**CONSEIL GENERAL
DE L'INDUSTRIE,
DE L'ENERGIE
ET DES TECHNOLOGIES**

N° 2008/20 bis/CGM/SG

**RAPPORT DE LA MISSION D'AUDIT
DU DISPOSITIF DE CONTRIBUTION A L'ELIMINATION
DES DECHETS D'EMBALLAGES MENAGERS**

Etabli par

Rémi Guillet
Ingénieur général des mines

Henri Legrand
Ingénieur général des mines

Pierre Lepetit
Inspecteur général des finances

Benoît Weymuller
Ingénieur en chef des ponts et chaussées

- AVRIL 2009 -

CONTEXTURE DU PRESENT RAPPORT

=====

Observations des membres de la mission

Première partie

Réponse des services audités

Deuxième partie

Nouvelles observations de la mission

Troisième partie

PREMIERE PARTIE

Observations des membres de la mission

SYNTHESE

Le dispositif mis en place par le décret du 1^{er} avril 1992 et les agréments successifs ont permis de développer de façon significative la collecte sélective et le tri des déchets d'emballages ménagers même si la communication sur le niveau des résultats obtenus doit être relativisée. Sur la base des informations disponibles, il n'est pas possible de valider l'idée selon laquelle ce dispositif aurait permis d'atteindre un taux de recyclage supérieur aux objectifs fixés par la directive européenne ni de contribuer à une réduction significative du volume des emballages ménagers mis sur le marché.

Les objectifs fixés par le Grenelle de l'environnement devraient conduire à envisager une transformation assez sensible de ce dispositif. Les engagements de porter le taux de recyclage à 75% et le taux de couverture des coûts à 80% imposeront en effet un effort très substantiel des producteurs comme des collectivités territoriales. Le dispositif législatif et réglementaire devrait être modifié pour préciser la notion de responsabilité élargie du producteur, les responsabilités respectives des éco-organismes et des pouvoirs publics et le champ d'application de la contribution et pour créer une instance d'arbitrage des conflits entre les partenaires de la filière.

Le cahier des charges de l'agrément devrait être à la fois plus concis et plus précis dans les objectifs qu'il fixe aux éco-organismes de telle façon que les résultats atteints puissent être évalués annuellement et que l'Etat puisse exercer, autant qu'il le jugera nécessaire, son contrôle sur la façon dont l'éco-organisme s'acquitte de ses obligations.

De ce point de vue les investigations conduites par la mission avec le concours actif des services d'Eco-Emballages et d'Adelphe, ont permis de constater que l'agrément délivré en 2005 n'était pas respecté sur plusieurs points importants, notamment le barème amont et la définition de l'assiette de la contribution due par les entreprises.

Le contrôle exercé par l'Etat, tant à l'égard des éco-organismes que des entreprises contributives est notoirement insuffisant. La mission a relevé qu'un nombre important d'entreprises ne satisfont pas à leurs obligations et que les agents habilités par l'article L541-44 du code de l'environnement n'effectuent pratiquement aucun contrôle. L'Etat ne dispose pas des moyens pour conduire efficacement cette politique.

Il importe donc que, sans attendre le prochain agrément, les mesures soient prises pour que les entreprises et les éco-organismes satisfassent à leurs obligations. Comme cela avait déjà été souligné lors des missions d'audit de 1998 et de 2005, il convient également que les moyens dont disposent la direction générale de la prévention des risques et l'ADEME pour exercer ce contrôle et piloter cette politique soient rapidement et substantiellement accrus. Ceci permettrait d'éviter la dérive constatée dans la communication et la propension de l'éco-organisme à développer des actions dont certaines sont en dehors du champ d'action pour lequel il a été agréé, et d'autres sont orientées pour satisfaire ses mandats dans un sens ne correspondant pas aux objectifs de la politique publique.

A ce titre, les objectifs de la politique nationale comme européenne de gestion des déchets accordent une priorité à la réduction du volume des déchets et à la prévention. L'accroissement permanent du taux de recyclage dont aucune étude ne permet d'affirmer qu'il correspond à un optimum tant du point de vue économique que du point de vue de la protection de l'environnement ne devrait donc pas constituer le seul objectif du prochain agrément. Le barème de contribution des entreprises (dit barème amont) devrait introduire une progressivité plus significative de la contribution en fonction de la capacité des emballages à respecter la hiérarchie du traitement des déchets (prévention, réutilisation, recyclage, valorisation notamment énergétique et élimination).

L'atteinte du taux de recyclage de 75% fixé par le Grenelle de l'environnement demandera un effort important aux différents acteurs de l'élimination des déchets d'emballages ménagers. Le cahier des charges du prochain agrément devrait donc être fortement incitatif et établir un lien direct entre cet objectif et celui d'un taux de couverture des coûts de 80% en 2012 par les producteurs. Des objectifs de recyclage par tonne de matériau, par habitant et par an devraient être établis pour servir de base à la tarification du soutien des éco-organismes aux collectivités territoriales. Le futur barème de soutien (dit barème aval) devra probablement retenir, en corrigeant les imperfections précédemment relevées, un mécanisme linéaire de soutien faisant progresser le taux moyen de prise en charge des coûts en fonction de l'accroissement du taux de recyclage.

Les autres engagements du Grenelle de l'environnement peuvent être tenus sans révision fondamentale du dispositif. La contribution pourrait être étendue à tous les emballages des produits consommés sur la base des dispositions actuelles du code de l'environnement. La redéfinition du champ d'application du dispositif, proposée par la mission, devrait éviter à l'avenir tout contentieux. L'harmonisation des consignes de tri et des modes de collecte sélective pourrait être obtenue en définissant des règles minimales à respecter par les collectivités qui souhaiteraient bénéficier du soutien maximal d'un éco-organisme. Une communication nationale réellement opérationnelle sera ainsi rendue possible, répondant aux interrogations sur les emballages éligibles au tri, auxquelles le point vert, du fait de sa généralisation, ne peut répondre.

Enfin, malgré le contexte de crise mondiale entraînant un affaiblissement fort de la demande en matériaux issus du recyclage, il semble que la valorisation des produits issus des collectes sélectives d'emballages ménagers pourra être assurée dans les années à venir, seules les conditions financières de reprise étant détériorées. Ceci confirme le bien fondé de l'approche retenue en France depuis 1992 de faire de cette garantie une priorité.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
I. L’EVALUATION DE L’AGREMENT DES ECO-ORGANISMES DE L’EMBALLAGE MENAGER DE 2005 A 2010.....	2
A. Les informations disponibles sur le dispositif de contribution à l’élimination des déchets d’emballage ménagers ne sont pas suffisamment fiables pour pouvoir porter une appréciation sur son efficacité et sur sa contribution à la politique de réduction des déchets.....	2
1. <i>Le poids des déchets d’emballage ménagers dans la production de déchets est faible.....</i>	<i>2</i>
2. <i>Le taux de recyclage des emballages ménagers est probablement surestimé</i>	<i>2</i>
3. <i>Il n’est pas possible de certifier que le dispositif a atteint ses objectifs.....</i>	<i>4</i>
B. Le cadre réglementaire n’est plus adapté aux objectifs de la politique de réduction des déchets d’emballage	6
1. <i>Un cadre réglementaire ayant permis au système de fonctionner depuis 17 ans malgré une base législative floue et une certaine inadaptation à la réalité</i>	<i>6</i>
2. <i>Un régime différent pour les emballages non ménagers avec des frontières incertaines</i>	<i>7</i>
3. <i>Des insuffisances qui devraient être corrigées.....</i>	<i>8</i>
4. <i>Les projets de loi « Grenelle I » et « Grenelle II » : une occasion à saisir.....</i>	<i>10</i>
C. Le groupe Eco-Emballages Adelphe.....	11
1. <i>Le contrôle interne d’Eco-Emballage n’est pas satisfaisant</i>	<i>11</i>
2. <i>Aucune gestion prévisionnelle détaillée ne paraît avoir été effectuée jusqu’ici.....</i>	<i>12</i>
3. <i>Faut-il renouveler l’agrément d’Adelphe ?</i>	<i>13</i>
D. Le contrôle des pouvoirs publics est insuffisant	14
1. <i>Eco-Emballages exerce un rôle excessif dans la définition de la politique publique.....</i>	<i>14</i>
2. <i>Le contrôle du respect des obligations énoncées par les articles R 543-53 à 65 du Code l’environnement n’est pas assuré par les services de l’Etat</i>	<i>18</i>
3. <i>Le contrôle effectué par les éco-organismes est de bonne qualité à l’exception du contrôle de l’assiette de la contribution qui n’est pas effectué</i>	<i>19</i>
4. <i>Le contrôle des éco-organismes ne permet pas de s’assurer que les prescriptions réglementaires et celles du cahier des charges sont respectées.....</i>	<i>21</i>
E. Les autres dispositions du cahier des charges : la prévention, la reprise des matériaux et la recherche-développement	23
1. <i>La prévention.....</i>	<i>23</i>
2. <i>La reprise des matériaux</i>	<i>26</i>
3. <i>La recherche-développement.....</i>	<i>27</i>

II. LE RENOUVELLEMENT DE L'AGREMENT	30
A. Les conditions générales du cahier des charges de l'agrément et les modalités de contrôle	31
1. <i>Le cahier des charges devrait limiter les prescriptions aux éco-organismes à celles concernant la collecte des contributions et le versement des soutiens.....</i>	<i>31</i>
2. <i>Le contrôle doit être structuré et piloté</i>	<i>32</i>
B. Les contributions des entreprises : le barème amont.....	34
1. <i>Le mode de calcul du barème amont</i>	<i>35</i>
2. <i>Le barème amont appliqué actuellement n'est pas conforme aux dispositions de l'agrément.....</i>	<i>35</i>
3. <i>... et n'incite pas suffisamment à réduire les déchets d'emballage et à développer l'éco-conception des produits.....</i>	<i>37</i>
C. L'extension de la contribution aux emballages des produits consommés par les ménages en dehors de leur foyer et aux emballages de transport.....	39
1. <i>Les emballages issus de la restauration hors foyer.....</i>	<i>41</i>
2. <i>Les emballages des diverses activités ; emballages de transport.....</i>	<i>43</i>
D. Les soutiens aux collectivités locales.....	44
1. <i>Un système de soutien amélioré en 2004 mais qui reste critiqué et qui doit évoluer dans le cadre du Grenelle de l'environnement.....</i>	<i>44</i>
2. <i>Des pistes pour la définition des coûts nets d'un service optimisé qui demanderont à être approfondies.....</i>	<i>48</i>
3. <i>Des orientations pour un nouveau barème aval.....</i>	<i>49</i>

INTRODUCTION

Le Ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, la ministre de l'intérieur, de l'outre mer et des collectivités territoriales et la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi ont demandé au conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies, à l'inspection générale des finances et au Conseil général de l'environnement et du développement durable¹ de réaliser une mission pour préparer le prochain agrément des organismes ou entreprises qui participent à l'élimination des déchets d'emballages des ménages notamment dans la perspective de la mise en œuvre des engagements du Grenelle de l'environnement.

La mission s'est donc inscrite dans cette perspective du renouvellement de l'agrément et n'a donc pas procédé à une évaluation de la pertinence du système de « responsabilité élargie du producteur » pour la mise en œuvre de la politique de réduction des déchets. Elle ne s'est, en particulier, pas interrogée sur le point de savoir si l'accroissement des taux de recyclage correspond bien, du point de vue de l'objectif de réduction des déchets, à un optimum pour la collectivité tant du point de vue économique que de son impact sur l'environnement.

Néanmoins, les constatations qu'elle a été amenées à faire dans son évaluation de l'agrément en cours, ont conduit la mission à s'intéresser plus particulièrement aux aspects liés à la structuration légale et réglementaire du dispositif et à son contrôle par les pouvoirs publics.

Le dispositif de contribution à l'élimination des déchets d'emballages ménagers a, en effet, pour objectif quasi exclusif le taux de recyclage alors même que la politique de réduction des déchets doit respecter une hiérarchie de traitement des déchets : prévention, préparation en vue du réemploi, recyclage, valorisation, notamment énergétique, et élimination². Le vote des projets de loi sur le Grenelle de l'environnement devrait être l'occasion d'apporter les modifications nécessaires au dispositif défini en 1992.

Il en est de même en matière de contrôle. La mission considère qu'il devient urgent que les pouvoirs publics prennent les dispositions nécessaires (à la fois sur le plan législatif et réglementaire et sur le plan des moyens budgétaires) pour conduire effectivement une politique qui reste, quels que soient ses caractères propres, une politique publique, et pour exercer le contrôle du respect du cahier des charges qui constitue une disposition substantielle de l'agrément.

La plupart des observations formulées lors des précédentes missions en 1998 et 2005 gardent toute leur actualité. Elles ont parfois été mentionnées mais la mission considère que le rapport de 2005 et celui-ci constituent un tout indissociable dans l'appréciation que l'on peut porter sur le dispositif de contribution à l'élimination des déchets d'emballages ménagers.

La mission a bénéficié durant ses travaux de l'entière collaboration des partenaires et des services concernés et en particulier des sociétés Eco-Emballages et Adelphe avec lesquelles les échanges ont été nombreux. La possibilité pour les pouvoirs publics d'effectuer un audit sur des sociétés de droit privé n'est pas prévu par la loi. Les constatations de la mission doivent donc beaucoup à la coopération de ces deux sociétés.

¹ La mission a été demandée au Conseil général des mines devenu le conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies, à l'inspection générale des finances et à l'inspection générale de l'environnement devenue le Conseil général de l'environnement et du développement durable.

² Hiérarchie définie par les articles 3 et 4 de la directive 2008/98/CE du 19 novembre 2008 et rappelée dans l'article 41 du projet de loi relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement voté en première lecture par le Sénat.

La mission a enfin constaté que la situation des départements d'outre mer au regard de ce dispositif méritait un examen particulier. En effet, si les dispositions législatives et réglementaires en la matière y sont pleinement applicables, subsistent dans ces départements des différences importantes avec la situation qui prévaut en métropole, tant en matière de développement de la collecte sélective et du tri que de capacité de reprise des matériaux, différences qui font obstacle à une pleine efficacité du dispositif. Le prochain cahier des charges ne pourra ignorer cette situation et un dispositif spécifique de soutien pour des collectivités territoriales de ces départements devrait être envisagé.

I. L'EVALUATION DE L'AGREMENT DES ECO-ORGANISMES DE L'EMBALLAGE MENAGER DE 2005 A 2010

A. Les informations disponibles sur le dispositif de contribution à l'élimination des déchets d'emballage ménagers ne sont pas suffisamment fiables pour pouvoir porter une appréciation sur son efficacité et sur sa contribution à la politique de réduction des déchets

1. Le poids des déchets d'emballage ménagers dans la production de déchets est faible

La production française de déchets était estimée en 2004 à 849 millions de tonnes³. Les déchets d'emballage ménagers auraient représenté, selon les estimations, de 4,4 à 4,8 millions de tonnes⁴ en 2006 sur un total de 12,3 millions de tonnes⁵ d'emballages et 28 millions de tonnes⁶ d'ordures ménagères.

Tableau n°1 : poids des emballages ménagers dans la production de déchets

en MT	2004	2006	2007	2008 ⁷
Production de déchets	849			
Ordures ménagères	28			
Gisement d'emballages	12,3	12,7		
Dont emballages ménagers (ESTEM)		4,4		
Emballages ménagers contribuant	4,7	4,8	4,8	4,7
Emballages ménagers recyclés	2,6	2,8	2,9	2,96
Taux de recyclage sur contribuant	56%	60%	61%	63%

2. Le taux de recyclage des emballages ménagers est probablement surestimé

Le taux de recyclage affiché en 2007 (61%) apparaît supérieur à l'objectif fixé pour le 31 décembre 2008 par le cahier des charges de l'agrément d'Eco-Emballages et d'Adelphe (55%). Mais ce taux global présente plusieurs caractéristiques qui conduisent à relativiser le résultat.

³ Etude de l'ADEME sur les déchets en chiffres, édition 2007.

⁴ 4,4 MT correspond au montant estimé du gisement d'emballages ménagers selon l'étude ESTEM réalisé par l'IFLS (association d'industriels et de distributeurs qui réalise notamment des études de marché) à la demande d'EcoEmballages avec le concours financier de l'ADEME, et 4,8 MT correspond au tonnage sur lequel est acquitté la contribution au dispositif dit tonnage contribuant.

⁵ Etude de l'ADEME intitulée « Emballages industriels et ménagers », édition 2006.

⁶ Cf. note 1.

⁷ Chiffres provisoires.

- Rapport, page 3 -

a) *Le verre représente un poids important dans ce total (50%)*

Il contribue donc de façon significative à la réalisation des objectifs (hors verre le taux de recyclage n'est plus que de 45%). Les taux de recyclage demandés à chacun des matériaux dans l'agrément de 2005 sont en effet différents de ceux fixés par l'article R541-14 du code de l'environnement⁸ (cf. tableau n°3). L'effort demandé au verre et à l'acier sont plus importants alors que celui demandé aux trois autres matériaux est inférieur aux objectifs réglementaires.

Tableau n°2 : Comparaison du gisement et des tonnages contribuant par matériau

2006 en MT	Gisement ⁹	Contribuant ¹⁰	écart	Recyclés	Taux en %
Acier	299	296	3	322	109 ¹¹
Aluminium	42	57	-15	15	26
Papiers-cartons	851	822	29	450	55
Plastiques	1019	1016	3	218	21
Verre	2185	2625	-440	1883	72
Autres	15	18	-3		0
Total	4411	4834	-423	2888	60
Total hors verre	2226	2209	17	1005	45

Tableau n°3 : taux de recyclage

En %	Objectif ⁽¹⁾	Objectif cahier charges	2006	2007	2008
Acier	50	75	109	109	
Aluminium	50	30	26	28	
Papiers-cartons	60	50	55	56	
Plastiques	22,5	21,5	21	21	
Verre	60	65	72	75	
Autres (dt bois)	15	-	18	17	
Total	55	55	59,7	61	

(1) fixé à l'article R 541-14 du code de l'environnement.

⁸ En application de la directive 94/62 CE du 20 décembre 1994 qui concerne l'ensemble des emballages qu'ils soient ou non ménagers.

⁹ Gisement : estimation de la quantité d'emballages mise sur le marché.

¹⁰ Contribuant : quantité d'emballages ayant acquitté la contribution à un éco-organisme.

¹¹ Rappelons que le taux de recyclage englobe pour l'acier les tonnages réels de ferrailles récupérées après incinération, mais avec un taux forfaitaire pour les emballages ménagers (boîtes de conserve et canettes), qui explique cette valeur supérieure à 100%.

b) Les modalités de calcul du taux de recyclage des emballages ménagers sont différentes de celles utilisées pour l'application de la directive

Le taux de recyclage de la directive est calculé en rapportant les volumes recyclés à la totalité des emballages mis sur le marché alors que celui du cahier des charges rapporte les volumes recyclés aux seuls tonnages d'emballages ménagers contribuant au dispositif. Cette disposition peut s'expliquer dès lors qu'il s'agit d'apprécier la performance d'un éco-organisme mais elle ne peut être considérée comme significative du taux de recyclage de l'ensemble des emballages ménagers mis sur le marché dans la mesure où les éco-organismes agréés (Eco-Emballages et Adelphe) ne couvrent pas la totalité du gisement (cf. infra point I-D-2).

3. Il n'est pas possible de certifier que le dispositif a atteint ses objectifs

Les informations disponibles sur le volume des emballages mis sur le marché et sur les tonnages recyclés ne sont pas suffisamment fiables pour pouvoir affirmer que le dispositif de contribution à l'élimination des déchets d'emballages ménagers a atteint ses objectifs. D'une part, il est assez probable que le gisement des emballages ménagers mis sur le marché soit sous estimé. D'autre part, les tonnages recyclés incorporent des emballages qui n'ont pas contribué.

Une étude est effectuée périodiquement par la société ESTEM du groupe IFLS pour estimer le gisement des emballages ménagers mis sur le marché. Selon cette étude le gisement en 2006 peut être estimé à 4,4 Millions de tonnes alors que la somme des emballages contribuant à Eco-Emballages et à Adelphe s'est élevée à 4,8 MT. Il n'est pas courant d'avoir une assiette taxable inférieure au montant des contributions recouvrées mais la mission n'a pas été en mesure de porter une appréciation sur la fiabilité de l'étude menée par ESTEM.

Elle peut cependant souligner que l'étude ESTEM est réalisée sur la base de panels « sorties de caisse » qui ne prennent pas en compte, par définition, certains flux d'emballages comme par exemple ceux des cafés, hôtels restaurants et de la vente directe des grossistes.

L'examen détaillé des écarts entre le gisement et les tonnages contribuant (retracés dans le tableau n°2 et dans l'annexe n°4) montre que l'essentiel des écarts est du au verre (pour 440 000 T) et à quelques lignes (biscuiterie, pains d'épices, pâtes à tartiner, céréales prêtes à consommer, fromages, tabac et mobilier). Pour douze autres lignes sur les 35 marchés représentant 86% du tonnage étudiés par Eco-Emballages le tonnage contribuant représente plus de 90% du gisement.

Les explications données par l'ADEME (annexe n°5) pour expliquer les écarts entre l'étude ESTEM et les déclarations des adhérents ne permettent pas d'accroître la fiabilité de l'étude du gisement faite par ESTEM. En effet, même si l'on prend en compte l'effet rétroactif des adhésions et si l'on corrige les surpoids des déclarations pour le verre (que l'on peut considérer comme probable compte tenu du faible prix de la contribution pour ce matériau), le tonnage mis sur le marché apparaît à peu près égal au tonnage contribuant, ce qui reste peu vraisemblable compte tenu du fait notamment que toutes les entreprises redevables n'acquittent pas la contribution. Un nombre important de petits commerçants, comme les boulangers-pâtisseries, ou des prestataires de service, comme les 44 909 entreprises de restauration rapide, n'adhèrent pas à un éco-organisme (voir infra I-D-2).

Un deuxième élément vient accroître l'incertitude sur le taux de recyclage effectivement atteint. Une partie des emballages qui sont comptabilisés dans le numérateur du taux de recyclage sont des emballages actuellement considérés comme exclus du dispositif et donc non pris en compte au dénominateur. Ainsi les emballages de la restauration hors foyer, estimés en 2006 à 900 000 tonnes¹², et les cartons de transport¹³ ne contribuent pas aux éco-organismes¹⁴ mais une partie importante de ces volumes est cependant recyclée comme emballage ménager et est donc incluse comme telle dans le numérateur du taux de recyclage. L'étude ESTEM de 2006 estime que 85% du tonnage des emballages de la restauration hors foyer sont collectés par le service public, soit 800 000 T. Si l'on applique à ce tonnage le taux de recyclage atteint en 2007, soit 60%, on peut considérer que le volume d'emballages ménagers recyclés est artificiellement majoré de 480 000 T et donc que le taux de recyclage sur contribuant de 2006 s'élève à 50%¹⁵. Ce taux devrait également être minoré pour tenir compte des volumes de cartons de transport recyclés par les collectivités locales. Une étude interne d'Eco-Emballages estime que ces cartons représentent 19% des fibreux soit pour 2007 90 000 T, ce qui donnerait un taux de recyclage de 48%.

Compte tenu de ces incertitudes, il est prématuré de conclure, comme le font tous les acteurs de la filière de l'emballage et du recyclage, sur la base de l'étude ESTEM, que la production en poids d'emballage ménagers mis sur le marché diminue et qu'elle est désormais déconnectée de l'évolution du PIB ou de celle des dépenses alimentaires des ménages et que le taux de recyclage est de 60% (cf. I-D-1 infra).

Pour avoir une appréciation correcte des effets de ce dispositif de contribution à l'élimination des déchets d'emballage, il sera utile d'accorder une grande attention aux résultats de l'étude portant sur la composition des ordures ménagères et assimilées, dite « étude MODECOM » qui a été lancée par les pouvoirs publics dans le cadre du Plan national de prévention des déchets, et dont les conclusions devraient être rendues publiques en juin 2009. Ces résultats donneront une photographie à la fois du contenu des collectes sélectives, des poubelles résiduelles et des apports en déchèterie.

Ils devront être pris en compte dans le cadre du renouvellement de l'agrément emballages ménagers, notamment pour ce qui est de la répartition des emballages entre la collecte sélective et les ordures résiduelles (par ex pour le verre, les bouteilles plastique,...) ou les proportions des cartons de différentes origines, etc., en vue d'inflexions qui seraient jugées opportunes à leur lecture.

En outre, il serait nécessaire de:

- fixer aux emballages ménagers des objectifs, matériau par matériau en cohérence avec l'objectif global de 75% de taux de recyclage¹⁶ ;
- confier à l'ADEME le soin de procéder à l'évaluation du gisement des emballages ménagers, comme elle le fait pour l'ensemble des emballages ;
- distinguer le taux de recyclage qui sert à évaluer l'efficacité de cette politique (qui serait calculé sur le volume des emballages mis sur le marché) du taux de recyclage utilisé pour évaluer la performance d'un éco-organisme (calculé sur le volume contribuant).

¹² « Les emballages générés par la restauration hors foyer en 2006 », étude réalisée par ESTEM pour le compte de l'ADEME et d'Eco-Emballages.

¹³ Dont une partie qui représenterait 19% des fibreux recyclés, selon une étude interne effectuée par Eco-Emballages, seraient recyclés et soutenus comme tel par EE.

¹⁴ Eco-Emballages indique dans son guide « L'emballage mode d'emploi », qui est un document contractuel, que ne doivent pas figurer dans la déclaration les emballages de transport qui restent chez le distributeur et les emballages des produits destinés à la restauration dans l'enceinte même des cafés, hôtels et restaurants. Eco-Emballages estime que cette disposition est fondée sur l'article 1 du décret 92-377 qui dispose que « Le présent décret s'applique à tous les emballages dont les détenteurs finaux sont les ménages ».

¹⁵ $(2888 - 480) / 4834 * 100 = 49,81\%$.

¹⁶ Des objectifs par matériau cohérents avec l'objectif global de 75% de recyclage sont sous-jacents à l'accord conclu entre le MEEDDAT, Eco-Emballages, l'ANIA et l'ILEC le 23 octobre 2008. Ces objectifs ont été présentés à la mission mais ils restent à valider par les pouvoirs publics (cf. infra II-D-3).

B. Le cadre réglementaire n'est plus adapté aux objectifs de la politique de réduction des déchets d'emballage

1. Un cadre réglementaire ayant permis au système de fonctionner depuis 17 ans malgré une base législative floue et une certaine inadaptation à la réalité

Le cadre législatif et réglementaire applicable aux emballages ménagers est encore quasiment celui qui a été mis en place en 1992 pour permettre le déploiement initial du dispositif d'Eco-emballages. A l'époque, il a été décidé de ne pas donner une assise législative spécifique au système et de s'appuyer sur un article existant de la loi du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux ; l'article 6 de cette loi, devenu l'article L. 541-10 du code de l'environnement, permet en effet d'imposer aux producteurs, importateurs ou distributeurs de produits « *de pourvoir ou de contribuer à l'élimination des déchets qui en proviennent* ». Cette disposition est assez générale et ne contient aucune orientation particulière pour l'élimination des emballages des ménages.

Le dispositif est régi, en fait, par le décret n° 92-377 du 1er avril 1992 *portant application pour les déchets résultant de l'abandon des emballages de la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 modifiée relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux* qui a été codifié dans la sous-section 2 « *Déchets d'emballages dont les détenteurs finaux sont des ménages* » de la section 5 « *Emballages* » du chapitre III « *Dispositions propres à certaines catégories de produits et de déchets* » du titre IV « *Déchets* » du livre V « *Prévention des pollutions, des risques et des nuisances* » du code de l'environnement.

L'objectif des Pouvoirs publics en 1992 était bien de donner un cadre de fonctionnement au système qui leur avait été proposé par les industriels (rapports successifs de MM Riboud et Beffa) et qui reposait sur la mise en place d'un organisme (on ne disait pas encore « éco-organisme ») professionnel, financé par ceux-ci et destiné à aider les collectivités territoriales à mettre en place des systèmes de collecte sélective et à assurer les débouchés des matières récupérées. Mais le choix de ne pas modifier la base législative et de faire de l'éco-organisme une libre initiative des professionnels¹⁷, tout en donnant des obligations à tous ceux-ci, a contraint les rédacteurs de la réglementation à élaborer un texte en partie décalé de la réalité concrète.

Si on résume de manière théorique la réglementation, elle impose aux industriels¹⁸ de pourvoir ou contribuer à l'élimination de leurs déchets d'emballages, en leur permettant de le faire soit individuellement soit collectivement. Dans cette deuxième hypothèse, ils doivent passer par l'intermédiaire d'un organisme soumis à un contrôle des Pouvoirs publics qui prend la forme d'un agrément.

L'option de la solution individuelle est assez clairement définie par l'article R. 543-63 du code de l'environnement qui impose aux industriels qui décident d'assurer individuellement leurs obligations en matière de déchets d'emballages de récupérer leurs emballages en mettant en place soit un système de consigne, soit des emplacements spéciaux de dépôt. On peut comprendre cette obligation comme imposant une prise en charge financière à 100% de l'élimination des emballages et une maîtrise d'ouvrage de cette élimination par l'industriel¹⁹.

¹⁷ Choix qui présente de nombreux aspects pratiques positifs.

¹⁸ A savoir les producteurs ou importateurs de produits commercialisés dans des emballages « servant à commercialiser les produits consommés ou utilisés par les ménages » et, à défaut, les responsables de la première mise sur le marché de ces produits. La formulation est d'ailleurs un peu alambiquée !

¹⁹ Ces considérations restent assez théoriques : en 1992, cette option a été inscrite dans le décret parce que l'on considérait (à juste titre) illégal d'imposer l'adhésion à un organisme collectif et donc nécessaire d'offrir une autre solution, tout en pensant que celle-ci ne serait pas utilisée, ce qui s'est avéré exact dans la pratique.

Le code est plus complexe en ce qui concerne les obligations des organismes agréés. L'article R. 543-56 dit qu'ils prennent en charge les emballages, ce qui pourrait être compris comme une maîtrise d'ouvrage et un financement à 100%. L'article R. 543-57 va aussi dans le sens d'une maîtrise d'ouvrage de l'élimination des emballages par les organismes car il évoque le cas des industriels qui « *recourent, pour l'élimination de leurs emballages usagés, aux services d'un organisme* ». Dans le même sens, l'article R. 543-58 dispose que ces organismes ont pour objet « *de prendre en charge...les emballages usagés de (leurs) co-contractants* ».

L'article R. 543-59, qui définit notamment le contenu du cahier des charges de l'agrément, éclaire davantage sur les missions des organismes agréés dans un sens restreint ; ce cahier des charges doit en effet :

- indiquer les bases de la contribution financière des industriels, cette contribution devant permettre à l'organisme de mettre à disposition, à valeur positive ou nulle, les emballages triés par filière de matériaux,
- mentionner les prescriptions techniques minimales de reprise des emballages usagés par les fabricants d'emballages ou de matériaux,
- fixer les bases du remboursement par l'organisme aux collectivités du surcoût résultant du tri des déchets.

Cela montre bien que l'organisme n'est pas opérateur, ou, en tout cas, ne peut l'être qu'en aval du tri des déchets qui doit être assuré par les collectivités. Cela explique aussi que, selon certains, l'organisme n'a pas à financer la totalité de l'élimination des déchets d'emballages, mais seulement le surcoût par rapport à la solution « de base » qui consisterait à les laisser parmi les « ordures ménagères résiduelles »²⁰.

Si le cadre réglementaire semble hésiter entre diverses solutions, le cahier des charges annexé à l'agrément est, lui, assez clair et précis puisqu'il fixe les différentes missions qu'Eco-emballages doit prendre en charge, les objectifs qu'il « pense » atteindre et les conditions financières de son intervention.

Le code de l'environnement fournit aussi une base au « point vert » en prévoyant, dans ses articles R. 543-56 et R. 543-57, le principe de l'identification des emballages pris en charge par l'organisme agréé.

2. Un régime différent pour les emballages non ménagers avec des frontières incertaines

La sous-section du code de l'environnement relative aux déchets d'emballages ménagers est suivie d'une sous-section 3 consacrée aux « *déchets d'emballages dont les détenteurs finaux ne sont pas les ménages* ». Cette sous-section qui, comme la précédente, ne contient que des dispositions réglementaires est issue du décret n° 94-609 du 13 juillet 1994 *portant application de la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux et relatif, notamment, aux déchets d'emballage dont les détenteurs ne sont pas les ménages*.

Les dispositions relatives aux emballages non ménagers diffèrent de celles relatives aux emballages ménagers essentiellement sur trois points :

- l'élimination des déchets d'emballage doit obligatoirement être faite par valorisation, c'est-à-dire par réemploi ou par valorisation « matière » ou « énergétique » (I de l'article R. 543-67 du code)^{21 22} ;

²⁰ Si cette disposition était interprétée strictement, on pourrait en conclure que l'éco-organisme ne doit pas contribuer au financement de l'élimination des emballages traités avec les ordures ménagères « résiduelles » et donc, par exemple, que le soutien à la valorisation énergétique prévu par le cahier des charges de l'agrément n'est pas conforme au décret. Les formulations très générales des articles R. 543-56 à R. 543-58 peuvent néanmoins être considérées comme autorisant ce type de soutien comme l'ont montré les rapports des précédentes inspections de 1999 et 2005.

²¹ Sont toutefois dispensés de cette règle les petits producteurs de déchets (moins de 1 100 litres par semaine) qui utilisent les services de collecte des collectivités.

- les obligations pour les emballages non ménagers pèsent sur les détenteurs finaux et non sur les producteurs de produits emballés (II du même article) ;
- il n'y a pas d'organisation collective prévue pour les emballages non ménagers ; chaque détenteur de déchets de ces emballages doit soit les valoriser lui-même, soit les céder à un « valoriseur », soit les céder à un transporteur, un négociant ou un courtier (même paragraphe du code).

Le critère de classement dans un régime (emballages ménagers) ou l'autre (emballages non ménagers) est mentionné dans chacune des sous-sections du code de l'environnement relative à l'un ou l'autre de ces régimes, selon des formulations légèrement différentes mais très proches : dans la sous-section 2 relative aux emballages ménagers, ceux-ci sont définis comme « *les emballages dont les détenteurs finaux sont les ménages* » (article R. 543-53), la notion de détenteur final d'un emballage correspondant à celui « *qui le sépare du produit qu'il accompagnait afin d'utiliser ou de consommer ledit produit* » (article R. 543-54) ; la sous-section 3 relative aux emballages non ménagers s'applique quant à elle aux « *déchets résultant de l'abandon des emballages d'un produit à tous les stades de la fabrication ou de la commercialisation, autres que celui de la consommation ou de l'utilisation par les ménages* » (article R. 543-66).

La frontière entre les deux régimes repose donc essentiellement sur la notion de « ménage », ce qui conduit directement à la question suivante : quand un particulier dans sa vie privée constitue-t-il un « ménage » ? Est-ce uniquement lorsqu'il est au sein de son foyer ou également quand il est dans un espace public (dans la rue, sur un parc de stationnement...) voire privé comme un restaurant ? Parmi les conclusions du Grenelle de l'environnement figure l'extension du point vert « *dû aujourd'hui uniquement pour les emballages utilisés à domicile, aux emballages ménagers hors foyers (restaurants, gares, autoroutes, ...)* ». On peut défendre que les textes actuels prévoient déjà aujourd'hui, au moins en partie, une telle « extension » car, dans la plupart des cas visés, le produit est séparé de son emballage par un particulier pour son usage privé²³. En tout état de cause, cette orientation devrait conduire à mieux préciser la frontière entre les régimes, et éventuellement à la modifier.

La mission propose que l'article R 543-53 soit modifié pour rendre le dispositif applicable à tous les produits sauf si le producteur peut apporter la preuve que les déchets d'emballages de ses produits seront éliminés par une voie autre que celle du service public des déchets. En conséquence, tous les emballages des produits devraient, pour être collectés par le service public des déchets, porter un marquage indiquant qu'ils ont contribué au dispositif.

Une telle formule aurait l'avantage de substituer à la notion d'emballage ménager celle d'emballage collecté par le service public des déchets et par conséquent d'étendre le dispositif à tous les emballages qui se situent aujourd'hui dans la zone grise, c'est-à-dire à ceux qui ne sont ni des emballages professionnels, collectés par des filières spécialisées, ni des emballages ménagers au sens restreint, qui sont soumis au point vert.

3. Des insuffisances qui devraient être corrigées

Si ce régime a permis de déployer de façon satisfaisante un dispositif de contribution à l'élimination des déchets d'emballages ménagers, le cadre législatif et réglementaire présente néanmoins certaines insuffisances auxquelles il serait souhaitable de remédier avec un degré d'urgence variable.

²² Le décret du 13 juillet 1994 était applicable sous deux mois aux déchets d'emballage en papier ou en carton et sous un an aux autres déchets d'emballage. Si la loi n° 92-646 du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement avait été appliquée, l'obligation de valorisation aurait été en pratique applicable à tous les déchets le 1^{er} juillet 2002 si bien que les emballages non ménagers n'auraient anticipé que de sept ans cette obligation.

²³ Le « guide l'emballage mode d'emploi » expliquant le barème amont aux entreprises (annexe11) précise que les emballages des produits vendus sur autoroute doivent acquitter le point vert.

a) Mieux définir dans les textes le rôle et la nature des éco-organismes

Comme cela a été indiqué plus haut, le rôle et la nature des éco-organismes n'apparaissent pas très clairement dans les textes. D'une part, les articles du code de l'environnement donnent l'impression d'un faux équilibre entre la solution « individuelle » et la solution « collective » alors que, sauf cas très particulier, un industriel soumis aux obligations relatives aux emballages ménagers ne peut raisonnablement que choisir une solution collective et, en l'absence de réel choix, que celle offerte par Eco-emballages²⁴. Non seulement, les économies d'échelles vont dans ce sens mais aussi le fait que les obligations pesant sur un industriel au travers d'un éco-organismes sont différentes en pratique de celles pesant sur un industriel « individuel ».

D'autre part, la notion de responsabilité élargie du producteur (REP) qui sert de base à l'action d'Eco-Emballages et d'Adelphe, ne fait pas l'objet d'un consensus. Aucune définition précise de la REP n'est donnée dans les textes qui l'utilisent cependant abondamment. Pour les deux éco-organismes, la REP ne se confond pas avec le principe « pollueur-payeur ». Il s'agit d'un partage de la responsabilité d'élimination des déchets entre le producteur, le distributeur et le consommateur au sein d'une « chaîne solidaire et coresponsable ». Pour les pouvoirs publics, qui se fondent sur les textes législatifs et réglementaires, la responsabilité élargie du producteur « transfère la responsabilité opérationnelle et financière de la gestion des déchets des détenteurs aux producteurs des produits ayant conduit aux dits déchets ». Ce régime de responsabilité élargie du producteur est une dérogation à la règle générale applicable – la responsabilité du détenteur – rendue possible par l'article L541-10 du code de l'environnement qui prévoit « qu'il peut être fait obligation aux producteurs, importateurs et distributeurs de ces produits ou des éléments et matériaux entrant dans leur fabrication de pourvoir ou de contribuer à l'élimination des déchets qui en proviennent ».

En fonction de la conception que l'on retient de la REP, la définition du rôle des éco-organismes n'est pas la même. Dans le premier cas, l'éco-organisme représente les intérêts des producteurs en contribuant à un objectif de politique publique. Dans le second cas, l'éco-organisme concourt à la mise en œuvre de la politique publique et doit comme tel être soumis au contrôle de l'Etat. La mission estime que c'est cette deuxième conception, que ne retiennent pas les éco-organismes, qui doit être retenue.

Il serait donc souhaitable qu'un texte de niveau législatif (par exemple le projet de loi Grenelle 2) précise ce que l'on doit entendre par responsabilité élargie du producteur, ce que cela implique sur la mission des éco-organismes et sur le mode de contrôle qui doit leur être appliqué.

b) Traiter le cas de la concurrence entre éco-organismes

Lors de la mise en place du cadre réglementaire, il était prévu qu'un seul éco-organisme (celui qui allait devenir Eco-emballages) serait mis en place. Les auteurs de la réglementation n'ont donc pas traité les questions résultant de la coexistence entre plusieurs organismes ; ils n'ont pas non plus institué un monopole ce qui aurait nécessité d'autres procédures.

Or, le système ne peut s'équilibrer seul si plusieurs organismes sont en concurrence : les organismes étant tenus de contracter avec les collectivités selon le barème fixé dans l'agrément, leurs dépenses sont quasiment imposées. S'ils sont en concurrence, avec des barèmes fixes, vis-à-vis des industriels, il n'y a objectivement aucune raison que chacun obtienne un volume de contributions équilibrant ses dépenses. La concurrence entre Eco-emballages et Adelphe a d'ailleurs conduit à des déséquilibres financiers aboutissant au rachat de la seconde par le premier.

²⁴ Notons que c'est notamment ce constat qui justifie que les Pouvoirs publics contrôlent assez strictement l'aspect « amont » et notamment le montant de la contribution à Eco-emballages et son caractère équitable. Sinon, ils ne seraient réellement fondés qu'à contrôler l'aval, c'est-à-dire la manière dont les industriels, collectivement regroupés dans Eco-emballages, assument leurs obligations.

Sauf à changer profondément de système, un monopole de droit n'est pas envisageable. Il faudrait donc plutôt prévoir soit un mécanisme de compensation financière entre organismes, soit un système dans lequel les organismes n'auraient pas d'obligation a priori de contracter avec les collectivités mais où les collectivités ne trouvant pas d'organisme prêt à contracter avec elles pourraient s'adresser à une structure qui désignerait un organisme à cet effet, en tenant compte notamment des capacités de chacun²⁵. Ceci pourrait être fait par voie réglementaire.

c) Traiter les conflits entre les collectivités et les éco-organismes

Quel que soit le degré de précision du cahier des charges de l'agrément en ce qui concerne les conditions du soutien aux collectivités territoriales, des conflits d'interprétation resteront possibles. Le passé récent en fournit des exemples (cf. en particulier I-D-1 infra). Le dialogue entre Eco-emballages et les collectivités est actuellement potentiellement déséquilibré (même pour les grandes agglomérations) vu l'importance des équipes respectives que chaque partenaire consacre au sujet et compte tenu de la position de détenteur des fonds d'Eco-emballages. Le dispositif réglementaire devrait instituer une instance d'arbitrage pour trancher les conflits (ceci pourrait être inscrit dans le cahier des charges de l'agrément à défaut de figurer dans la partie réglementaire du code de l'environnement). Cet arbitrage devrait répondre aux mêmes exigences que l'arbitrage en droit commercial : les membres de l'instance sont indépendants des parties et leurs décisions s'imposent à ces mêmes parties. La commission d'harmonisation et de médiation des filières telle que prévue dans le projet de décret soumis début janvier 2009 aux partenaires de la filière ne répond pas à ces exigences.

4. Les projets de loi « Grenelle I » et « Grenelle II » : une occasion à saisir

Au cours de ces dernières années, des dispositions législatives ont encadré les nouveaux systèmes de « responsabilité élargie du producteur » en ce qui concerne les imprimés (article L. 541-10-1 du code de l'environnement), les équipements électriques et électroniques (article L. 541-10-2), les produits textiles (article L. 541-10-3) ou les produits chimiques dangereux des ménages (article L. 541-10-4). Mais rien n'a visé les emballages ménagers.

Le projet de loi « Grenelle I »²⁶ va probablement changer cette situation. La version adoptée en première lecture par le Sénat contient diverses dispositions concernant les emballages dans son article portant actuellement le numéro 41 (cf annexe 17).

Elle fixe un objectif pour 2012 de 75% de recyclage matière et organique pour les déchets d'emballages ménagers et les déchets des entreprises hors bâtiment et travaux publics, agriculture, industries agro-alimentaires et activités spécifiques. Tel qu'il est rédigé, cet objectif devrait être opposable aux agréments d'éco-organismes dans le domaine des emballages (et donc, en pratique, au renouvellement d'agrément devant intervenir fin 2010 qui devra prévoir les moyens d'atteindre cet objectif) et aux plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés qui devront être révisés pour intégrer ces objectifs et définir les actions nécessaires pour les atteindre, si elles relèvent de ces plans.

Elle mentionne l'existence d'éco-organismes dans le domaine des emballages en prévoyant que « le financement par les contributeurs sera étendu aux emballages ménagers consommés hors foyer et (que) la couverture des coûts de collecte, de tri et de traitement sera portée à 80% des coûts nets de référence d'un service de collecte et de tri optimisé, dans l'agrément de l'éco-organisme compétent à l'occasion de son renouvellement fin 2010, pour prendre effet au plus tard fin 2012 ».

²⁵ Selon une méthode inspirée de ce qui existe en matière de couverture du risque de catastrophe naturelle.

²⁶ Projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

Elle fait référence à cette notion d'éco-organisme en prévoyant que « *les contributions financières des industriels aux éco-organismes seront modulées en fonction des critères d'éco-conception ; la signalétique et les consignes de tri seront progressivement harmonisées, une instance de médiation et d'harmonisation des filières agréées de collecte sélective et de traitement des déchets sera créée ; en outre, un censeur d'État assistera aux réunions du conseil d'administration des éco-organismes agréés et pourra demander communication de tout document lié à la gestion financière de l'éco-organisme ; tout éco-organisme ne pourra procéder qu'à des placements financiers sécurisés dans des conditions validées par le conseil d'administration après information du censeur d'État* ».

Un dispositif dans lequel une loi fixerait des objectifs et des règles contraignantes à des organismes dont le rôle n'est pas, ou pas toujours, lui-même défini par la loi ne serait pas très satisfaisant. C'est pourquoi la suite logique de l'article 41 du projet de loi « Grenelle I » serait que le projet de loi « Grenelle II », qui constitue, pour le précédent, une sorte de « loi d'application », **mette l'ensemble des dispositifs de « responsabilité élargie des producteurs » au même niveau en les définissant tous dans la loi et en donnant un contenu législatif à la notion d'éco-organisme avec les mécanismes de contrôle et de sanction y afférents**. Sur cette base, des adaptations de la partie réglementaire du code de l'environnement puis du cahier des charges de l'agrément des éco-organismes opérant dans le domaine des emballages permettraient de disposer d'un cadre clarifié et compatible avec les conclusions du Grenelle de l'environnement.

C. Le groupe Eco-Emballages Adelphe

L'historique des relations entre Adelphe et Eco-Emballages, bien analysé en particulier dans le rapport d'audit de 2005, a montré que l'organisation « volontaire/obligatoire » de la collecte de déchets et le regroupement dans un même organisme des fonctions de percepteur et de re-distributeur de contributions sans possibilité d'ajustement des deux fonctions, tendait naturellement à la disparition des petits organismes. C'est ainsi qu'Adelphe a dû être adossé à Eco Emballages et même s'il s'agit de filières différentes on peut tout autant s'interroger sur les chances de survie d'organismes destinés à collecter 5 ou 10 ME. Les rattacher à Eco-Emballages ne paraît pas en soi ni illégitime ni de mauvaise gestion.

1. Le contrôle interne d'Eco-Emballage n'est pas satisfaisant

Outre l'absence de contre pouvoir réel de la part des pouvoirs publics, malgré le travail de l'ADEME en la matière, la mission a constaté que le fonctionnement d'Eco Emballages s'est caractérisé jusqu'à ce jour par une gouvernance non explicite²⁷ et des lacunes fortes en termes de contrôle interne.

La gouvernance de la société est apparue clairement au cours des derniers mois, et à la faveur de la crise touchant la trésorerie comme déléguée totalement depuis plusieurs années par le Conseil d'Administration au Directeur Général. De fait, son ancienneté dans l'entreprise (1993), sa connaissance certaine des sujets, et la reconnaissance explicite des diverses parties, tant entreprises que pouvoirs publics et collectivités locales pouvaient justifier aux yeux des membres du CA une très large délégation. A ce titre, les « rugosités » parfois fortes des contacts, voire « l'impérialisme interne et externe » qui étaient rapportés et connus étaient signes d'une certaine rigueur de fonctionnement que des administrateurs auraient pu apprécier.

De fait, il semble que le conseil d'administration n'ait pas exercé pleinement ses responsabilités. Or Eco-Emballages étant une société de droit privé c'est le conseil d'administration qui est responsable du respect des règles fixés par l'agrément vis-à-vis des pouvoirs publics. L'attribution des maux ou errements constatés au seul ancien directeur général ne constitue donc en aucune façon une réponse satisfaisante pour l'avenir.

²⁷ Aucune charte de gouvernance n'a été à ce jour établie par Eco-Emballages.

Le futur agrément devra donc rappeler l'importance qui s'attache à ce que des procédures de contrôle interne soient mises en place au sein des sociétés agréées pour s'assurer du respect de la lettre et de l'esprit de l'agrément. Pour cela les pratiques françaises de l'IFACI (Institut de l'Audit Interne) ou internationales COSO (Committee of sponsoring organizations of the Treadway Commission) fournissent des référentiels de contrôle interne qui font autorité ; ils prévoient des procédures écrites et documentées, une évaluation des risques, des procédures de contrôle, une communication et un pilotage par le conseil d'administration de la société. La mission a, en effet, constaté qu'aucune procédure formalisée à cet égard n'est en place dans Eco-Emballages.

Ceci est d'autant plus étonnant qu'un rapport des commissaires aux comptes d'Eco-Emballages citait en 2004 les procédures de contrôle interne relatives à l'élaboration et au traitement de l'information comptable et financière.

En outre, des missions d'audit interne ont été réalisées depuis l'agrément de 2005 :

Quatre missions de ce type ont ainsi été portées à notre connaissance :

- rapport d'audit 2006/01 DTA-comptes et liquidatif (collectivités) ;
- rapport d'audit 2007/01 cycle adhérents ;
- rapport d'audit 2007/02 cycle collectivités locales ;
- rapport d'audit 2008/03 audit achats ; ressources humaines ; trésorerie.

Les représentants du Conseil d'administration entendus par la mission ont indiqué ne pas avoir eu connaissance de ces rapports ni même pour certains de leur existence.

L'un d'eux soulève pourtant la question importante du plafonnement des cotisations (cf. infra I-3-d) et de sa pérennisation.

La mise en place de comités spécialisés au sein du conseil d'administration (comité d'audit, comité de rémunération) décidée au printemps 2008 n'était pas encore suivie d'effet à la date de la mission.

En revanche beaucoup d'informations demandées par la mission étaient disponibles ou ont été rapidement collationnées ou étaient sous les yeux du conseil d'administration.

Ainsi les comptes annuels de la société tels qu'arrêtés par le conseil d'administration, certifiés par les commissaires aux comptes et approuvés par l'assemblée générale des actionnaires mentionnent explicitement depuis 2004 et en précisant leur importance chacun des placements de trésorerie effectués par la société y compris ceux qui ont fait l'objet d'un examen plus attentif à partir de décembre 2008 (annexe n°15).

2. Aucune gestion prévisionnelle détaillée ne paraît avoir été effectuée jusqu'ici

Eco-Emballages bénéficie de deux atouts exceptionnels pour bâtir des prévisions financières d'exploitation précises :

- son barème amont lui permet de déterminer son chiffre d'affaire prévisionnel sous réserve de l'activité des contributeurs, dont les fluctuations restent mesurées ; il n'a ni concurrent, ni risque de voir apparaître des « nouveaux produits » en concurrence du barème amont ;
- ses contrats aval sont signés pour 6 ans et là encore les fluctuations à attendre dans la collecte d'emballages ménagers restent mesurées.

Eco-Emballages maîtrisant la connaissance de ses contributions et de l'argent distribué devrait pouvoir bâtir sans grande difficultés des scénarios de comptes d'exploitation prévisionnelle, détaillés, à moyen terme.

Cet exercice ne semble pas avoir été réalisé jusqu'à ce jour. Les seuls éléments qui ont été communiqués à la mission sont les prévisions établies lors de l'agrément 2004. Celles-ci se limitent à deux lignes évaluées et n'avaient pas été en mesure d'anticiper l'évolution de la trésorerie. Elles n'ont d'ailleurs pas été suivies ni tenues à jour ultérieurement.

En novembre 2008 pour justifier une hausse du barème amont de 25%, d'autres simulations tout aussi sommaires ont été présentées.

Il a fallu attendre les demandes de la mission pour que soient présentés en mars 2009 des comptes d'exploitation prévisionnels selon plusieurs hypothèses (dont respect du 80% de couverture des coûts et du 75% de recyclage).

Les avantages à en attendre seraient pourtant :

- une connaissance par l'établissement de son avenir financier toutes choses égales par ailleurs ;
- une plus grande rigueur financière interne ;
- une comparaison budget/réalisation utile pour le conseil et pour l'administration ;
- un meilleur argumentaire des hausses de tarif envisagées et probablement une gestion plus fine de celles-ci en évitant tant les marches d'escalier trop importantes que la mise à disposition d'une trésorerie disproportionnée aux réels besoins d'Eco-Emballages.

3. Faut-il renouveler l'agrément d'Adelphé ?

La mission s'est interrogée sur l'intérêt de renouveler l'agrément d'Adelphé. Elle conclut positivement, sous conditions.

Rappelons tout d'abord que la mission partage la position exprimée par le rapport d'audit de 2005, à savoir l'impossibilité de maintenir durablement deux organismes agréés sans établir une solidarité financière étroite entre eux (cf. supra B, 3 b).

La prise de contrôle d'Adelphé par Eco-Emballage en 2005 (83%) a répondu d'une certaine manière à cette contrainte.

Notons cependant que n'est pas traité le cas où Adelphé se remettrait à faire durablement des bénéficiaires. Comment ceux-ci viendraient-ils compenser les pertes inévitables d'Eco-Emballages? Par versement de dividendes? Le maintien d'Adelphé dans l'orbite d'Eco-Emballages nous semble donc la seule hypothèse raisonnable.

Faut-il aller jusqu'à prôner la disparition d'Adelphé par intégration dans Eco-Emballages ?

Certains arguments pourraient inciter à suivre cette voie : l'existence même d'Adelphé peut apparaître fictive ; des effectifs inférieurs à 10 personnes, une autonomie financière nulle, le recours très large aux moyens d'Eco-Emballages, par exemple pour tout l'aval ou les contrôles. De plus, la moitié du financement a été obtenu par adhésion collective du secteur pharmaceutique lorsque la situation dérogatoire de fait qu'offrait Cyclamed a disparu. Ceci apparaît plus fondé sur une orientation donnée alors par Eco-Emballages pour asseoir le financement de sa filiale que motivé par un choix délibéré des adhérents.

Dans ces conditions, on peut se demander si L'Etat ne contracte pas avec une structure « qui ne dispose pas des capacités techniques et financières pour faire face à ses engagements ».

L'avis sur ce sujet de la mission est finalement fondé sur les considérations qui suivent :

- Adelphé a bâti une politique commerciale dynamique et imaginative notamment avec le secteur viti-vinicole, son interlocuteur historique. Il a ainsi créé des contrats simplifiés et des accords-cadres avec des professions. Il utilise la possibilité de déclaration par téléchargement internet ;

- habitué à l'économie, il a fait preuve d'une plus grande rigueur d'organisation. Sa certification ISO 9001, en témoignait jusqu'à son abandon récent. L'exigence de mise en œuvre de procédures documentées avec le moyen de preuve privilégiée de la certification ISO 9001 pourrait être prévue par le cahier des charges.

Malgré le titre du point 3.4 du rapport d'activité (année 2007 page 9) « Le système de management Qualité-Environnement », Eco-Emballages n'a pas de système d'assurance qualité conforme aux normes internationales.

Compte tenu des garanties complémentaires qu'offre une telle organisation, la mission considère que le cahier des charges du futur agrément pourrait utilement comporter une exigence en la matière, du type « L'entreprise devra mettre en place dans les deux ans suivant l'agrément un système de management de la qualité fondé sur la mise en place et le respect de procédures documentées. La certification de conformité aux exigences de la norme ISO 9001 (2000) sera réputée satisfaire à cette exigence ».

La mission estime que la pérennité d'ADELPHÉ dans la gestion des déchets d'emballages ménagers peut être envisagée sous conditions :

- tout d'abord que soit centralisée la gestion de trésorerie ;
- et que les relations souhaitables entre Eco-Emballages et Adelphe soient formalisés par la signature de conventions de mise à disposition de moyens précisant la consistance et les conditions financières des concours apportés. Il serait souhaitable que ces conventions soient signées préalablement au renouvellement d'agrément.

Le renouvellement d'agrément pourrait :

- soit prendre de nouveau la forme de deux agréments distincts exprimant bien les particularités des deux organismes (celui d'Adelphe devant présenter la garantie de son actionnaire majoritaire Eco-Emballages) mais dans ce cas, la direction d'Adelphe devrait être distincte de celle d'Eco-Emballages ;
- soit, être un seul agrément avec deux volets prenant spécifiquement en compte chaque « pas de porte » commercial. Cette seconde voie paraît la plus recommandable.

D. Le contrôle des pouvoirs publics est insuffisant

1. Eco-Emballages exerce un rôle excessif dans la définition de la politique publique

Eco-Emballages exerce dans la filière du recyclage des emballages ménagers un rôle qui excède largement celui défini par l'article R543-58 du code de l'environnement. Le rapport d'audit de 2005 avait déjà indiqué « qu'un opérateur, surtout privé, ne devrait pas être en charge d'établir les principes de la politique publique ». Il semble que depuis cette date ces errements n'ont fait que s'amplifier.

a) L'ADEME joue un rôle important mais Eco-Emballages initie et maîtrise l'essentiel des informations

L'examen des divers documents disponibles, tant au stade de projets ou propositions que de règles, standards, procédures applicables à la collecte des emballages ménagers montre que l'essentiel des informations dont disposent les principaux partenaires du dispositif français provient de deux sources, l'ADEME d'une part, Eco-Emballages d'autre part.

Un travail approfondi est mené depuis 15 ans par le service de l'ADEME en charge des collectes sélectives et des filières de matériaux, qui permet à l'administration de disposer d'outils précieux pour le pilotage du système. L'ensemble des documents de cette origine est mis à disposition des membres de la commission d'agrément²⁸ (cf. ci-dessus point B).

Cependant, dès ce stade des études menées sous l'égide des pouvoirs publics, une disproportion majeure apparaît, entre les moyens dont ces derniers disposent, et ceux qui peuvent être rassemblés par les professionnels et l'éco-organisme pour développer une approche dont l'orientation sera assez légitimement orientée vers les préoccupations de ses adhérents.

Un exemple est donné par les conditions dans lesquelles a été menée une importante étude demandée par les associations membres de la Commission consultative sur l'état de la consigne des emballages en Europe, menée en 2008 pour l'ADEME. Le comité de pilotage réunissait une vingtaine de représentants des entreprises ou de leurs regroupements, des secteurs des matériaux, des industries produisant les biens, et des éco-organismes. La représentation des autres parties était très limitée, avec une disponibilité plus limitée et un accès aux données beaucoup plus difficile.

Dans divers cas, l'ADEME assure ce même type d'études conjointement avec Eco-Emballages. Ainsi, l'étude relative au gisement des emballages ménagers (dite étude ESTEM, du nom du prestataire) est effectuée en partenariat 50/50 depuis une dizaine d'années. Ceci permet une mise en commun des moyens pour un résultat présenté collectivement.

Une conséquence forte est cependant la situation ambiguë qui peut en résulter pour l'ADEME vis-à-vis des résultats diffusés. L'étude ESTEM « le gisement des emballages ménagers évolution 1994/2006 » qui comporte de très nombreuses données importantes sur les emballages et leur évolution comporte ainsi une synthèse qui marque une orientation marquée. Les titres (« *les tonnages d'emballages accentuent leur baisse* » ou « *le nombre d'emballages diminue* ») sont renforcés par le choix de figures et d'échelles accentuant les variations des courbes²⁹. Ce document et l'exploitation qui a pu en être faite à sa sortie (pendant le Grenelle de l'environnement) et depuis ne sont pas neutres. Eco-Emballages cite ainsi « Selon l'ADEME, le flux d'emballages a diminué... ».

b) Eco-Emballages définit la politique grâce en particulier au barème aval

Adopté fin 2004 dans des conditions assez difficiles (avis négatif des collectivités locales qui en sont pourtant bénéficiaires), le barème aval offre de nombreuses opportunités aux éco-organismes pour orienter l'action des collectivités locales.

C'est ainsi par exemple, que l'une des aides complémentaires (le soutien à la démarche d'optimisation) a été ressentie par les collectivités territoriales comme reflétant un désir d'orienter sensiblement le choix des outils par les collectivités pour leur collecte sélective d'emballages. Le principe de l'étude des coûts de cette collecte d'une part et de celle de l'identification des leviers d'optimisation d'autre part découlaient des travaux effectués par l'ADEME de 2000 à 2002 montrant des différences très importantes entre collectivités selon les choix effectués (fréquence de collecte, mode de collecte : porte à porte ou apport volontaire). Le recours à cette démarche soutenue, a été moins important que prévu, comme l'a montré l'audit KPMG³⁰, et traduit bien la gêne de certaines collectivités devant ce qu'elles considèrent comme une « ingérence ».

Ceci a été accentué par des initiatives d'Eco-Emballages considérées par tous les partenaires du dispositif comme excédant la mission de « contribution à l'élimination des déchets d'emballages ménagers ». L'année 2007 a été de ce point de vue marquée par plusieurs interventions :

²⁸ La commission consultative a été créée par l'arrêté du 23 juillet 1992 "dans le cadre des procédures d'agrément prévues par le décret du 1er avril 1992". Elle comporte 37 membres, et autant de suppléants, dont huit représentants des collectivités locales, 16 des divers groupes professionnels (producteurs de biens conditionnés, d'emballages et de matériaux d'emballages, distribution, entreprises d'élimination et récupération), 8 des associations de consommateurs et de protection de l'environnement, et 5 représentants de l'Etat. Elle se réunit au moins deux fois par an.

²⁹ Document Le gisement des emballages ménagers évolution 1994/2006 ADEME/Eco-Emballages Novembre 2007, courbes 1 (p 2) et 2 (p 3).

³⁰ rapport KPMG de juin 2008 sur les soutiens versés aux collectivités locales de 2005 à 2007 (dossier de la réunion de la commission consultative du 4 novembre 2008).

- en février-mars 2007 Eco-Emballages a publié un opuscule de 40 pages intitulé « 40 propositions pour la gestion durable des déchets ». Une minorité de ces propositions étaient relatives aux emballages ménagers. En particulier l'intervention d'Eco-Emballages sur des questions comme la mise en place de la redevance incitative ou la collecte des déchets dangereux, ou même sur la non transparence de l'information en matière des déchets a pu être perçue par les collectivités territoriales comme une intervention dans leur domaine de compétences (annexe n°6) ;
- les prestations offertes par Eco Emballage sur l'organisation des centres de tri et sur l'organisation des plans de collecte pourraient être analysées comme une concurrence illicite sur des activités d'ingénierie qui font partie du cœur de métier des entreprises de traitement ;
- le système informatisé de cartographie des collectes de déchets (Mapeos) proposé par Eco-Emballages³¹, au-delà de ses activités de cartographie, a été considéré par certains acteurs de la filière comme sortant du domaine de légitimité d'Eco-Emballages car il entrait dans les plans de collecte et dans l'optimisation des tournées.

c) Eco-Emballages, dispose du budget de communication le plus important en matière de déchets

La communication est une composante de l'action des éco-organismes et le cahier des charges de l'agrément en date du 30 décembre 2004 a prévu des soutiens spécifiques à ce titre.

Le rapport d'activité d'Eco-Emballages fait apparaître trois postes différents d'intervention d'Eco-Emballages pour l'année 2007 : la communication nationale, le soutien à la communication locale et une « communication locale nationale ». Cette dernière « communication locale-nationale a été également mise en œuvre en 2008. Sur deux ans, elle aura représenté 12 millions d'euros (voir l'analyse en annexe n°31).

Le poste « communication nationale » représentait en 2006 et 2007 un total respectivement de 6,8 et 5,8 millions d'Euros. Le rapport d'activité (2007) les traite en deux lignes en précisant que ces dépenses sont « destinées à compléter la pertinence du geste du tri auprès d'un large public ». Aucun détail n'est donné sur l'utilisation effective de ces sommes alors même qu'elles représentent un montant de l'ordre de grandeur du total de ce que l'Etat va engager en 3 ans au travers de l'ADEME pour la communication en faveur de la réduction des déchets.

La mission n'a pas voulu entrer dans le détail de ce poste, mais a plutôt cherché à voir si les messages portés étaient bien en phase avec les orientations données par les pouvoirs publics et précisées par l'agrément.

Les constats faits par la nouvelle direction d'Eco-Emballages montrent que des progrès significatifs peuvent être faits par l'éco-organisme pour s'assurer de la cohérence de sa communication avec celle des pouvoirs publics. C'est ainsi que des actions devraient être mises en œuvre par l'entreprise en particulier sur les points suivants :

- mise en place d'un plan de communication, qui n'existait pas jusqu'à présent ;
- mise en œuvre d'une procédure de validation des « sorties » vers l'extérieur, s'appuyant sur une meilleure communication en interne. La communication considérée comme un échec sur la question de la signalétique (cf. ci-après) fin septembre-début octobre 2008 a été prise comme exemple d'une certaine confusion ;
- mise en place d'un comité interne de la communication, associant les divers directions, mais sous l'autorité de la direction spécialisée ;
- développement d'un « new-deal relationnel » avec les parties concernées, et notamment les élus et les associations, fondé sur le respect des parties prenantes ;

³¹ Le système MAPEOS fait l'objet de l'annexe 3 du rapport d'activité 2007 d'Eco-Emballages, qui présente 13 planches illustrant ce système SIG.

- mesure de l'efficacité des actions.

Par ailleurs, Eco-Emballages doit s'assurer que les informations qu'elle utilise dans sa communication sont exactes. L'annexe n°33 montre que des informations fausses ou de nature à soulever la contestation ont été utilisées dans les supports de communication. C'est ainsi qu'ont été largement diffusés des messages indiquant que les emballages ménagers ne représentent que seulement 20%, voire 15%, des déchets des ménages. La présidente de l'ADEME est intervenue dans une lettre au directeur général d'Eco-Emballages le 29 mai 2007 pour lui rappeler que le chiffre de 25% était celui qu'il fallait retenir et qu'il y avait stabilité en la matière. Une autre formule très prisée d'Eco-Emballages « 6 emballages ménagers sur 10 sont déjà recyclés », a été utilisée dans de nombreux documents ; c'est une traduction hâtive du message sur le taux de recyclage « 60% des emballages ménagers sont déjà recyclés », slogan omniprésent et devenue référence pour le Grenelle Déchets (cf. infra et annexe n°18).

Depuis des années³², l'attention d'Eco-Emballages a été attirée par diverses parties intéressées sur ces anomalies dans la communication nationale, ainsi que sur la grande confusion entretenue par Eco-Emballages sur la position du recyclage par rapport à la prévention des déchets³³. Le collège des associations a d'ailleurs interpellé sur ce point la commission consultative le 21 avril 2007.

d) Eco-Emballages est à l'origine de l'un des engagements du Grenelle qui sera le plus structurant pour le futur barème.

Au vu des documents recueillis par la mission, il apparaît que la fixation d'un objectif de 75% de recyclage pour les emballages ménagers, qui figure désormais dans l'article 41 du projet de loi relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, résulte d'une initiative d'Eco-Emballages prise en novembre 2007 en partenariat avec l'association nationale des industries alimentaires (ANIA) et avec l'institut de liaison et d'études des industries de la consommation (ILEC) pour « réduire les déchets d'emballages ménagers à la source, augmenter le taux de recyclage, promouvoir l'usage des matériaux recyclés et sensibiliser les consommateurs »³⁴. Cette initiative a ensuite donné lieu à une convention entre l'Etat, d'une part et, l'ANIA, l'ILEC et Eco-Emballages, d'autre part, le 23 octobre 2008 (reproduit en annexe n°7).

Cette initiative n'est pas contestable en soi. Ce qui pose problème en revanche c'est que les pouvoirs publics n'aient pas été en mesure d'apprécier pleinement les conséquences d'une telle proposition. Comme l'indiquait l'atelier intergroupe déchets du Grenelle de l'environnement « un objectif de 75% de recyclage des déchets d'emballages ménagers d'ici 2012 semble accessible mais dépend de l'adoption d'un ensemble de mesures qui ne font pas consensus (tarification, point vert...) ». La mission a en effet constaté que cet objectif de 75% aura un effet très structurant sur le prochain barème et que des efforts importants devront être accomplis tant par les entreprises contributrices que par les collectivités territoriales responsables de la collecte. Aujourd'hui, à la connaissance de la mission, seuls les services d'Eco-Emballages commencent à mesurer les conséquences de la fixation d'un tel objectif. Par ailleurs, aucune étude ne permet aujourd'hui de penser qu'un tel objectif correspond à un optimum pour la collectivité, tant du point de vue économique que du point de vue environnemental.

³² Voir par exemple lettre du 19 novembre 2004 du pdt du COPIL prévention des déchets, et réponse du 25 novembre 2004 du Directeur Général d'EcoEmballages.

³³ Voir chapitre prévention I-E-1.

³⁴ L'accord prévoyait notamment : La réduction de 5kg/h/an de la production moyenne de déchets d'emballages par habitant d'ici 2012 (soit 20% de la réduction de 5kg envisagée alors par l'intergroupe) grâce à une action importante en faveur de l'éco-conception ; la mise en œuvre d'une signalétique harmonisée volontaire pour les emballages destinés au tri et, « sous réserve de la mise en place de la redevance incitative » l'augmentation du taux de recyclage des emballages ménagers à 75% en 2012 (contre 60% en 2006).

2. Le contrôle du respect des obligations énoncées par les articles R 543-53 à 65 du Code l'environnement n'est pas assuré par les services de l'Etat

Le contrôle des obligations des entreprises comporte deux aspects différents.

Le premier consiste à contrôler que les personnes qui effectuent la première mise en marché des emballages ont bien satisfait à leurs obligations, c'est-à-dire qu'elles adhèrent à un éco-organisme ou qu'elles pourvoient elles-mêmes à l'élimination de leurs emballages³⁵. A cet effet, les personnes concernées par les obligations en matière d'emballages doivent communiquer des données statistiques à l'ADEME (article R. 543-65).

Le dispositif général de contrôle pénal en matière de déchets est applicable aux emballages ménagers ; un manquement aux obligations fixées en la matière constitue un délit puni de 75.000 € d'amende (montant multiplié par 5 pour les personnes morales) et de deux ans d'emprisonnement ; de nombreux corps sont habilités à constater les infractions avec des pouvoirs étendus (articles L. 541-44 à L. 541-48 du code de l'environnement)³⁶.

La mission n'a pas pu obtenir une vision exhaustive des contrôles effectués par chacune des catégories d'agents visées à l'article L541-44. D'après les éléments recueillis auprès de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, de la direction générale des douanes et des droits indirects et de la direction générale de la prévention des risques, il semble que la situation est la suivante :

- jusqu'en 2005, seule la DGCCRF effectuait des enquêtes sur la base d'un programme national de contrôle (cf. annexe n°8). Depuis 2006, malgré les signalements effectués chaque année par Eco-Emballages, cette direction estime que ces contrôles n'entrent pas dans les missions qui lui ont été assignées et que le coût des opérations de contrôle sont disproportionnés avec les bénéfices à en attendre. Seuls des contrôles ponctuels seraient³⁷ encore effectués à l'occasion d'une intervention en entreprise au titre d'autres réglementations ;
- la DGDDI n'a effectué aucun contrôle au titre des articles R 543-53 à 65 du code de l'environnement ;
- il est très probable que les agents habilités des autres corps de contrôle, notamment ceux relevant du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire n'ont jamais effectué de tels contrôles.

Le dispositif de contribution à l'élimination des déchets d'emballages ménagers n'est donc plus contrôlé. Le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire n'a, à la connaissance de la mission, pris aucune initiative pour remédier à cette situation. Le projet d'ordonnance portant diverses mesures de simplification et d'harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement³⁸ ne prévoit aucune disposition spécifique permettant de doter le ministère de l'environnement d'un corps de contrôle apte à effectuer les vérifications nécessaires auprès des entreprises. Le projet de création d'une autorité de surveillance des marchés en matière de réglementation environnementale pourrait apporter une solution à cette déficience du contrôle mais le MEEDDAT préfère à cette solution le renforcement des moyens existants des services de l'Etat en charge du contrôle des produits (principalement la DGDDI et la DGCCRF). Cette dernière exclut notamment que ce renforcement puisse concerner le contrôle des contributions financières aux éco-organismes.

³⁵ Dans la mesure où aucune entreprise n'a demandé l'approbation ces dernières années pour pourvoir elle-même à l'élimination de ses emballages, toutes sont supposées adhérer à un éco-organisme.

³⁶ Cet article cite notamment les officiers de police judiciaire, les fonctionnaires de la police nationale, les agents habilités en matière de répression des fraudes, les inspecteurs des installations classées, les agents des douanes.

³⁷ Projet initié par l'ex direction générale des entreprises qui a fait l'objet d'expertise approfondie en collaboration avec la DGCCRF et l'ADEME.

³⁸ Ordonnance qui pourrait être prise en application de l'article 102 du projet de loi dit Grenelle 2 si le texte est voté en l'état par le Parlement.

L'absence de prise en charge sérieuse de cette question du contrôle est particulièrement préjudiciable vu le nombre d'entreprises qui ne satisfont pas à leurs obligations en cette matière. Un rapprochement a été effectué entre les items de la nomenclature utilisée par Eco-Emballages pour évaluer le gisement et les codes NAF correspondant. Il en ressort que le nombre d'entreprises potentiellement concernées par l'obligation de contribution dépasse très largement les 22 350 adhérents d'Eco-Emballages et d'Adelphe (cf. annexe n°9).

3. Le contrôle effectué par les éco-organismes est de bonne qualité à l'exception du contrôle de l'assiette de la contribution qui n'est pas effectué

Le second aspect du contrôle consiste à vérifier que ceux qui adhèrent à un éco-organisme font une déclaration conforme à la réalité des emballages qu'ils doivent déclarer et qu'ils paient le montant qui est dû. Ce contrôle est d'autant plus important qu'en signant un contrat avec un adhérent et en acceptant son paiement l'éco-organisme décharge l'entreprise adhérente de ses obligations réglementaires. C'est ainsi que le fait pour une entreprise de ne pas déclarer la totalité (en nombre et en poids) des emballages soumis à la réglementation ou de ne pas payer l'intégralité de la contribution correspondante (cf. ci-après le plafonnement) est sanctionné par l'article L541-46 du code de l'environnement.

Compte tenu du statut privé d'Eco-Emballages et d'Adelphe, la mission ne disposait pas de pouvoirs d'investigation lui permettant d'effectuer des contrôles sur pièces. Les constatations suivantes ont donc été faites sur la base des informations apportées par les éco-organismes en réponse aux questions de la mission. La parfaite collaboration des services des deux entreprises aux investigations permet de dresser un constat assez complet des conditions dans lesquels est effectué le contrôle des déclarations des adhérents des éco-organismes.

Les contrôles de cohérence des déclarations sont effectués (absence de poids à zéro, conformité des codes saisis, présence de l'attestation pour utilisation de recyclés, écart entre déclaration n et n-1). Pour les 1 073 adhérents qui acquittent une cotisation de plus de 30 000 €, Eco-Emballages effectue un contrôle plus approfondi par des visites des délégués régionaux en entreprise et par une super-validation des déclarations³⁹. De même, Adelphe rencontre individuellement les adhérents qui acquittent une cotisation de plus de 30 000 €. Des contrôles complémentaires sont également effectués pour les adhérents qui acquittent moins de 30 000 € de cotisation.

Eco-Emballage demande dans le contrat d'adhésion que les déclarations des adhérents qui acquittent plus de 30 000 € soient certifiées par le Commissaire aux comptes. Adelphe demande la même certification pour les adhérents qui acquittent plus de 1 525 € HT⁴⁰. Ces attestations ne sont pas systématiquement produites. Un audit interne d'Eco-Emballages du 27 juillet 2007 a révélé que 35% des adhérents dont la contribution 2005 était supérieure à 30 000 € n'ont pas fourni l'attestation de sincérité. Au 18 novembre 2008, seulement 56% des déclarations 2006 et 67% des déclarations 2005 avaient été certifiés. Pour Adelphe, au 18 novembre 2008, 172 attestations concernant la déclaration 2007 avaient été retournées.

³⁹ Contrôle de l'évolution des montants déclarés, de l'évolution des déclarations par matériaux, de l'évolution du nombre de lignes déclarées, des lignes comportant des emballages dont le poids est inférieur à 1g ou supérieur à 1kg, pour s'assurer de la cohérence des lots (1film, six bouteilles d'eau).

⁴⁰ Contrairement à Eco-Emballages, Adelphe n'a pas fait de la fourniture d'une attestation des commissaires aux comptes une obligation contractuelle mais, selon les déclarations d'Adelphe, la demande d'attestation figure dans le courrier d'envoi des formulaires pour les montants de déclaration supérieurs à 1 525 € ; cette demande est fondée sur l'article 9 sur les contrôles (vérification par tout moyen de droit).

Des campagnes de contrôle de poids sont effectuées par le laboratoire national d'essais (LNE). Pour Eco-Emballages, le contrôle est effectué sur un tiers des 1 000 plus gros adhérents. Pour Adelphe, le contrôle porte chaque année sur 50 des plus gros adhérents (80% des adhérents de plus de 30 K€ ont été contrôlés depuis 3 ans). En cas d'écart supérieur aux tolérances, une vérification est engagée avec l'adhérent concerné aboutissant à un poids validé. L'audit interne d'Eco-Emballages sus visé montre qu'en 2007, les déclarations impactées n'étaient pas modifiées et que les poids n'étaient pas systématiquement mis à jour l'année suivante. Ces points ont été corrigés en 2008 et les mesures prises entrent progressivement en vigueur. Chez Adelphe, les campagnes de contrôle de poids ont donné lieu à un redressement.

Depuis 2007 des relances sont effectuées par Eco-Emballage en direction des adhérents qui s'abstiennent de déclarer ou de payer leur contribution ou des adhérents qui le plus souvent acquittent leur contribution sur la base déclarée plusieurs années auparavant⁴¹. Des poursuites judiciaires sont engagées. En 2008, 112 adhérents ont fait l'objet de poursuites, 100 ont déposé leur déclaration et 10 ont fait l'objet d'une assignation. Des signalements sont effectués à la DGCCRF (cf. supra). Des relances sont également effectuées en direction des entreprises considérées comme des prospects potentiels par les services d'Eco-Emballages mais celles-ci sont peu efficaces. En 2008 sur 473 entreprises relancées (annexe n°10), 268 n'ont pas répondu et 95 ont adhéré ou demandé un contrat. Eco-Emballages entreprend par ailleurs des actions contentieuses pour usage frauduleux de la marque lorsque le point vert est apposé sur un produit pour lequel la contribution n'a pas été acquittée (sauf dans le cas des boulangers où Eco-Emballages a concédé gratuitement l'usage du point vert, cf. ci-après point d).

Adelphe relance également les adhérents qui ne s'acquittent pas de leurs obligations. La procédure contentieuse devrait être initiée en 2009 pour les 10 clients les plus importants pour lesquels les déclarations 2005, 2006 et 2007 seraient manquantes.

Tous ces contrôles ne permettent pas aux éco-organismes de s'assurer que la contribution déclarée est conforme aux obligations que doit respecter l'entreprise. La détermination de l'assiette sur laquelle est assise la contribution obéit à des règles définies par Eco-Emballages dans un document joint au contrat « L'emballage, mode d'emploi de 2004 à 2006 » (annexe n°11). Outre le fait que certaines de ses règles n'ont pas de base réglementaire, beaucoup d'entre elles peuvent donner lieu à des interprétations multiples.

Pour s'assurer que la détermination de la contribution est correcte, le contrat d'adhésion à Eco-Emballages prévoit à l'article 6.1 « qu'Eco-Emballages aura la faculté, au plus une fois par an, elle-même ou par ses mandataires habilités, de procéder aux vérifications nécessaires afin de s'assurer de la liquidation correcte de la contribution ». Le contrat d'adhésion d'Adelphe prévoit à l'article 9 une disposition de même nature. Eco-Emballages et Adelphe n'ont pas mis en œuvre jusqu'à présent cette disposition. Eco-Emballages a présenté à la mission un projet d'audit à effectuer dans les entreprises. Il devrait entrer en application en 2009 et porter sur une dizaine d'entreprises considérées par Eco-Emballages comme présentant un risque de sous déclaration. Ce projet répond bien aux exigences du contrôle qui doit être effectué pour s'assurer d'une détermination correcte du montant de la contribution mais la mission doit constater que jusqu'en 2009 Eco-Emballage et Adelphe déchargeaient leurs adhérents de leurs obligations réglementaires sans vérifier que le calcul de la contribution due avait été correctement effectué.

⁴¹ En 2007, l'audit interne indiquait que 900 adhérents n'avaient pas produits de déclaration depuis 2002.

Pour être efficace ces contrôles devraient s'appuyer sur une définition réglementaire⁴² du mode de calcul de la contribution. Celui-ci devrait donc relever du cahier des charges de l'agrément et non du document contractuel de l'éco-organisme. Le montant dû est en effet une obligation réglementaire qui découle de l'application de l'article R543-56 du code de l'environnement et des dispositions du cahier des charges de l'agrément. La formulation du cahier des charges selon laquelle « l'assiette des contributions concernée est définie aux articles 1,2 et 3 du décret du 1^{er} avril 1992 » est à cet égard insuffisante pour constituer une base juridique incontestable. La mission a pu constater, par exemple, que certaines entreprises demandent la déduction de leur base contributive une partie des films plastiques entourant les lots de produits (ex 6 bouteilles d'eau) correspondant au « délotage » pratiqué par les clients en magasin⁴³, d'autres pratiqueraient la déduction de leur propre chef. Cette déduction, comme toutes celles qui sont pratiquées par les déclarants soit en application du guide de l'emballage, soit de leur propre chef, ne sont soumises à aucun contrôle sinon à l'occasion d'une déclaration rectificative avec demande de remboursement de la part de l'entreprise contributive. Les montants en cause peuvent être très élevés ; c'est ainsi qu'une demande de rectification à ce titre déposée par une entreprise en 2007 qui portait sur plusieurs centaines de milliers d'Euros par an a reçu une suite favorable de la part d'Eco-Emballages.

Plus généralement, il semble que les entreprises peuvent de bonne foi effectuer des déclarations insuffisantes faute d'information convenable (exemple de la clause de doublement de la contribution pour produits sans filière de recyclage, mentionnée par quelques lignes page 6 du « guide » cf. annexe 11 page 6).

4. Le contrôle des éco-organismes ne permet pas de s'assurer que les prescriptions réglementaires et celles du cahier des charges sont respectées

Le contrôle « a priori » de l'éco-organisme repose sur la procédure d'agrément interministériel accordé pour une durée maximale de six ans avec l'avis préalable d'une commission consultative ouverte aux professionnels et aux associations (article R. 543-58 et arrêté modifié du 23 juillet 1992). Ce contrôle repose notamment sur la production d'un rapport annuel d'activité soumis à la commission consultative (article R. 543-61 et arrêté modifié du 23 juillet 1992) ; en cas d'inobservation des clauses du cahier des charges, l'agrément peut être retiré (article R. 543-62)⁴⁴.

Ces modalités ne permettent pas de s'assurer que les prescriptions réglementaires et celles du cahier des charges sont respectées. La mission a pu constater que sur cinq points au moins la pratique des éco-organismes n'était pas conforme à leurs obligations :

- les conditions dans lesquelles a été établi le barème amont appliqué depuis 2005 ne sont pas conformes aux dispositions de l'agrément de 2005 (cf. II B ci-après) ;
- Eco-Emballages⁴⁵ a maintenu pour 172 adhérents un plafonnement de la contribution instauré en 1999 pour lisser les effets du changement de barème qui aurait dû être supprimé en 2005 en application du nouveau barème. Ce plafonnement est actif pour 108 adhérents. Il était équivalent à un taux de remise moyen de 11% par rapport au barème actuel en 2006. Sur trois ans (2005, 2006 et 2007) le manque à gagner est estimé à 4,5 M€. Cette situation est contraire au principe selon lequel tous les adhérents doivent recevoir le même traitement car les sociétés ayant adhéré depuis 2000 ne bénéficient pas de ce plafonnement. C'est également une disposition contraire aux dispositions du cahier des charges qui fixe les conditions dans lesquelles sont déterminées les contributions. Interrogé sur ce point par la mission, Eco-Emballage a répondu ne pas avoir prévu de mettre fin à ce plafonnement lors de la prochaine hausse du barème le 1^{er} janvier 2010 ;

⁴² Qui peut être faite dans le cahier des charges.

⁴³ Dans ce cas, en effet, le film plastique reste en magasin et n'est pas collecté par le service des ordures ménagères de la collectivité locale.

⁴⁴ Pour des raisons à l'origine fiscale, un censeur d'État est aussi présent au conseil d'administration de l'organisme.

⁴⁵ Adelphe a mis fin à ce plafonnement en 2004.

- l'audit externe de l'assiette de la contribution n'était pas effectué jusqu'en 2009 chez Eco-Emballages et n'est pas envisagé chez Adelphe. Les titulaires de l'agrément sont cependant censés « s'assurer auprès de leurs cocontractants de l'identification de leurs emballages » ;
- conformément aux dispositions du cahier des charges, des contrats collectifs ont été passés par exemple avec la fédération française du pressing ou avec l'union des apiculteurs de France. Une convention de partenariat a également été signée le 1^{er} avril 2008 avec la confédération nationale de la boulangerie et boulangerie-pâtisserie française (CNBPF, cf. annexes n°13 et 22). Cette convention a pour objet d'organiser une opération de communication pour la promotion du geste de tri des emballages avec le visuel du logo Point Vert. Alors que le droit d'usage de la marque Point Vert est la contrepartie du paiement de la contribution pour les adhérents des éco-organismes, aucune disposition de la convention ne mentionne que les boulangeries-pâtisseries sont soumises comme toute entreprise au paiement de la contribution en vue de l'élimination des emballages ménagers. Le rappel des dispositions des articles R543-53 à 65 du code de l'environnement n'est même pas effectué. Eco-Emballages a donc laissé croire à toute une catégorie d'entreprises qu'elle pouvait se dispenser du paiement de la contribution alors même que le principe des contrats collectifs prévus par l'agrément est d'accroître le nombre des adhérents au dispositif. Le cas du contrat entre Adelphe et le Comité Interprofessionnel des Vins de Champagne, examiné dans l'annexe 22, montre également les risques que peuvent présenter des forfaits simplifiés ;
- le taux de recyclage présenté dans les rapports d'activité des éco-organismes n'a pas été soumis à contre expertise (cf. supra I A). De manière générale, les demandes présentées à l'administration par les éco-organismes ne font pas l'objet d'une instruction suffisamment approfondie. Les chiffres sur l'évolution du gisement ne font pas non plus l'objet d'une contre expertise ; l'instruction des demandes d'augmentation du barème, comme celle présentée à la commission d'agrément les 16 décembre 2008 et 11 février 2009, n'ont pas permis de déceler que les conditions dans lesquelles était calculé le barème amont n'étaient pas conforme à l'agrément et que des plafonnements continuaient à être appliqués à certains adhérents.

Cette déficience dans le contrôle des éco-organismes résulte pour partie du statut juridique des éco-organismes et pour partie de l'insuffisance des moyens dont disposent les pouvoirs publics pour pouvoir procéder à l'évaluation de ces organismes. Un agent à temps partiel à la DGPR et un agent à temps partiel à l'ADEME ne représentent pas des moyens suffisants pour contrôler des éco-organismes qui disposent de plusieurs dizaines de collaborateurs et de budget de fonctionnement très supérieurs à ceux dont disposent les pouvoirs publics. Cette observation a déjà été faite par la mission d'audit de juin 2005 dans son rapport page 40 : « Au total nous estimons qu'un renforcement des moyens humains de la sphère étatique dans le secteur de la gestion des déchets en général et ordures ménagères en particulier est le levier indispensable pour permettre au ministère de l'écologie et du développement durable d'assumer un rôle de pilotage de la politique, c'est-à-dire de fixation des principes, des principales modalités d'action, et **de contrôle des résultats** ». La situation à la DGPR et à l'ADEME n'a pas évolué depuis qu'a été formulée cette proposition.

La présence d'un censeur au conseil d'administration d'Eco-Emballages n'a pas non plus permis un contrôle plus effectif de l'Etat sur les éco-organismes. En 1997, une convention a été conclue entre l'Etat et Eco-Emballages pour, « compte tenu du caractère particulier de l'activité de la société et des avantages fiscaux dont elle dispose (constitution de provisions non imposables)... définir l'objet, les modalités d'exercice et les conditions de prise en charge du contrôle économique et financier de l'Etat sur la société » (annexe n°14). Ce contrôle est exercé par un censeur qui participe au conseil d'administration et a accès à tous documents en rapport avec sa mission et notamment aux informations détenues par le commissaire aux comptes (articles 3 et 4 de la convention). Sa mission est « de contrôler la cohérence et la conformité aux termes de l'agrément et du cahier des charges des opérations relatives à la gestion des fonds recueillis auprès des personnes visés à l'article 4 du décret n°92-377 du 1^{er} avril 1992 au titre de la contribution prévue à l'article 5 dudit décret tant en ce qui concerne la collecte de ces fonds auprès des personnes concernées que leur répartition auprès des collectivités territoriales au titre du remboursement du surcoût prévu à l'article 6 dernier alinéa du même décret ». En dépit de cette définition extensive le censeur n'a pas été en mesure de relever les manquements aux dispositions réglementaires et à celles du cahier des charges tant en ce qui concerne l'établissement du barème, le contrôle de l'assiette de la contribution que la poursuite du plafonnement de la contribution en infraction au cahier des charges. Les opérations de placement de la trésorerie retracées chaque année dans le rapport général du commissaire aux comptes et dans les comptes (annexe n°15) n'ont pas non plus fait l'objet avant le 1^{er} décembre 2008 d'observations de la part du censeur (cf. supra I-2).

Le rapport d'audit de 1998 (page 17) avait déjà mentionné les difficultés que rencontre le censeur dans l'exercice de sa mission. Les censeurs successifs ont indiqué qu'ils ne disposaient ni de l'autorité suffisante ni des moyens matériels pour exercer leur mission de contrôle. Ces observations n'ont pas été prises en compte. La mission constate que, compte tenu de la base juridique fragile sur laquelle est assis ce contrôle (convention de droit privé) et de l'absence de réelle volonté des pouvoirs publics d'exercer un contrôle plus effectif sur un dispositif qui est jugé satisfaisant, une personne seule ne peut prétendre exercer ce contrôle.

*

* *

Il peut paraître surprenant que, dans le contexte où les placements de trésorerie d'Eco-Emballages ont fait l'objet d'un examen approfondi, la mission ne mentionne pas ce point à l'occasion de l'évaluation du contrôle des éco-organismes. Les conditions dans lesquelles a été gérée la trésorerie d'Eco-Emballages ont fait l'objet d'un audit particulier à la demande du Ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire. En accord avec les cabinets des ministres qui ont demandé la mission, celle-ci n'est donc pas intervenue sur ce sujet.

E. Les autres dispositions du cahier des charges : la prévention, la reprise des matériaux et la recherche-développement

1. La prévention

Le cahier des charges de l'agrément en date du 30 décembre 2004 donne une obligation nouvelle aux éco-organismes, celle de contribuer à la prévention des déchets d'emballages⁴⁶.

⁴⁶ « Contribuer à la politique de prévention de la production de déchets en mettant en œuvre un programme d'actions de prévention visant notamment à l'accompagnement des démarches engagées, qu'elles soient :

- de sensibilisation des conditionneurs, importateurs, distributeurs à la prévention ;
- de sensibilisation et d'information des citoyens-consommateurs, en partenariat notamment avec la distribution et les associations de consommateurs et de protection de l'environnement ;
- de recherche et de promotion de l'éco-conception et de l'adéquation entre les emballages mis sur le marché et les techniques de recyclage ».

Le plan national de prévention des déchets adopté en février 2004 annonçait déjà cette demande, prévoyant « d'impliquer davantage les producteurs au travers de la responsabilité élargie des producteurs ». De plus, un des « chantiers emblématiques » ouverts par la ministre dès l'été 2003 était celui des sacs de caisse dont la réduction était proposée comme action symbolique du nouvel axe d'action.

Le constat qui a pu être fait par la mission sur ce sujet est contrasté, et comporte à ce titre des enseignements utiles pour la préparation du cahier des charges du renouvellement de l'agrément. Il convient de bien distinguer ce qui concerne les producteurs et distributeurs d'une part, et ce qui concerne le public et les collectivités locales, d'autre part.

a) La prévention amont, par les producteurs et professionnels

Il convient d'abord de lever une ambiguïté rencontrée souvent à propos de la « prévention amont ». Les actions de réduction à la source évoquées ici sous ce vocable sont bien celles des entreprises, et non pas celles que les consommateurs peuvent faire « en amont de l'achat », en faisant leurs courses (choix de certains types d'emballages ou produits, voire non-achat).

La réduction des déchets d'emballages a été très largement recherchée par l'ensemble des professions concernées, avant même la mise en œuvre des actions de REP, pour des raisons d'allègement des produits, d'économie de matières premières et plus généralement de réduction des dépenses liées à l'emballage. La mise en place de réglementations portant à la fois sur la prise en charge de la fin de vie des emballages (décret du 1^{er} avril 1992) et sur leur conception (directive de 1994 et décret du 20 juillet 1998) a accentué cette action que concrétisent bien les diverses publications du Conseil National de l'Emballage⁴⁷.

La mission ne revient pas sur ces divers travaux et progrès, qui se sont effectivement traduits en particulier par une réduction de la masse individuelle de certains emballages⁴⁸.

D'autres initiatives prises par les professionnels devraient être encouragées :

- la première est l'action du COTREP (Comité Technique pour le Recyclage des Emballages Plastiques) en charge, sur base du volontariat des producteurs, de l'examen de projets d'emballages et faire des propositions visant à en améliorer la recyclabilité. Plusieurs grandes entreprises (producteurs, y compris de la grande distribution pour ses marques propres) ont ainsi soumis des dizaines de projets d'emballages en plastique, dont un certain nombre ont fait l'objet de critiques sérieuses, assorties de propositions (voir sur le site www.cotrep.fr). Par exemple, le film rétractable en PVC ou aluminium autour de bouteilles en projet a été supprimé ou remplacé par un autre matériau homogène avec le corps. Des bouchages ou accessoires ont de même été modifiés. Bien que critiquée car travaillant sur le gisement jugé « moins écologique » que sont les emballages plastiques, l'action du COTREP va dans le bon sens et doit être encouragée par le futur agrément, au même titre que la conformité attestée aux exigences du décret du 20 juillet 1998 ;
- une autre initiative est la mise en place d'une offre d'expertise pour les PME-PMI en vue d'un diagnostic rapide en PME de la prévention de leurs emballages. Il s'agit mettre à disposition un expert, professionnel de l'emballage, qui va examiner en 2 jours sur site les conditions d'emploi des emballages par l'entreprise pour conditionner ses produits, et faire des propositions d'amélioration. Le bénéfice, qui peut concerner aussi bien les emballages primaires (qu'aura toujours le ménage) ou secondaires (dont le principal restera chez les distributeurs) est d'abord économique mais se traduit également par une réduction de la masse et ou du nombre d'emballages rapporté à l'unité de vente. Gratuit pour l'entreprise, le diagnostic permet des réductions de l'ordre de 10%, voire plus pour

⁴⁷ Notamment, le catalogue de la prévention des emballages, dont la première édition (en 1998) faisait déjà 130 pages, et dont l'actualisation est toujours en cours (catalogue permanent sur le site www.conseil-emballage.org).

⁴⁸ Action ayant le cas échéant des effets pervers en retour (par exemple, le bénéfice de l'allègement de 20% des bouteilles se traduit pour les collectivités par un renchérissement de la collecte, puisqu'elles doivent en collecter 25% de plus en nombre pour obtenir la même tonne de bouteilles à recycler).

les cartons. En 2006, une quarantaine d'entreprises ont bénéficié de cette démarche. La cible potentielle étant de plusieurs milliers voire dizaines de milliers d'entreprises, le passage à une offre plus systématique, avec un barème le cas échéant aménagé, paraît nécessaire et pourrait être étudié pour le futur agrément.

L'utilisation des analyses de cycle de vie pour l'évaluation des impacts d'un emballage sur l'environnement et la recherche d'améliorations visant à sa réduction devrait en revanche faire l'objet de précautions.

C'est le cas en particulier de l'outil de mesure du bilan environnemental des emballages (dit BEE) qui figure dans la convention signée le 23 octobre 2008 par le Ministre en charge de l'écologie, avec Eco-Emballages, l'ILEC et ANIA (annexe n°7). Enoncé comme répondant au « besoin d'une nécessaire mesure commune et transparente », cet outil, de fait validé par la signature de la convention, permet aux producteurs de faire une évaluation sommaire du bilan environnemental d'un emballage.

L'attention de la mission a cependant été attirée par plusieurs risques de cet outil, dont certains avaient été soulevés formellement par l'ADEME⁴⁹ au printemps 2008 sur le projet :

Le BEE est une évaluation très simplifiée, qui ne porte que sur trois paramètres : émission de gaz à effet de serre, consommation d'eau et production « *de déchets d'emballages ultimes* ». Le paramètre de « *prélèvement sur les ressources naturelles* » est absent, ce qui aurait probablement dû être considéré comme une lacune rédhibitoire, et les déchets autres que d'emballages sont écartés.

La mission ne peut qu'appuyer les mises en garde de l'ADEME⁵⁰ en attirant l'attention des pouvoirs publics sur les conséquences que pourrait avoir le choix de tels outils, liés directement à la prévention des déchets, lorsque l'enjeu sera effectivement un étiquetage écologique à l'usage de la population.

b) La prévention des déchets d'emballage par les consommateurs

Dans une note publiée sur le site de la commission consultative, les associations présentes dans cette instance ont, en décembre 2008, attiré l'attention de la mission sur l'ambiguïté de la position d'Eco-Emballages au sujet du message de prévention destiné au grand public. L'éco-organisme, ont-elles indiqué, « *considérerait encore il y a 2 ans le tri sélectif comme un acte de prévention, contrairement à la définition officielle de l'ADEME* ». Cette confusion entre « prévention des déchets d'emballages » et « tri sélectif des emballages » est fréquemment entretenue dans divers documents proposés aux collectivités locales par Eco-Emballages. Mais l'éco-organisme n'est pas le seul à entretenir cette confusion. C'est ainsi que le partenariat proposé par l'Etat (ADEME) à Eco-Emballages pour le cofinancement de la campagne de prévention financée au cours de l'été 2005 proposait aux citoyens, pour illustrer la prévention lors de la Coupe du Monde de Rugby, de déposer une bouteille d'eau en plastique dans un conteneur de collecte sélective.

La mission a constaté par ailleurs qu'Eco-Emballages encadre strictement la possibilité pour les collectivités d'utiliser la notion de prévention des emballages ménagers, notamment lorsque cette prévention met en cause la consommation de certains produits.

Le refus par Eco-Emballages, à l'automne 2005, que la mention « boire l'eau du robinet » soit reprise par la campagne de publicité télévisée prévue par le Plan Prévention et préparée par l'ADEME, est de ce point de vue exemplaire. Le refus était légitimé par une clause de la convention de partenariat interdisant toute mise en cause des intérêts des contributeurs de l'éco-organisme. Ce dernier s'était alors désengagé du financement de la campagne.

⁴⁹ L'ADEME nous a indiqué ne pas avoir été consultée avant la signature de la convention, et avoir regretté notamment que sa remarque relative à l'**impossibilité d'utiliser le BEE pour un futur étiquetage environnemental** ait été retournée pour présenter le BEE comme un outil plausible de la future normalisation de cet étiquetage.

⁵⁰ Dont Eco-Emballages ne conteste pas le bien fondé mais souhaite en reporter la prise en compte à de futures mises à jour.

Après plusieurs autres difficultés, dont certaines ont fait l'objet de rappels à l'ordre par l'ADEME⁵¹, Eco-Emballages a été amené à accepter le financement de certains documents relatifs à la prévention, y compris proposant aux habitants de revenir à l'eau du robinet, mais sous la condition du strict respect d'une formule « *Si l'eau du robinet est de bonne qualité ...* ». Cette restriction, présentée comme ayant fait l'objet d'un accord avec les associations, n'ayant pas été respectée, le président d'un EPCI s'est vu notifier au printemps 2008 le refus du financement par Eco-Emballages d'un document destiné aux habitants (ce cas a été signalé à la mission dans le cadre de l'intervention citée ci-dessus). En réalité, les associations que nous avons rencontrées ont affirmé n'avoir jamais donné un accord sur une telle clause. De leur côté, les élus ont rappelé l'impossibilité pour eux d'accepter une formule qui laisserait penser que l'eau du robinet pourrait ne pas être de bonne qualité, alors même qu'ils y sont tenus par la loi⁵².

Le responsable d'Eco-Emballages interrogé par la mission nous a précisé qu'une note interne avait été préparée peu après cette affaire, qui assouplit la position de l'éco-organisme. La lecture de cette « note de position », en date du 7 juillet 2008 et qu'on trouvera en annexe n°29 permet de constater que si la réponse n'est plus aussi brutale que la précédente (aucun financement), la position reste de n'offrir le financement maximum qu'aux collectivités qui acceptent la formule restrictive ci-dessus.

De telles restrictions en matière de prévention des déchets d'emballage ne seront pas acceptables de la part du bénéficiaire du futur agrément alors même que des financements sont maintenant proposés aux collectivités, en application de l'engagement 247 du Grenelle, pour développer des programmes locaux de prévention des déchets, prônant ce type de gestes. Le cahier des charges du futur agrément devra donc expliciter les limites qui ne peuvent pas être dépassées en la matière. La mise en place d'une instance d'arbitrage, comme celle proposée au I-B-3-c) ci-dessus, apparaît susceptible de traiter les difficultés ou cas limites qui seraient rencontrés. Celle-ci aurait d'ailleurs également à vérifier, le cas échéant, l'absence de formulations ou images déplacées (voire de dénigrement) dans les messages et communications destinés au public⁵³.

2. La reprise des matériaux

a) La liberté de choix laissée aux collectivités de contracter un des trois systèmes de reprise apparaît comme un bon système dont la permanence est souhaitée par tous les interlocuteurs

Les collectivités locales ont le choix depuis l'agrément de 2005 entre la garantie de reprise offerte par Eco-Emballages ou Adelphe, la reprise garantie par la FNADE ou la FEDEREC ou la reprise « collectivité » offerte par un repreneur local que choisit la collectivité territoriale. Ce choix permet à chaque collectivité en fonction de son importance, des caractéristiques de son « gisement » de déchets et de ses préférences pour le risque de choisir un contrat lui permettant d'espérer valoriser au mieux les matières recyclées tout en éliminant le risque de non reprise des matières triées.

Tous nos interlocuteurs ont manifesté leur attachement au maintien de ce système et leur méfiance à des projets, un temps évoqué, où Eco Emballages se positionnerait comme un intermédiaire obligé ou unique par analogie avec le système retenu en Belgique.

⁵¹ Par exemple : lettre du 19 décembre de l'ADEME qui refuse le logo de l'ADEME à un module « prévention » dans la formation des ambassadeurs du tri faute d'un « positionnement suffisamment clarifié de la prévention par rapport au recyclage ».

⁵² Des collectivités ont signalé d'autres refus dans des cas proches, toujours sur le geste de boire l'eau du robinet, comme de la part d'Adelphe en 2007 pour une campagne de la Mairie de Paris, et encore début 2009, par Eco-Emballages pour une brochure ciblée d'une grande ville de l'Est de la France.

⁵³ Une telle instance aurait pu être utile pour éviter des jugements très sévères sur des visuels ou message qui ont déjà été effectivement utilisés. Outre ceux contestés par Eco-Emballages, on peut citer ceux, pourtant modérés mais relevés par le BVP qui ont amené l'ADEME à refuser en juin 2008 sa participation à une campagne d'une collectivité bretonne en faveur de la prévention, action qui a pu – malgré les prises de position très nettes de l'Agence – être considérée par des professionnels comme un encouragement à l'attitude évoquée ci-dessus.

La Fédération nationale des activités de la dépollution et de l'environnement (FNADE) et la fédération des entreprises du recyclage (FEDEREC) ont explicitement et nettement déclaré que de tels projets constitueraient un « casus-belli » de nature à remettre en cause toute leur action avec Eco Emballages. La décision que prendra l'Autorité de la concurrence sur les pratiques mises en œuvre par les sociétés Eco-Emballages et Valorplast dans le secteur de l'organisation collective de la reprise et de la valorisation des déchets ménagers et la reprise des déchets ménagers plastiques, devrait apporter prochainement des clarifications sur les conditions dans lesquelles doit s'exercer la concurrence sur ces marchés (garantie de reprise et reprise garantie). La mission attire cependant l'attention sur l'intérêt qui s'attache, pour le succès de cette politique, à offrir à toute collectivité territoriale, quelle que soit sa taille, une possibilité de reprise de toutes les tonnes triées sous contrat.

b) Les fluctuations des cours des matières premières ne semblent pas entraîner de conséquences insupportables

La mission s'est interrogée sur les conséquences actuelles ou à venir des très fortes fluctuations observées sur les cours ou mercuriales des matières premières et par conséquence des matières premières recyclées.

L'ensemble de nos interlocuteurs ont minimisé les conséquences des variations très fortes observées ces derniers mois :

- tout d'abord après une hausse très forte, les prix ont connu une baisse très rapide et on observe, déjà pour certains matériaux (métal) une remontée des cours ;
- des dysfonctionnements ont été observés : sur-stockage sur site, fragilité financière de certains repreneurs de déchets (plastique) mais ces dysfonctionnements restent globalement limités et n'ont pas, dans la plupart des cas, remis en cause l'exécution des contrats avec les collectivités locales. Des demandes ont été adressées aux DRIRE pour autoriser des stockages provisoires au titre de la réglementation des installations classées. Elles devraient recevoir, selon la DGPR, des suites positives dès lors qu'une entreprise serait identifiée comme responsable du projet. Ceci apparaît positif, et de nature à éviter des errements peu recommandables comme l'envoi en décharges ou en fosse d'usine d'incinération des balles d'emballages triées en mal de repreneur. La filière du recyclage montre donc sa capacité d'adaptation aux changements économiques.

L'indication donnée par les professionnels que le recyclage devrait être assuré malgré la conjoncture sous entend par contre des cours qui peuvent être très bas, voire redevenir nuls. A ce titre, la notion de « coûts nets » prévue par le Grenelle de l'environnement est une garantie pour les collectivités, puisque le risque « cours » est pris par les éco-organismes.

La mission attire à ce sujet l'attention d'Eco-Emballages sur un risque de mise en jeu de la garantie de dernier recours qu'il donne à la bonne exécution des contrats de reprise des matériaux dans le cadre des contrats dits à "garantie de reprise". En effet Eco-Emballages assure alors contractuellement, si le prix de reprise calculé contractuellement par les filières matériaux était négatif, un prix de reprise minimum de zéro euro. Ce risque qu'Eco-Emballages ne mesure pas et n'a pas été en mesure de chiffrer, n'est pas mentionné en risque hors bilan dans les comptes financiers d'Eco-Emballages. Il semblerait souhaitable qu'une étude soit menée rapidement par Eco-Emballages pour cerner l'importance éventuelle de ce point, en particulier dans le contexte actuel de prix des matériaux recyclés.

3. La recherche-développement

Le cahier des charges de l'agrément de 2005 stipule que : « Le titulaire mène des programmes de recherche et développement et des études afin d'accroître les débouchés pour les matériaux issus des déchets d'emballages ménagers, de faciliter leur valorisation et d'étudier l'impact sur l'environnement ».

Les actions présentées comme menées au titre de la R&D par Eco-Emballages montrent que cette société a une conception extensive de la notion de recherche et développement. C'est ainsi que sont considérées comme entrant dans ce champ :

- les actions en matière d'éco-conception mais aussi l'étude de mesure du gisement d'emballages prévues par le chapitre 1.2 du cahier des charges ;
- de nombreuses caractérisations pour les filières (par ex. 400 caractérisations de balles cartons correspondent à une ligne de dépenses de 800 000 euros du chapitre « études ») ;
- des audits de recycleurs (80 prévus en 2008), pour 180 000 euros en 2007 ;
- le financement des travaux du COTREP (cf. point I-E-1-a) supra) pour l'émission de ses avis ;
- la participation d'Eco-Emballages aux travaux du MODECOM (analyse des déchets ménagers effectués par l'ADEME).

Le bilan des travaux de R&D menés depuis le dernier agrément (annexe n°31), qu'a établi Eco-Emballages pour la mission, fait apparaître un écart entre les montants déclarés dans les rapports d'activité et ceux qui figurent dans le tableau remis à la mission.

Effort d'EE En M€	2005	2006	2007
R&D et études selon le rapport d'activités	1,7	1,3	3,3
Total des dépenses de R&D figurant au tableau du 4-02-09	0,27	0,13	0,5

La différence importante constatée est liée d'abord au fait que dans le rapport d'activités sont comptés des travaux qui ne sont pas réellement de R&D. Dans le cas de 2007, en sus de la ligne « études » apparaît dans le rapport d'activité (p 32) une nouvelle ligne « études et analyses » au montant important de 2 170 000 euros englobant des « services aux collectivités : labellisation, e-tem, partenariat *cyclabelle* ... » que la mission n'a pas pu analyser⁵⁴, mais qui semblent hors du cadre R&D.

S'agissant des études au titre R&D proprement dites mentionnées dans le tableau adressé à la mission (dernière ligne du tableau ci-dessus), on relève deux grands groupes d'études, centrées respectivement sur le verre et les plastiques :

- pour le verre, chaque année, l'étude permettant de connaître l'évolution du prix du calcin européen, ainsi qu'en 2005, trois études centrées sur les débouchés ;
- pour les plastiques, plusieurs études dont l'objet apparent seraient de démontrer l'intérêt relatif des plastiques d'origine non pétrolière⁵⁵ ;
- une grande étude européenne en cours depuis 2007 sur le « Tri Mécano Biologique sur Ordures Brutes » ;
- une étude d'analyse des cycles de vie (ACV) des « Systèmes d'emballages pour boisson » lancée en 2008 ;
- deux études en 2007 visant la production d'outils de soutien aux producteurs pour le choix et la conception des emballages (Bilan Ecologique des Emballages. Voir supra I-E-1-a) et Guide de la Recyclabilité).

⁵⁴ Le tableau de *détail des dépenses d'études en 2007* a été adressé à la mission le 9 avril 2009. Son titre confirme la confusion générale sur la R&D.

⁵⁵ A partir de la comparaison des analyses de cycle de vie ou des filières de traitement.

S'il est normal qu'une attention soit portée à la possibilité de recycler les emballages biodégradables, il est difficilement défendable que des études en vue de la défense des plastiques fabriqués à partir du pétrole soient considérées comme des actions de R&D éligibles au titre de l'agrément.

De même, le financement sur les crédits « R & D » de travaux directement de la responsabilité des filières paraît non légitime, qu'il s'agisse de la détermination annuelle du prix du calcin européen ou de façon encore plus évidente des analyses en routine de matériaux à valoriser (balles cartons).

Par ailleurs, les travaux de « R& D » ne donnent pas lieu une communication ou une exploitation suffisante. Aucun autre document de synthèse que les présentations sommaires faites à la commission consultative n'existe⁵⁶.

Il apparaît souhaitable de confirmer le rôle de l'ADEME en tant que maître d'ouvrage des travaux de recherche sur les déchets d'emballage. Eco-Emballages, pour sa part, pourrait contribuer à leur financement. On pourrait par exemple étudier la possibilité que les financements correspondants proviennent des redevances versées par les matériaux qui ne sont pas recyclés par nature (c'est-à-dire ne figurant pas dans les consignes de tri (voir chapitre barème amont).

*

* *

⁵⁶ L'accessibilité des résultats des études est médiocre : sur 15 études portant l'indication « disponible » (hors études « prix du calcin »), 4 sont accessibles sur le site d'Eco-Emballages (rubrique médiathèque, dont les 3 études relatives aux plastiques « non pétrole »). 10 études sont disponibles à la direction Technique et Environnement d'Eco-Emballages et une (BEE) est mentionnées « Outil destiné aux adhérents » et est effectivement proposée aux entreprises sur le site.

II. LE RENOUVELLEMENT DE L'AGREMENT

Les engagements du Grenelle de l'environnement, en particulier ceux de porter à 75% en 2012 le taux de recyclage des emballages ménagers et de couvrir à la même date (soit 2 ans après le début du prochain agrément censé durer 6 ans) 80% des coûts nets de référence d'un service de collecte et de tri optimisé auront un effet structurant sur le prochain agrément.

La mission n'a pas eu connaissance des études d'impact qui auraient été effectuées pour éclairer le choix de ces objectifs retenus à la fin de 2007 à partir notamment de propositions des professionnels. Mais, sur la base des données qu'elle a pu recueillir au cours de ces derniers mois et en prenant en compte le contexte économique actuel, elle appelle l'attention sur l'ampleur des évolutions que ces objectifs supposent de la part des entreprises contributrices, des collectivités territoriales et des particuliers, et en conséquence, sur la difficulté de leur atteinte dès 2012. Pour ce qui concerne l'objectif relatif au taux de recyclage, cette difficulté est renforcée par le fait que le taux actuel est probablement inférieur à celui qui est généralement estimé. La mission recommande donc que l'objectif de taux de recyclage soit compris « toutes choses égales par ailleurs ». Une éventuelle révision du taux actuel devrait conduire à réajuster cet objectif en conséquence.

L'objectif de 75%, impliquera, en particulier, que les moyens mis en œuvre (dont le barème amont, mais également les modalités de soutien aux collectivités) soient dimensionnés pour le financement des collectes et des centres de tri nécessaires, ainsi que des filières de recyclage.

L'atteinte de ces résultats impose en effet un aménagement important des modes de collecte des emballages ménagers par les collectivités locales, voire un changement de leur organisation (Eco-Emballages estime, pour sa part, que nombre de collectivités devront passer en collecte jumelée avec celle des journaux-magazines/prospectus).

Pour les centres de tri, une transformation radicale est jugée également indispensable pour permettre la gestion quantitative et qualitative des flux ainsi augmentés. Une première évaluation de l'investissement nécessaire présentée à la mission par Eco-Emballages situe entre 1 et 1,4 milliards d'euros l'investissement nécessaire.

L'expérience de la mise en place de la filière emballages ménagers puis son développement entre 1994 et 2002 montre l'échelle de temps nécessaire pour que soient conduits les études et les travaux nécessaires.

Par ailleurs, la contribution demandée aux entreprises devra être très sensiblement augmentée. Après l'augmentation de 25% du barème amont au 1^{er} janvier 2010, une deuxième augmentation substantielle devra être envisagée dès l'entrée en vigueur du nouvel agrément pour permettre à Eco-Emballages et à Adelphe de faire face aux obligations issues du Grenelle. Dans le contexte économique actuel, l'augmentation de la contribution à la réduction des déchets d'emballages ménagers ne sera pas sans incidence économique, pour de nombreuses entreprises⁵⁷.

Une question particulière sera très probablement soulevée par Eco-Emballages dans sa demande de renouvellement d'agrément : la possibilité de prendre en compte les résultats des actions de prévention dans l'appréciation du respect de l'objectif d'un taux de recyclage des déchets d'emballages ménagers égal à 75% en 2012. En effet, si l'on réduit en amont la quantité (le poids) des emballages d'une catégorie qui est recyclée davantage que la moyenne (sans accroître pour autant les autres catégories), on réduit mécaniquement le taux moyen de recyclage. La mission considère que la volonté d'atteindre coûte que coûte l'objectif de recyclage ne doit pas conduire à freiner les actions de prévention pour ces types d'emballages, alors que la prévention reste toujours la solution la meilleure.

⁵⁷ Même si, comme cela a déjà été signalé, le coût du dispositif français de « responsabilité élargie du producteur » pour les déchets d'emballages ménagers reste modéré comparativement à ce qui existe dans d'autres pays.

Il serait donc utile d'éviter les effets pervers d'une application trop rigoureuse de l'objectif. La mission recommande donc que cette question soit approfondie par l'ADEME et que, si le besoin d'une mesure corrective était confirmé, l'administration soumette à la concertation un mécanisme de correction du taux de recyclage fixé par le Grenelle, prenant en compte l'impact sur celui-ci des mesures de prévention des producteurs.

A. Les conditions générales du cahier des charges de l'agrément et les modalités de contrôle

Le dispositif de contribution à l'élimination des déchets d'emballages ménagers est un élément de la politique publique de réduction des déchets. Il devrait donc, comme tel, être piloté et contrôlé de plus près par les pouvoirs publics.

1. Le cahier des charges devrait limiter les prescriptions aux éco-organismes à celles concernant la collecte des contributions et le versement des soutiens

Comme élément de la politique de réduction des déchets le dispositif de contribution à l'élimination des déchets d'emballages ménagers devrait avoir des objectifs cohérents avec cette politique. Comme le rappelle l'article 41 du projet de loi voté en première lecture par le Sénat et relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (annexe n°17), cette politique respecte une hiérarchie dans le traitement des déchets : prévention, préparation en vue du réemploi, recyclage, valorisation, notamment énergétique et élimination⁵⁸ Le recyclage n'est donc que l'une des manières de réduire les déchets. Le cahier des charges du futur agrément devrait donc fixer à la contribution aux éco-organismes des objectifs plus larges que celui du financement du simple recyclage. La contribution devrait en effet participer au financement des efforts faits pour réduire le nombre d'emballages mis sur le marché, pour recycler ces emballages, pour les valoriser et pour les éliminer (cf. ci-après sur les propositions sur le barème amont).

La politique communautaire de prévention de la production des déchets d'emballages⁵⁹ a notamment fixé des objectifs de valorisation et de recyclage au 31 décembre 2008 par matériau. Dans la mesure où la Commission Européenne a jugé qu'il était nécessaire de ne pas modifier ces objectifs dans l'immédiat⁶⁰, ceux-ci restent donc valables pour la période du futur agrément. Il serait donc souhaitable que les objectifs minimaux de recyclage assignés aux éco-organismes soient fixés au moins au niveau de ceux prévus par la directive (ce qui n'est pas le cas dans l'agrément 2005-2010 pour le papier-carton, pour l'aluminium et pour le plastique) et pour respecter l'objectif de 75%.

Dans la mise en œuvre de cette politique, les éco-organismes ne peuvent être à la fois juge et partie. Le rôle respectif de ces organismes et des pouvoirs publics doit donc être redéfini. Le rapport d'audit de 2005 a déjà signalé « qu'un opérateur, surtout privé, ne devrait pas être en charge d'établir les principes de la politique publique ». On pourrait ajouter que cet opérateur ne devrait pas non plus ni maîtriser la connaissance qui sert à sa propre évaluation (étude du gisement, observation des coûts de la gestion des déchets), ni être le seul à détenir l'expertise nécessaire pour apprécier les propositions qu'il soumet à la commission d'agrément. Depuis 2005, les initiatives prises par Eco-Emballages notamment en matière de communication se sont multipliées et les constatations faites dans ce rapport montrent que les pouvoirs publics ne se sont pas dotés des moyens nécessaires à un réel pilotage de cette politique. Le constat fait en 2005 est donc toujours d'actualité.

La mission recommande donc : que les outils d'évaluation des résultats de cette politique (estimation du gisement, appréciation des résultats atteints par les éco-organismes), de communication et d'information, de recherche et de développement sur la prévention, de connaissance des coûts et de conseils aux collectivités territoriales soient placés sous l'autorité de l'ADEME.

⁵⁸ En application des articles 3 et 4 de la directive 2008/98/CE du Parlement et du conseil du 19 novembre 2008.

⁵⁹ Directive n°94/62/CE du 20 décembre 1994 modifiée.

⁶⁰ Rapport de la Commission du 6 décembre 2006 (COM(2006) 767 final) au conseil et au parlement européen concernant la mise en œuvre de la directive 94.62.CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages ainsi que ses effets sur l'environnement et sur le fonctionnement du marché intérieur.

Néanmoins, les coûts afférents à ces activités devraient être financés par une contribution des éco-organismes à l'ADEME. La mission a ainsi relevé que le seul budget de la « communication locale nationale » d'Eco-Emballages en 2007-2008 (près de 12 M€) représentait plusieurs fois les moyens mis à disposition de l'ADEME pour l'action triennale de communication sur la prévention et le recyclage des déchets (cette communication locale nationale fait l'objet d'une analyse figurant en annexe n°32). Une telle disposition relève de la loi et pourrait être intégré, comme proposé précédemment, dans le projet de loi dit Grenelle 2 (voir note n°2 de la DAJ, annexe n°20).

2. Le contrôle doit être structuré et piloté

a) Le contrôle des éco-organismes

Les éco-organismes sont des sociétés de droit privé et les contrats conclus par les redevables de l'obligation de contribution avec Eco-Emballages et Adelphe sont également des contrats de droit privé. « Certes Eco-Emballage et Adelphe concourent à l'exécution d'une mission de service public, qui participe de la mise en œuvre de la politique globale de protection de l'environnement mais cette circonstance ne suffit pas à les faire regarder comme des contrats administratifs »⁶¹. De même la contribution des producteurs d'emballages à l'organisme agréé n'est pas une imposition. Par son jugement en date du 4 juillet 2002 (association Cercle national du recyclage) le tribunal administratif de Paris a jugé que les contributions financières des producteurs d'emballages « dont le montant n'est pas fixé par voie réglementaire et qui ne sont pas perçues par voie d'autorité, n'ont pas le caractère d'une taxe parafiscale ni d'une imposition qui auraient été illégalement instituées par décret » (du 1^{er} avril 1992). Cette interprétation a été confirmée par le Conseil des impôts et la Cour de Cassation, qui assimile la contribution à une redevance et à un prix⁶².

Cette situation emporte deux conséquences pour l'exercice du contrôle par l'Etat :

1. les obligations des organismes agréés notamment en matière de contrôle doivent à minima figurer dans le cahier des charges mais les sanctions pécuniaires en cas de manquement ne pourront dépasser le seuil contraventionnel de 1 500 euros⁶³ ;
2. l'institution de contrôles préventifs nécessite un recours à la loi. Ni Eco-Emballages, ni Adelphe n'entrent dans le champ du contrôle économique et financier de l'Etat institué par le décret n°55-733 du 26 mai 1955. De même, la désignation d'un commissaire du gouvernement auprès des sociétés agréées nécessiterait le recours à la loi.

L'article 41 du projet de loi relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement adopté en première lecture par le Sénat a prévu « qu'un censeur d'Etat assistera aux réunions du conseil d'administration des éco-organismes agréés et pourra demander communication de tout document lié à la gestion financière de l'éco-organisme ». Cette disposition pourrait être difficile à mettre en œuvre.

⁶¹ Voir en annexe n°19, l'avis de la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

⁶² Cass. Com. 1^{er} juillet 2003, n°98-11543 et Conseil des impôts, Fiscalité de l'environnement, Rapport 2005.

⁶³ Seuil de compétence du pouvoir réglementaire dont relève le cahier des charges. Au-delà il faut avoir recours à la loi.

En premier lieu, comme on l'a rappelé ci-dessus, les difficultés que rencontre actuellement le censeur dans l'exercice de sa mission ne tiennent pas, pour l'essentiel, à son statut mais à l'absence de volonté des pouvoirs publics d'exercer effectivement le contrôle. De plus, le texte adopté en première lecture au Sénat est plus restrictif que celui de la convention. Il conviendrait en effet, qu'au-delà de la communication de tout document lié à la gestion financière, la mission du censeur soit précisée, dans les mêmes termes que ceux utilisés par la convention de 1997 (voir supra I-D-4 et annexe n°14) de telle façon qu'il puisse « contrôler la cohérence et la conformité aux termes de l'agrément et du cahier des charges des opérations relatives à la gestion des fonds recueillis auprès des personnes visés à l'article 4 du décret n°92-377 du 1^{er} avril 1992 au titre de la contribution prévue à l'article 5 dudit décret tant en ce qui concerne la collecte de ces fonds auprès des personnes concernées que leur répartition auprès des collectivités territoriales au titre du remboursement du surcoût prévu à l'article 6 dernier alinéa du même décret » et de prévoir qu'il pourra demander communication de tout document lié à l'exercice de sa mission. La loi devrait ensuite instaurer un système d'injonctions sous astreintes permettant au Ministre de faire respecter les pouvoirs du censeur et les décisions tendant à ce que les organismes corrigent les manquements constatés aux prescriptions réglementaires et au cahier des charges.

En second lieu, il convient de rappeler que dans une société anonyme à conseil d'administration les censeurs sont nommés par l'assemblée générale ordinaire ou plus exceptionnellement par l'assemblée générale extraordinaire qui définissent les modalités d'exercice de leur mission. Les clauses statutaires prévoyant leur nomination ne sont pas illicites si leurs attributions n'empiètent pas sur celles des organes légaux, sous peine, pour le censeur, d'être considéré comme un dirigeant de fait et d'engager ainsi sa responsabilité (réponse ministérielle n°19264, M. Vauclair, JO Assemblée Nationale, Questions du 25-6-1975 et Bulletin Joly, p723, 1993). L'articulation des responsabilités du censeur, tel que prévu par le projet de loi, avec celles des administrateurs des sociétés concernées pourrait donc être délicate. "Si le censeur d'état n'était pas nommé en tant que censeur par les assemblées générales des actionnaires d'Eco-Emballages et d'Adelphé il s'agirait d'une création juridique⁶⁴, ne relevant pas du code de commerce qui régit le fonctionnement de ces deux sociétés. Il ne relèverait pas non plus du contrôle économique et financier de l'Etat. Son statut et ses pouvoirs mériteraient donc d'être clarifiés par la loi sauf à prendre le risque qu'il soit considéré par assimilation comme un membre du conseil d'administration et un dirigeant de ces sociétés.

Une autre voie serait possible et même, du point de vue de la mission, préférable pour assurer le contrôle efficace de l'Etat sur les Eco organismes :

- tout d'abord modifier profondément par rapport aux pratiques actuelles la rédaction du cahier des charges fixé aux Eco organismes ; ce cahier des charges devrait ajouter aux chapitres actuels (les objectifs s'imposant à l'action d'Eco-Emballages et d'Adelphé), les clauses de ses relations contractuelles avec l'amont et l'aval et les clauses de suivi et de contrôle ; un chapitre sur la "corporate governance" que s'engage à suivre l'organisme : transparence de l'information en particulier financière, gestion efficace des risques, règles d'éthique strictes, système de contrôle interne fort, et audit interne indépendant. De manière générale l'organisation et le fonctionnement des organes sociaux et de la direction de l'entreprise doivent être documentés par des procédures suivies (voir supra la proposition au I-C-3). En revanche le texte du cahier des charges actuel gagnerait à un réexamen attentif pour le simplifier à la lumière des pratiques observées des Eco organismes et du contrôle réellement pratiqué sur l'agrément de 2004 par l'administration ;
- des indicateurs devraient être suivis annuellement par l'administration de tutelle lors des réunions bilatérales (Etat- Eco-organisme) indépendantes du plus large aréopage que constitue actuellement la commission d'agrément. Tout manquement pourrait donner lieu à des injonctions, des injonctions sous astreinte voire à des amendes administratives dont le principe et les modalités devraient être fixés par la loi ;

⁶⁴ La mission n'a pas trouvé trace d'autre "censeur d'état" dans la sphère administrative.

- enfin le cahier des charges devrait prévoir qu'Eco Emballages et d'Adelphe peuvent faire l'objet de contrôles directs de l'Etat ou d'audits effectués à sa demande sur des sujets touchant à l'activité économique, financière ou à la mise en œuvre de l'agrément.

Cette voie nous semble préférable pour assurer une meilleure information de la tutelle, une plus grande réactivité en cas d'apparition de problèmes ou dérives et des mesures d'incitation plus crédibles qu'une menace de retrait d'agrément difficile à mener à terme et donc peu crédible.

b) Le contrôle des entreprises redevables

Ce contrôle n'est aujourd'hui plus assuré en dépit des textes qui permettent de poursuivre les contrevenants à l'obligation de contribution à l'élimination des déchets d'emballages ménagers. Ce déficit du contrôle n'est pas propre à cette réglementation. La direction générale des entreprises et la direction générale de la concurrence et de la consommation ont en 2008 attiré l'attention de leur ministre sur les déficiences de la surveillance des marchés en matière de réglementation environnementale. Un projet de création d'une autorité de régulation avec des pouvoirs de sanction a fait l'objet d'études approfondies (annexe 20). Il semble que son financement pourrait être assuré par le produit des amendes. A défaut, les montants envisagés sont suffisamment faibles pour pouvoir être pris en charge au moins en partie par l'ensemble des éco-organismes dont le chiffre d'affaires devrait rapidement atteindre 1 milliard d'Euros.

La création d'une telle agence de régulation dépasse le mandat confié à cette mission d'audit puisqu'il s'agirait en l'espèce d'assurer le contrôle de l'ensemble des obligations environnementales imposées aux produits⁶⁵.

En ce qui concerne les emballages ménagers, même si les enjeux financiers sont probablement faibles puisque ce seraient essentiellement des petites entreprises qui manqueraient à leurs obligations, il est essentiel, pour des raisons d'équité et, au fur et à mesure de l'augmentation de la contribution, pour des raisons de concurrence, que l'ensemble des redevables adhèrent à un éco-organisme à défaut de pourvoir eux-mêmes à l'élimination de leurs emballages. Puisque le problème semble essentiellement être une question de disponibilité des moyens, le financement des actions de contrôle devrait être intégré dans le barème de la contribution et les éco-organismes devraient verser à l'Etat un montant équivalent au coût de ces contrôles. En effet, comme on le verra ci-après dans la partie consacrée au barème amont, les coûts de contrôle font partie des coûts qui doivent être internalisés par l'entreprise car ils font partie des externalités de la production de déchets d'emballages ménagers. Au-delà du financement des actions de contrôle, le cahier des charges devrait renouveler et **quantifier la mission d'accroissement du nombre des adhérents quel que soit l'enjeu financier qui s'attache à ses nouvelles adhésions.**

B. Les contributions des entreprises : le barème amont

La composante amont du mécanisme d'élimination des déchets d'emballages ménagers a fait l'objet de moins d'attention de la part des pouvoirs publics que sa composante aval. La lettre de mission n'évoquait que les orientations d'extension de la contribution telles que proposées par le Grenelle de l'environnement, sans prévoir de retour sur le fonctionnement du système actuel.

Les premières constatations de la mission auprès d'Eco-Emballages ayant amené à constater que les conditions dans lesquelles était assise la contribution des entreprises s'écartaient des règles fixées par le cahier des charges, la mission a décidé, en application de la note de cadrage du 24 décembre 2008 (annexe n°33) de procéder à une évaluation des conditions dans lesquelles était défini et appliqué le barème amont.

Sans attendre le renouvellement de l'agrément, des mesures correctrices s'imposent pour que les entreprises contributrices se mettent en mesure de satisfaire aux obligations qui découlent des articles R543-53 à 65 du code de l'environnement.

⁶⁵ La mise en œuvre du règlement Reach devrait donner à ce sujet une plus grande acuité.

En outre, dans la perspective du renouvellement de l'agrément, le barème devrait être profondément révisé pour répondre aux objectifs fixés par les directives européennes et par l'article 41 du projet de loi relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et pour, soumettre à contribution les emballages des produits consommés par les ménages en dehors de leur foyer.

1. Le mode de calcul du barème amont

L'article 1, du chapitre II du cahier des charges de l'agrément actuel, précise : « la structure de la contribution financière des cocontractants appelée « barème amont » et les estimations de la valeur de cette contribution sur la période de l'agrément sont indiquées en annexe 5 ».

La lecture de cette annexe permet de constater d'abord une certaine contradiction dans le texte qui précède puisque la dite annexe indique bien que les estimations données sont précédées de la mention « A titre indicatif, la contribution est la suivante pour les années 2005 et 2006 ». Il est indiqué en fin de cette annexe qu'une revalorisation doit intervenir pour 2007. Il faut donc bien comprendre que seule la « structure de la contribution financière » est à considérer comme valable pour la durée de l'agrément.

Cette annexe 5 comporte d'abord quelques règles générales pour le calcul des contributions, parmi lesquelles les suivantes :

- la cotisation d'un emballage comporte un forfait à l'unité et une contribution au poids par matériau. Celle-ci s'applique sur base du matériau majoritaire (par exemple, une capsule métallique fermant une bouteille de jus de fruit payera au prix du verre si la bouteille est en verre et au prix du plastique si la bouteille est en plastique) ;
- le forfait par emballage (0,11 ct Euro) est plafonné pour les emballages les plus légers (le fait qu'en réalité il s'agit des emballages « plus petits » est examiné au point 3-e) de l'annexe 22) ;
- il y a plafonnement du poids à 1 kg (ceci concerne essentiellement les gros cartons : un emballage de téléviseur de 3 ou 4 kg ne payera que pour 1 kg) ;
- il est prévu « lors de la prochaine augmentation du barème » (prévu pour 2007 lors de l'agrément) une majoration minimum de 20% pour les emballages perturbateurs du tri. Il s'agit là des emballages « ressemblant à ceux bénéficiant du tri » et non pas de ceux non acceptés au tri : exemple d'une bouteille en plastique « exotique », mais pas d'un blister ou d'un sac plastique.

L'annexe 5 précise ensuite les modalités de calcul du barème amont. Le texte décrit une approche assez complexe qui vise, à partir notamment du taux de collecte visé (celui de la directive, soit 55%) à définir des contributions à l'emballage et par poids de chaque matériau.

Notre mission a eu quelques difficultés à disposer des documents détaillés ayant servi au calcul ayant abouti au tableau figurant dans le cahier des charges, mais a pu avec l'aide d'Eco-Emballages retrouver et suivre le cheminement de ce calcul. Il est repris en annexes n°22 et 23.

2. Le barème amont appliqué actuellement n'est pas conforme aux dispositions de l'agrément...

La comptabilité matériaux retracée dans les rapports d'activité des sociétés Eco-Emballages et Adelphe « permet de connaître les soldes disponibles (ie entre les recettes et les dépenses propres à chaque matériau) ou nécessaires, justifiant une modification si nécessaire du barème producteurs afin de couvrir les besoins du matériau »⁶⁶.

⁶⁶ Rapport d'activité d'Eco-Emballages pour 2007 page 33.

En pratique, comme l'illustre le document soumis par Eco-Emballage à la commission d'agrément du 16 décembre 2008 (annexe n°24) pour solliciter une revalorisation importante du barème (hausse homothétique de 25%), la structure des contributions, par matériau est figée depuis le barème 2002 alors même que certaines dispositions de l'agrément de 2005 auraient dû conduire à modifier les modalités de calcul des contributions utilisées lors du barème précédent.

Les différences entre les modalités de calcul utilisées en 2002 et celles qui auraient dû être utilisées en 2005 sont les suivantes :

a) *L'objectif de taux de recyclage utilisé pour calculer la contribution de chaque matériau en 2002 était de 25% alors que l'agrément de 2005 fixe un taux de 55%.*

b) *Contrairement à 2002, l'agrément de 2005 ne prévoit d'utiliser que deux critères pour répartir les frais communs : le nombre d'unités et le poids des gisements par matériau. Le critère des dépenses affectables corrigées n'est pas repris. Ce critère favorise le verre puisque la part du verre dans les dépenses affectables corrigées est nulle.*

c) Enfin il faut noter que le taux de couverture des coûts ne peut être calculé qu'en rapportant des dépenses de soutien 2007 à des coûts de collecte et de tri de 1998, ce qui éloigne encore plus, pour cet agrément, de la vérité des coûts.

Par ailleurs, les clés de répartition utilisées aux différents stades du calcul (cf. annexes n°22 et 23) favorisent systématiquement le verre contrairement à une disposition de l'agrément⁶⁷.

Le calcul des contributions par matériau ne répond donc pas aux dispositions de l'agrément. L'usage d'un taux de recyclage unique de 55% pour identifier les matériaux déficitaires et les matériaux excédentaires et pour déterminer le montant de la compensation aurait conduit à un résultat substantiellement différent de celui qui a été appliqué.

Part de chaque matériau dans les dépenses affectables selon les scénarios en %

Scénarios	Acier	Aluminium	PC	Plastiques	Verre
Barème 2002	3,5	0,4	38,1	58	0
Agrément 2005 à 55%	0	2,3	6,8	90,9	0,2
Agrément 2005 à taux différencié	1,9	0,3	30,9	62	4,9

Il faut cependant se demander si l'usage d'un taux unique de recyclage pour le calcul du barème amont est justifié alors que les objectifs de recyclage fixés dans la première partie de l'agrément sont des objectifs par matériau.

Outre le fait qu'il n'est pas conforme à l'agrément, le mode de calcul utilisé dans le barème 2002 éloigne pour chaque producteur le montant de sa contribution du coût effectif engendré par ses déchets et réduit donc son incitation à faire des efforts. Il en serait de même quand on utilise, dans le calcul de la contribution, un taux uniforme de recyclage pour tous les matériaux. Les utilisateurs de matériau dont le taux de recyclage est supérieur au taux commun n'ont aucune incitation à accroître leurs efforts puisque leur contribution est inférieure au coût de traitement de leurs déchets.

⁶⁷ Le chapitre II de l'agrément dispose au point 4.C : « le barème ne doit pas introduire de discriminations entre les matériaux d'emballages qui ne seraient pas justifiées notamment par des différences de coûts de valorisation et de contribution à l'atteinte des objectifs ».

Par ailleurs la mission observe que le double sursis laissé à la mise en œuvre de la pénalisation des emballages perturbateurs (recul à début 2010 de la hausse, et décalage supplémentaire d'un an jusqu'au début 2011) après celui de 2 ans résultant de l'absence de hausse du barème début 2007 n'est pas conforme à l'agrément de 2005. Eco-Emballages nous a confirmé que jusqu'à ce jour, et malgré l'existence bien connue de tels emballages perturbateurs, aucun adhérent n'a jamais déclaré un seul emballage comme devant subir le doublement de la contribution. Cette anomalie s'inscrit parmi les irrégularités constatées sur le barème et son application qui sont examinées en détail dans l'annexe n°22.

3. ... et n'incite pas suffisamment à réduire les déchets d'emballage et à développer l'éco-conception des produits

Le dispositif de contribution à l'élimination des déchets d'emballage s'inscrit dans la politique de réduction des déchets. Cette politique est mise en œuvre dans le respect d'une hiérarchie de traitement des déchets : prévention, préparation en vue du réemploi, recyclage, valorisation, notamment énergétique et élimination⁶⁸

Dans ce cadre, l'éco-contribution agit comme une taxe qui vise à internaliser les coûts induits par la mise sur le marché des emballages. La modification des prix relatifs qui résulte de cette contribution doit conduire les entreprises à accomplir les actions de dépollution dont le coût marginal est inférieur au niveau de la taxe. Cette contribution doit donc avoir un niveau suffisant pour inciter à la réduction des volumes d'emballage mis sur le marché. Elle doit ensuite être dégressive en fonction de la capacité de l'emballage à répondre aux objectifs de la politique de réduction des déchets. En ce sens, la contribution devrait être modulée selon que l'emballage peut être recyclé, valorisé ou éliminé.

Depuis l'agrément de 2005 la prévention de la production de déchets fait partie des objectifs assignés aux éco-organismes. Cette prévention se traduit d'une part, par des actions de sensibilisation, de recherche et de promotion de l'éco-conception, et d'autre part, par une obligation pour le barème amont de prendre en compte « la réduction à la source (poids et volume) des déchets d'emballages ménagers, la recyclabilité des emballages et l'utilisation de recyclé. Cette structure s'inscrit dans une perspective à terme de modulation des contributions en fonction de l'éco-conception de l'emballage »⁶⁹.

Eco-Emballages estime remplir sa mission de prévention. De son point de vue, la double contribution au poids et à l'unité constitue une incitation d'une part à réduire le nombre d'emballages pour éviter de payer la contribution de 0,11c par emballage et, d'autre part, à opérer des substitutions au profit des matériaux les moins coûteux. Les majorations pour les emballages posant des difficultés de recyclage ou pour les emballages perturbateurs (quand elles seront appliquées) et les minorations pour utilisation de matériaux non recyclés établissent une relative progressivité du barème en fonction de la capacité de l'emballage à satisfaire aux objectifs de la politique de réduction des déchets.

En réalité, comme le montre l'analyse développée dans l'annexe n°22, le barème amont ne prend en compte ces exigences que de façon partielle.

⁶⁸ Hiérarchie définie par les articles 3 et 4 de la directive 2008/98/CE du 19 novembre 2008 et rappelée dans l'article 41 du projet de loi relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

⁶⁹ Extrait du cahier des charges de l'agrément 2005-2010.

Sur le fond, cependant, le niveau de l'incitation dépend du taux du barème. Si le montant de la contribution est inférieur au coût marginal des actions à entreprendre pour réduire le nombre d'emballages, alléger leur poids ou substituer un matériau à un autre, l'entreprise ne sera pas incitée à entreprendre ces actions. Cela sera également vrai s'il n'y a pas un lien direct entre les coûts générés par un emballage et le montant de la contribution (cf. remarque précédente sur la contribution par matériau). On ne connaît pas le coût marginal des actions pour réduire la pollution provoquée par les déchets d'emballage, mais « le principe économique d'internalisation des coûts préconise que ceux qui sont à l'origine des déchets supportent l'intégralité des coûts économiques et environnementaux de la post consommation⁷⁰ ». On peut estimer que, dans le cas des déchets d'emballage ménagers, une bonne approximation de ces coûts est constituée par le coût supporté par la collectivité locale pour collecter, trier, valoriser ou éliminer les déchets. **Les producteurs devraient donc à minima financer l'intégralité de ces coûts.** On se place ici, bien entendu, dans la perspective où les producteurs assument l'entière responsabilité de l'élimination des déchets d'emballages de leurs produits et non dans le cadre d'une responsabilité partagée (voir supra I-B-2).

La disposition inscrite dans le projet de loi relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement tendant à porter à « 80% des coûts nets de référence d'un service de collecte et de tri optimisé »⁷¹ constituerait un progrès dans cette direction par rapport à la situation actuelle mais elle ne permettrait pas une internalisation complète des coûts par les producteurs de déchets.

Sur la base des éléments disponibles⁷², on peut estimer que le taux de couverture des coûts de traitement des déchets d'emballage est le suivant :

En %	Acier	Aluminium	Papiers - Cartons	Plastiques	Verre	Moyenne
2007	70	235 ⁷³	49	39	59	60
2003	29	82	50	60	61	54

Le système mis en place par le décret de 1992 et le cahier des charges de l'agrément ne comportent pas de dispositions explicites tendant à favoriser l'éco-conception des produits. Or la directive 94/62 du 20 décembre 1994 transcrite par le décret n°986638 du 20 juillet 1998 a défini notamment dans son article 3 les exigences essentielles auxquelles doivent se conformer les emballages mis sur le marché. Si tous les emballages respectaient les prescriptions du décret les objectifs de réduction des volumes et de recyclage des emballages seraient plus facilement atteints. La consultation des services concernés par la mise en œuvre de cette réglementation a montré que celle-ci est peu contrôlée. On ne peut donc pas savoir si ces exigences essentielles sont satisfaites. Ces exigences sont cohérentes avec les objectifs de la politique de réduction des déchets. Il ne serait donc pas anormal que le barème de contribution tienne compte des efforts que font les producteurs pour se conformer à ces exigences essentielles, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

⁷⁰ « La prévention des déchets d'emballage en France » Matthieu Glachant, CERNA, Ecole des Mines de Paris, étude réalisée pour l'UFC- Que Choisir ? – Octobre 2006.

⁷¹ Rédaction adoptée en première lecture par le Sénat à la date de rédaction de ce rapport.

⁷² La limite de ce calcul est constituée par le fait que les valeurs de références retenues pour le coût de gestion des déchets d'emballage sont issues d'une étude effectuée en 1998 pour l'ADEME et l'AMF. « Les résultats de ces études se présentent sous la forme de fourchettes importantes traduisant la grande diversité des contextes locaux, mais aussi de l'organisation du service et du niveau de maturité des opérations. Le milieu de la fourchette a été retenu de manière conventionnelle et n'a pas de valeurs statistiques » (extrait du tableau de bord de l'ADEME sur les déchets d'emballage ménagers page 11 et 12 en annexe XX).

⁷³ Le taux particulièrement élevé de couverture des coûts de l'aluminium en 2007 s'explique par la part importante des prix de reprise des matériaux (10,9 M€ sur 14,9 M€).

Il n'est donc pas surprenant que le dispositif de contribution à l'élimination des déchets d'emballages ménagers en vigueur depuis 1992 n'ait eu au mieux qu'un effet modeste sur le tonnage des emballages ménagers mis sur le marché et sur le recyclage (cf. partie I-A supra). Ce dispositif est n'est en effet orienté que vers le financement partiel du recyclage. C'est pour cette raison qu'il organise une mutualisation des objectifs entre les matériaux pour éviter qu'un matériau qui recycle peu ne paie qu'une faible contribution.

Le barème amont devrait donc désormais être orienté par une logique de prévention et de respect de la hiérarchie du traitement des déchets. Les principes suivants pourraient structurer le prochain barème :

- une couverture de la totalité des coûts calculés sur la base d'un service de collecte et de tri optimisé, donc au-delà de l'objectif prévu dans la loi. Cette base forfaitaire reste indispensable pour que les collectivités locales soient incitées à réduire leur coût de gestion en convergeant vers les meilleures pratiques de leur groupe de référence (cf. infra) ;
- chaque matériau devrait à minima couvrir ses coûts de façon à ce que le producteur puisse internaliser correctement les coûts d'usage du matériau concerné ;
- le système actuel de majoration devrait être amplifié pour instaurer une progressivité des contributions en fonction de la capacité des emballages à satisfaire aux objectifs de la politique de réduction des déchets ;
- le tarif de base qui consisterait à couvrir les coûts de gestion d'un service de collecte et de tri optimisé devrait s'appliquer aux emballages qui sont conformes aux exigences essentielles liées à l'environnement fixées par le décret n°98-638 du 20 juillet 1998 et qui sont recyclés ;
- des majorations seraient appliquées cumulativement si le produit n'est pas conforme aux exigences essentielles, s'il n'est pas recyclé et s'il n'est pas valorisé de façon à ce que l'emballage qui ne répond à aucun de ces trois critères supporte la contribution la plus élevée. Cette modulation répondrait ainsi à l'un des objectifs fixés par l'article 41 du projet de loi relatif à l'application du Grenelle de l'environnement qui indique que « les contributions financières des industriels aux éco-organismes seront modulées en fonction des critères d'éco-conception ».

C. L'extension de la contribution aux emballages des produits consommés par les ménages en dehors de leur foyer et aux emballages de transport

La mission s'est attachée à examiner l'engagement 253 du Grenelle de l'Environnement « *Etendre le financement par les producteurs ou contribution du « point vert » dû aujourd'hui uniquement pour les emballages utilisés au domicile aux emballages ménages hors foyer (restaurants, gares, autoroutes, ...)* ». Cet engagement vise en réalité, comme l'a précisé la lettre de mission, à l'extension de la contribution versée aux éco-organismes à **deux** ensembles d'emballages qui ne supportent pas actuellement cette charge financière, et qui sont :

- d'une part les emballages des produits consommés par les ménages mais en dehors de leur foyer, la remarque étant faite que certains payent normalement déjà le point vert (par ex. ventes par distributeur automatique de gare, ou par les stations d'autoroute, pourtant cités par l'engagement 253 : voir annexe 11 page 4) ;
- et d'autre part les emballages issus de l'activité des entreprises pour le transport des biens, ou leur activité propre.

Maintenant reprise dans la version votée en première lecture par le Sénat du projet de loi Grenelle, cette demande, concerne donc des familles très différentes d'emballages, mais caractérisées toutes deux par le même constat ancien fait par Eco-Emballages, à savoir que les déchets de ces emballages se retrouvent (ou peuvent se retrouver) dans les déchets triés par les collectivités dans le cadre de la collecte sélective des emballages ménagers. Le matériau de ces déchets se retrouve dans un tel cas éligible aux soutiens versés par Eco-Emballages ou Adelphe, alors qu'actuellement ils ne payent pas la contribution amont.

Plusieurs remarques préliminaires doivent être faites avant d'examiner chacun des deux groupes d'emballages visés par la proposition.

- Les producteurs « non ménages » concernés peuvent disposer d'ores et déjà de déchets d'emballages identiques à ceux des ménages, dont certains contribuent et d'autres ne contribuent pas au « point vert » (bouteille de vin en verre, ou canette métallique de soda par ex.).
- Les déchets d'emballages correspondant sont pour la plupart collectés par les collectivités locales que celles-ci perçoivent ou non la redevance spéciale. Bon nombre des détenteurs de déchets d'emballages sont en effet raccordés au dispositif de collecte des déchets ménagers, ce qu'autorise le code des collectivités locales. Ce dernier, par contre, ne rend obligatoire ce service ni pour la collectivité, qui peut choisir de ne pas collecter les déchets non ménagers, ni pour l'entreprise, qui peut choisir de faire collecter ses déchets par une entreprise privée. Ceci est bien connu pour les petites activités (artisan, professions libérales, petits commerces), mais concerne également des producteurs de déchets sensiblement plus importants : administrations locales ou de l'Etat, écoles, centres de soin, immeubles de bureau, ...
- Ces mêmes détenteurs bénéficient très souvent aussi des moyens de **collecte sélective** mis en place par les collectivités pour valoriser les emballages des ménages. Il peut y avoir mise à disposition de bacs de collecte sélective (pour emballages en mélange ou le verre), ou invitation à déposer les emballages en cause dans des caissons de collecte sur la voie publique (verre, papiers-cartons, emballages en mélange). S'agissant du verre, on peut considérer qu'une part importante (sinon majoritaire) des restaurants et assimilés (bars, cabarets, etc.) voient leur verre collecté sélectivement, à domicile ou via un lieu d'apport volontaire. Ainsi, dans la capitale, les grands immeubles administratifs (y compris des immeubles de services de l'Etat) ont, comme la plupart des restaurants, ouverts au public ou d'entreprise, des bacs à verre ou à emballages qui sont collectés avec les emballages ménagers similaires des immeubles d'habitation.

Les emballages qui sont concernés par la demande d'extension faite à l'origine par Eco-Emballages ne sont pas tous les emballages, mais bien uniquement ceux qui sont identiques ou similaires à ceux produits par les ménages à leur domicile et collectés avec le « bac jaune » ou en déchèterie. Ainsi, il s'agit à titre d'exemple pour les premiers des divers emballages de boisson (canettes, bouteilles) mais pas des cagettes en bois ou plastique ou emballages de taille collectivité, et pour les seconds des emballages de transport en carton utilisés pour les livraisons de marchandises aux commerçants, mais pas des bidons de plusieurs litres ou plus, ni des palettes. La raison en est qu'Eco-Emballages ne soutient pas les cageots ou palettes en bois. Par contre, lorsque la collectivité assure leur enlèvement, ces derniers emballages ont bien un coût de collecte et de traitement.

L'autre partie de ces déchets d'emballages « non ménagers » se trouve de fait valorisée depuis des années et comptabilisée avec les déchets d'emballages triés par les particuliers, sans que réellement – jusqu'à l'expression du besoin dans le cadre du Grenelle. La nécessité d'une compensation ait été soulevée par d'autres qu'Eco-Emballages. Le bénéfice économique qui pourrait être obtenu par la mise en œuvre des engagements d'extension de la redevance « point vert » examinée ici aura donc des contreparties en termes de rendement de la collecte, et de taux de recyclage (cf. infra).

Comme on le verra ci-après, la mission a constaté qu'en définitive, une alternative à l'extension de la base contributive dans les deux directions proposées (hors foyer et entreprises) pouvait être tout simplement de veiller à la perception la plus large et la plus complète possible des contributions que le système actuel permet déjà d'exiger : extension du nombre d'entreprises contributives, suppression des facilités de déduction offertes. Par exemple, la suppression de l'autorisation d'apposer le point vert quelle que soit la destination du produit conduirait les entreprises soit à la solution de facilité de le maintenir sur tous les emballages, mais de payer les contributions correspondantes, soit de réaliser des marquages différents (avec ou sans point vert), ce qui permettrait un contrôle plus aisé des emballages qui contribuent et de ceux qui ne contribuent pas.

1. Les emballages issus de la restauration hors foyer

La déclinaison des remarques générales ci-dessus peut s'appuyer sur les éléments suivants pour les emballages de la consommation hors foyer :

- sont visés par le premier engagement, des canettes de jus ou sodas, ou bouteilles d'eau ou de vin etc. consommées en un lieu quelconque et « ne provenant pas des courses de la famille ». Les exemples choisis ici indiquent qu'un flux majoritairement d'emballages de boissons est concerné ;
- le lieu peut être très varié : le lieu de travail (bureau, hôpital, atelier, lycée, ...) ou d'activité (stade, salle de spectacle) ;
- des emballages identiques à ceux des ménages sont présents dans les lieux concernés. Certains acquittent le point vert (produits amenés par les employés ou élèves, ou achetés au voisinage de l'établissement, mais aussi produits de certains distributeurs automatiques). D'autres ne payent pas le point vert : produits vendus dans les cantines/restaurants d'entreprise ou certains distributeurs automatiques de lieux professionnels. Ainsi une canette de soda ou une bouteille d'eau plate dans la poubelle d'un bureau ou d'un stade aura un statut très différent sur le plan de la contribution selon qu'elle provient de la cantine ou du stand-buvette ou qu'elle a été amenée de la maison ou d'une épicerie voisine ;
- d'autres emballages produits dans les mêmes lieux pour le même type de besoin du grand public mais non rencontrés à la maison peuvent être concernés par la mesure proposée : ex des gobelets dans lesquels la restauration rapide sert les boissons ;
- dans quasiment tous les cas, l'identification de la bouteille ou de la boîte ne permet pas de vérifier son statut. S'il s'agit d'un produit grand public, la tolérance accordée dès l'origine aux conditionneurs (ou importateurs) assujettis par le contrat d'adhésion à Eco-Emballages (actuellement, article 8.1) les autorise en effet, en dérogation avec le décret du 1^{er} avril 1992 :
 - *d'une part à pouvoir apposer le logo « point vert » sur la totalité des produits commercialisés en France, si plus de 25% des quantités totales vendues sont destinés aux ménages ;*
 - *d'autre part à ne l'apposer sur aucun de ses emballages si la part destinée aux ménages est inférieure à 25% des quantités totales vendues*⁷⁴.

Dès l'engagement des travaux du comité opérationnel déchets, l'ADEME a versé au dossier de l'engagement 253 une note que la mission juge très pertinente et qui relève les contraintes voire revers de la mesure proposée (note du 25 février 2008 en annexe n°25).

Ce document, qui signale ne pas aborder le cas du financement de la collecte des emballages des entreprises, développe quelques considérants et conclusions que nous résumons ici.

⁷⁴ En réalité, le contrat d'adhésion à EcoEmballages ne prévoit cette possibilité que si le « co-contractant ne peut pas limiter l'apposition du point vert aux seuls emballages destinés aux ménages ». On comprend le choix habituel des entreprises.

L'ADEME écrit que sur le plan réglementaire, une partie de l'extension est jugée du domaine de la simple interprétation du décret du 1^{er} avril 1992 (par ex la consommation hors domicile, mais avec rejet de l'emballage par le consommateur dans un espace public voire privé serait clairement visée par le décret). Cette extension serait facilitée par certaines règles actuelles appliquées par les éco-organismes (contrairement à ce que semble indiquer le texte de l'engagement n°253 du Grenelle, les emballages pour les distributeurs automatiques des espaces publics ou la vente des stations services des aires d'autoroute sont ainsi soumis au point vert), mais rendue plus délicate par d'autres pratiques (non exigence de la contribution pour des ventes au guichet) ».

L'ADEME considère par contre que la lettre même du décret empêche une interprétation réellement extensive, comme pour tous les cas où c'est bien le professionnel qui jette l'emballage vide (bouteille de vin au restaurant).

De ce fait, l'ADEME proposait une modification du décret « à prendre rapidement pour sa mise en œuvre lors du nouvel agrément ».

L'interprétation de la mission est qu'une liberté plus grande serait d'ores et déjà permise par le texte actuel du code de l'environnement⁷⁵. De ce fait, il semble qu'il serait possible de marquer sans délai une orientation dans le sens d'une extension du point vert à l'ensemble des emballages qui rentrent déjà selon cette interprétation dans le champ d'application du décret du 1er avril 1992. Sans attendre des mesures nouvelles, cette extension devrait figurer dans l'agrément à l'occasion du renouvellement de 2010 avec prise d'effet au plus tard fin 2012. Rien n'empêche d'ailleurs Eco-Emballages de proposer aux entreprises concernées qui veulent marquer leur écocitoyenneté de présenter dès 2009 des déclarations de mise sur le marché qui engloberaient tous les emballages dont les déchets sont produits par les ménages, au lieu de les déduire comme jusqu'à présent. Les constats faits par notre mission ont en réalité montré une pratique inverse, avec l'utilisation des divers recoins du calcul de l'assiette pour réduire le montant dû au titre du point vert ...

Il faut attirer l'attention, comme l'ADEME l'a déjà souligné, sur le fait que l'extension aux consommations hors foyer aura un effet mécanique important sur le taux affiché de recyclage des emballages ménagers. Celui-ci est calculé comme une fraction ayant au dénominateur le volume des emballages contribuant, et au numérateur la quantité recyclée. Le dénominateur sera accru du tonnage déclarant supplémentaire, soit environ 700 000T⁷⁶. Le numérateur par contre ne sera que peu accru, une partie des emballages de la restauration hors foyer partant déjà vers la collecte sélective. Selon l'ADEME, sur base des chiffres 2007, l'extension du point vert ferait baisser le taux national de recyclage des déchets d'emballages ménagers dont le calcul actuel est déjà sujet à des réserves (cf. I-A-3). L'atteinte du taux de recyclage de 75% inscrit dans le projet de loi Grenelle I en serait rendu encore plus ardue, sauf à considérer justement que cet objectif serait devenu non pertinent du fait du changement de la référence. Ne faut-il pas considérer que la volonté du législateur est non pas de fixer un niveau absolu de 75% mais un taux d'augmentation par rapport au niveau obtenu en 2007 ?

⁷⁵ Le domaine du décret (article 3) est bien « l'élimination des déchets résultant de l'abandon des emballages servant à commercialiser les produits consommés ou utilisés par les ménages ». Si l'article premier du décret semble limiter le champ d'application aux emballages « dont les détenteurs sont les ménages », la définition du détenteur final d'un emballage (« quiconque le sépare du produit qu'il accompagnait afin d'utiliser ou de consommer ledit produit ») montre au contraire que même si ce n'est pas le ménage qui va jeter l'emballage, c'est bien la consommation du produit par ce ménage qui importe au sens du décret. A la lecture de ce champ d'application, rien ne semble empêcher l'utilisation du cadre réglementaire actuel, y compris pour l'ensemble de la consommation chez les professionnels comme les hôtels, cafés ou restaurants. La bouteille de vin bu au restaurant, jugée actuellement non soumise au point vert, est pourtant bien séparée du produit qu'elle contenait par le ménage, pendant sa consommation au restaurant. Rappelons que la définition de la consommation des ménages aux niveaux français comme européen englobe sans discussion des consommations hors foyer, dont celles en CHR ou liées aux loisirs, ...).

⁷⁶ L'étude ADEME/EcoEmballages menée en 2006 sur la restauration hors foyer montre que celle-ci produit environ 900 000 tonnes de déchets d'emballages, dont 620 000 T de verre, 110 000 T de plastiques et 81 000 T de cartons, mais que 200 000 T (essentiellement de verre) cotisent déjà à EcoEmballages ou Adelphe. Selon cette même étude, 85% de ces déchets est gérée par le service public d'enlèvement des déchets.

Sur le plan financier, le complément de recettes à attendre par les éco-organismes sur base du barème actuel est sensiblement inférieur en valeur à l'augmentation en poids. Outre les 200 000 tonnes déjà contributives, la raison en est la part prépondérante du verre. L'ADEME estime de ce fait à 45 M Euros les recettes supplémentaires. Le montant disponible pour les collectivités serait sensiblement inférieur, car un soutien devrait être prévu pour le soutien des entreprises faisant de la collecte sélective sans s'adresser aux collectivités pour l'élimination et la valorisation de ces déchets d'emballages.

Comme il a été vu plus haut (et cf. annexe n°22), les libertés laissées par Eco-Emballages et Adelphe aux entreprises déclarantes, grandes ou petites, vont dans l'ensemble vers une sous déclaration ou non déclaration de l'ensemble des emballages qui ne vont pas vers la distribution ouverte aux ménages mais vers les CHR. Une révision des procédures des deux éco-organismes sur ces points permettrait de récupérer des montants non négligeables, en anticipant le verrouillage du barème que son extension réglementaire apportera.

L'annexe n°26 examine plus en détail les divers aspects de l'extension de la contribution aux emballages de la restauration hors foyer.

2. Les emballages des diverses activités ; emballages de transport

L'ampleur de la proposition complémentaire à celle de l'engagement n°253 évoquée dans la lettre de mission est d'un tout autre ordre que ce qui vient d'être étudié. En effet, l'évocation des déchets d'emballages des entreprises qui pourvoient elles-mêmes à l'élimination de leurs déchets revient à élargir le champ des déchets concernés à la totalité des emballages de transport et livraison inter-entreprises (dit « B to B »).

La Confédération du commerce inter-entreprises a précisé à la mission que les 56 fédérations et 120 000 entreprises qui le composent représentent 700 milliards de chiffre d'affaire, soit plus de 3 fois le chiffre d'affaire des grandes surfaces. Les trois grands secteurs du commerce de gros (biens inter-industriels, biens de consommation, agro-alimentaire) n'ont que peu de points de contact avec des utilisateurs de ces biens en relation avec les déchets ménagers. Les exceptions seraient par exemple les restaurants d'entreprise, d'hôpitaux ou scolaires raccordés au service public d'élimination.

D'autres professionnels très concernés, ceux des activités du recyclage, ont insisté sur l'importance relative des tonnages de matériaux - et singulièrement d'emballages - déjà récupérés et recyclés à partir du commerce B to B, supérieur d'un facteur 5 à 10 à celui de la récupération à partir des déchets ménagers⁷⁷. Dans ces conditions, et tout en affirmant qu'il y a bien la place et le besoin des deux types de provenance, ils demandent d'éviter tout mélange.

C'est muni de ces avis que la mission a rencontré les représentants des collectivités, qui seraient concernés par une extension du point vert à ces emballages professionnels.

Il a d'abord été rappelé que la motivation de second ce volet de l'engagement 253 est quasi exclusivement le problème récurrent depuis 2001 des cartons « non contributifs » dont Eco-Emballages (et Adelphe) refusent la prise en charge au titre des soutiens. Le règlement de ce point avait d'ailleurs été signalé comme une de ses premières préoccupations par le nouveau président de la commission consultative le 16 décembre 2008. Eco-Emballages a estimé à environ 5 millions d'Euros le montant annuel global du soutien des tonnes faisant l'objet de discussions, dont une grande majorité fait l'objet d'un règlement à l'amiable entre les parties (à grand renfort cependant de contrôles de balles et autres vérification du cahier des charges foisonnant de l'agrément 2004).

⁷⁷ Avec deux exceptions : le verre, issu très majoritairement des emballages ménagers ou assimilés, et les plastiques, dont les familles recyclées sont très différentes entre ceux issus des ménages (bouteilles flacons en PET/PE) et ceux issus des entreprises (PE et PP des films, PS).

Par comparaison avec l'accroissement des redevances « point vert », de l'ordre de 50 M€, que pourrait entraîner l'extension à toute la restauration hors foyer, l'ADEME et l'AMF ont estimé à un doublement du chiffre d'affaire des éco-organismes (soit 400 à 500 M Euros) l'impact que pourrait avoir une extension aux emballages commerciaux (essentiellement cartons) du barème actuel. Dans l'entretien qu'il a bien voulu nous accorder, le président de l'AMF a évoqué la position que l'association des maires de France défend sur cette question.

Bien au fait de la motivation qu'est l'augmentation des moyens financiers pour le recyclage, l'association considère que cette proposition méconnaît la structure et l'organisation des circuits de recyclage. Ainsi, sont considérés comme ignorés le dynamisme spontané du recyclage des emballages professionnels, la composition très différente de leur gisement, et l'ampleur du tonnage d'emballages concernés (deux fois plus important que celui des ménages, et ceci sans prendre en compte la part prépondérante du verre dans les déchets ménagers). Le représentant des maires expose une certaine crainte de voir une extension du point vert à tous les emballages des entreprises :

- faire basculer l'ensemble du système au profit des déchets d'emballages des entreprises, qui offre des quantités et qualités plus appréciées des recycleurs ;
- risquer malgré tout de déstabiliser ce dernier, du fait des soutiens apportés aux produits, pourtant moins recherchés, issus des ménages ;
- mais sans garantie pour ce recyclage des déchets des ménages, car la proposition a une résultante logique qui est la mise en place également d'un soutien aux déchets d'emballages des professionnels.

L'AMF examine aussi l'hypothèse où les collectivités se retrouveraient « volens nolens », à devoir gérer ces nouveaux flux de déchets d'emballages issus des entreprises, avec les reproches des collecteurs spécialisés éconduits de leurs anciens clients, et le risque de voir saturées puis débordées leurs propres installations de tri. L'impossibilité de collecter seulement les déchets d'emballages ménagers à valoriser se traduirait de plus par un flux potentiel (84 M T/an de déchets non dangereux des entreprises) pouvant représenter le double de la totalité des déchets gérés par les collectivités (46 millions de tonnes). Cette crainte s'appuie notamment sur le fait que l'extension du dispositif aux emballages de transport (inter-entreprises), notamment aux cartons, serait matérialisée par l'apposition du point vert, qui pourrait être considéré comme signifiant implicitement l'extension obligatoire de la collecte par le service public à tous ces déchets

Le point de vue exprimé par l'AMF et étayé par d'autres organisations rencontrées amène la mission à adopter une position assez tranchée vis-à-vis de la demande exprimée dans la lettre du 30 octobre 2008, et qui est de proposer d'écarter l'idée d'une extension plus large que celle déjà reprise dans le projet de loi Grenelle, et de ne pas envisager un « élargissement conjoint » à celui de la restauration hors foyer de la contribution versée aux éco-organismes, ni, en conséquence, la mise en place de soutiens à la valorisation des emballages par les entreprises qui pourvoient elles mêmes à l'élimination de leurs déchets. Divers aspects relatifs à ce sujet sont traités dans l'annexe n°28.

D. Les soutiens aux collectivités locales

1. Un système de soutien amélioré en 2004 mais qui reste critiqué et qui doit évoluer dans le cadre du Grenelle de l'environnement

a) Un système actuel défini en 2004 pour répondre aux défauts du précédent barème

Le « barème D » a été élaboré dans la perspective du renouvellement de l'agrément pour les années 2005 à 2010. Ses principales évolutions par rapport au précédent barème (le « barème C ») visaient notamment à corriger l'incitation à la « course au recyclage » que l'on reprochait à ce dernier⁷⁸. Son objectif était de pérenniser et consolider le geste de tri et d'en optimiser le rendement.

⁷⁸ Dans certaines conditions, la tonne supplémentaire triée augmentait le taux d'aide aux tonnes précédentes.

A cet effet, le barème D repose sur une aide au matériau trié avec un taux variant par tranches de performance de la collecte (exprimée en kg/hab/an) : les taux des trois premières tranches sont croissants, le plafond de la troisième tranche est censé correspondre à la totalité du « gisement » du matériau soumis au Point vert et le taux de la quatrième tranche (qui, en théorie, correspond donc à des emballages « non cotisants ») est ramené au taux de la première. En 2007, les soutiens à la tonne triée apportés par Eco-emballages et Adelphe ont atteint 204 M€.

A ces règles de base s'ajoutent différents systèmes de majoration : majoration à la performance globale (49 M€ en 2007), majoration à l'habitat vertical (21 M€ en 2007), majoration à l'habitat rural dispersé (19 M€ en 2007).

Le soutien au tri est complété par un soutien à la valorisation par la production d'énergie, le compostage ou la méthanisation. Pour la première, qui est la plus importante (33 M€ en 2007 à comparer à 4 M€ pour l'ensemble des deux autres), le soutien est soumis à diverses conditions incitant notamment au tri (on aide l'incinération des déchets d'emballages en fonction des efforts faits pour limiter la proportion d'emballages incinérés).

En complément, des aides portent sur la communication (actions de communication et « ambassadeurs du tri » pour 20 M€ en 2007) et sur l'optimisation (études de coûts et connaissance des leviers d'optimisation pour 6 M€ en 2007).

Le passage du barème C au barème D pouvait conduire à une réduction des aides à certaines collectivités, ce qui a provoqué d'importantes contestations lors de sa mise au point. En définitive, un système provisoire de lissage a été mis en place avec un mécanisme de compensation des pertes de soutien, intégrale⁷⁹ jusqu'en 2008 puis réduit à 50% en 2009 et 25% en 2010.

Globalement, Eco-emballages affiche un taux d'aide à l'élimination des déchets d'emballages ménagers égal à 59,8% en 2007⁸⁰. Eco-emballages et Adelphe gèrent 1 321 contrats avec des collectivités regroupant 59,5 millions d'habitants. Le montant total du soutien aux collectivités atteint 382 M€ pour un total des contributions égal à 411 M€ (données 2007).

A ce stade du rapport, il faut observer que, malgré ses défauts qui seront évoqués ci-dessous, ce barème a relativement bien rempli ses objectifs : la collecte sélective et le recyclage ont été confortés, les objectifs définis notamment au niveau européen ont été tenus⁸¹, et ceci dans des conditions économiques assez bien maîtrisées et sans difficultés majeures vis-à-vis des collectivités territoriales⁸².

Un cas particulier a cependant été relevé par la mission : le barème D a ignoré la situation spéciale qui pouvait être rencontrée le cas échéant en métropole, mais l'était de façon certaine dans des départements d'outre mer, à savoir l'absence –éventuellement pour de longues années- de centre de tri implanté suffisamment à proximité des collectivités. Cette situation se traduit actuellement par une intervention nulle des éco-organismes. Le précédent agrément permettait encore des interventions sectorielles (sur le verre). On trouvera en annexe n°34 une analyse de la situation montrant notamment qu'en Guyane une possibilité d'intervention devrait être prévue par le cahier des charges, sans obliger le passage par un centre de tri « 5 matériaux » au coût démesuré ou imposant des transports des déchets issus de collectes sélectives sur des distances considérables.

⁷⁹ En 2007, la compensation a atteint 23 M€ au total.

⁸⁰ Ce taux est défini comme le rapport entre les aides à l'élimination des déchets d'emballages et la somme des coûts de la collecte sélective et de l'élimination des emballages restant dans les ordures ménagères résiduelles, diminuée des recettes de vente des matériaux triés. L'engagement n°254 du Grenelle de l'environnement, qui fixe un taux de couverture objectif égal à 80%, mentionne un taux actuel (évalué sur des bases de 2006) atteignant 56%. Vu les incertitudes sur les coûts, ces résultats ne peuvent, de toute manière, qu'être approximatifs.

⁸¹ Sous les réserves évoquées par ailleurs dans le rapport sur la fiabilité des taux de recyclage annoncés.

⁸² C'est le sentiment de l'AMF. Certaines associations de collectivités spécialisées sont cependant moins positives.

b) Un dispositif complexe, peu incitatif et à l'équité discutable

Le rapport d'audit rendu en juin 2005 par le Conseil général des mines et les inspections générales des finances et de l'environnement soulignait déjà certains défauts du barème D : hétérogénéité des niveaux de soutien des différents matériaux et forte complexité du barème le rendant incompréhensible pour de nombreuses collectivités et, de ce fait, privant de toute efficacité pratique ses divers mécanismes d'incitation. La mission invitait aussi à un développement du soutien à la communication.

A l'été 2008, Eco-emballages a mené une démarche intéressante d'interrogation de collectivités territoriales, dans le cadre de réunions animées par un consultant, sur leur perception du barème D et sur leurs attentes pour le futur barème E. Les conclusions du rapport du consultant apparaissent globalement négatives, confirmant certaines observations de la mission : le barème D est jugé technocratique, lourd, compliqué, sujet à interprétation (avec des « règles qui changent tout le temps »), injuste (car favorable aux grosses collectivités et à celles dont les performances sont faibles) et inégalement appliqué (notamment pour la prise en charge du carton), trop limité (car ne couvrant pas tous les emballages collectés par les collectivités) et traduisant un désengagement (baisse du soutien à la communication, baisse des aides pour les collectivités « compensées », non indexation sur le coût de la vie)⁸³.

L'action auprès des collectivités a été complétée par une démarche parallèle vis-à-vis de membres des équipes d'Eco-Emballages, dont la vision confirme souvent celle des collectivités.

La mission suggère qu'une exploitation objective et constructive des conclusions de ces deux travaux soit faite dans le cadre du comité technique « barème E » qui a été mis en place début 2009 sous la présidence de l'AMF. Des allègements importants semblent pouvoir être apportés au bénéfice de toutes les parties, en supprimant notamment des démarches, des demandes de justificatifs ou de bordereaux de preuves, qui sont lourdes, sources de litiges et reconnues souvent comme inutiles.

c) Des orientations claires à valeur législative découlant du Grenelle de l'environnement

Comme ce rapport l'a déjà mentionné, l'engagement n°254 du Grenelle de l'environnement prévoit que « la couverture des coûts de collecte, de tri et de traitement par les producteurs d'emballages passera de 56% en moyenne à 80% des coûts nets optimisés ». Par ailleurs, le Grenelle a également retenu un objectif de recyclage de 75% des déchets d'emballages en 2012. Ces dispositions trouvent une traduction législative dans le projet de loi « Grenelle I » : à la date de ce rapport, la version disponible de ce projet, résultant de son adoption en première lecture par l'Assemblée Nationale puis par le Sénat, fixe le principe suivant dans son article 41⁸⁴ :

« La politique relative aux déchets respecte...la hiérarchie du traitement des déchets fixée par (l'article 4 de la directive européenne du 19 novembre 2008) : prévention, préparation en vue du réemploi, recyclage, valorisation, notamment énergétique, et élimination. Le traitement des déchets résiduels doit être réalisé prioritairement par la valorisation énergétique dans des installations dont les performances environnementales seront renforcées et, à défaut, pour les déchets ultimes non valorisables, par l'enfouissement. »

Dans ce cadre, le projet de loi arrête plusieurs « objectifs nationaux », dont :

« Augmenter le recyclage matière et organique afin d'orienter vers ces filières un taux de 35% en 2012 et 45% en 2015 de déchets ménagers et assimilés contre 24% en 2004, ce taux étant porté à 75% dès 2012 pour les déchets d'emballages ménagers. »

Pour atteindre les objectifs fixés, la loi définit les grandes lignes du dispositif à mettre en œuvre, parmi lesquelles on peut souligner les mesures suivantes qui intéressent particulièrement les emballages ménagers :

⁸³ La consultation a néanmoins relevé aussi des aspects positifs.

⁸⁴ Si l'on peut supposer que cette rédaction variera peu désormais, on peut par contre être sûr que la numérotation de l'article sera modifiée dans le texte final.

« Un cadre législatif (permettra) l'instauration par les collectivités territoriales compétentes d'une tarification incitative pour le financement de l'élimination des déchets des ménages et assimilés. La redevance d'enlèvement des ordures ménagères et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères devront intégrer, dans un délai de cinq ans, une part variable pouvant prendre en compte la nature, le poids, le volume ou le nombre d'enlèvements des déchets, ce délai étant porté à dix ans pour l'habitat collectif. »

« Dans le cas particulier des emballages, le financement par les contributeurs sera étendu aux emballages ménagers consommés hors foyer et la couverture des coûts de collecte, de tri et de traitement sera portée à 80% des coûts nets de référence d'un service de collecte et de tri optimisé, dans l'agrément de l'éco-organisme compétent à l'occasion de son renouvellement fin 2010, pour prendre effet au plus tard fin 2012 ».

Si ce texte pose certaines questions qui seront discutées ci-dessous, il fixe des orientations claires qui vont imposer une évolution profonde du barème de soutien aux collectivités territoriales dans le cadre du prochain agrément⁸⁵. Celles relatives aux emballages « ménagers hors foyer » ont été évoquées plus haut et l'analyse sera concentrée ici sur ce qui concerne le financement des collectivités. On peut en particulier noter les points suivants :

- le financement par les producteurs sera fait sur la base d'un « service de collecte et de tri optimisé » ; a contrario, la loi ne retient pas l'hypothèse d'un financement sur la base des coûts réels ; elle met en avant la notion d'optimisation ;
- le financement par les producteurs doit couvrir 80% des coûts nets des collectivités dans l'objectif d'un taux de recyclage de 75% ; ainsi, tout en imposant une importante augmentation de la prise en charge par les producteurs⁸⁶, la loi tranche la question, non clairement résolue dans les textes actuels, d'un financement intégral ou non par les producteurs et répond par la négative ; en outre, elle lie dans son esprit les deux objectifs portant respectivement sur le taux de couverture et le taux de recyclage, le premier étant considéré comme un moyen contribuant à l'obtention du second ;
- les coûts pris en charge par les producteurs couvrent la collecte, le tri et le traitement ; cela confirme que toutes les dépenses d'élimination revenant aux collectivités peuvent faire l'objet d'un soutien ; cependant, ce soutien doit prendre en compte la hiérarchisation des modes d'élimination fixée par la loi en conformité avec la directive européenne.

Comme toute loi de programme, la loi Grenelle I reste assez générale et fixe donc des règles globales à l'intérieur desquelles des modulations restent possibles⁸⁷ ; c'est dans cet esprit qu'ont été définies les recommandations du présent rapport.

Le projet de loi Grenelle 1 n'a par ailleurs pas explicitement situé la position respective des deux obligations de 75% de recyclage dès 2012 et de 80% de couverture du financement à cette même date.

⁸⁵ Il va aussi imposer une modification des dispositions réglementaires relatives aux emballages ménagers, et notamment de l'article R. 543-59 du code de l'environnement. Les analyses figurant plus haut dans ce rapport ont déjà souligné toute l'utilité d'une clarification de ces dispositions.

⁸⁶ Le taux de couverture des dépenses d'élimination par les producteurs devrait augmenter de plus de 40% en six ans. En outre, cette évolution sera complétée par l'accroissement des dépenses à financer résultant de l'élévation de 25% du taux de recyclage. Au total, toutes choses égales par ailleurs, les contributions des producteurs pourraient ainsi croître de 75%. Une évaluation présentée par Eco-emballages à la mission fait, elle, état d'une progression de 50% des financements.

⁸⁷ Il est cependant souhaitable qu'une autre loi (par exemple la loi Grenelle II) et des textes réglementaires précisent un certain nombre de points qui ne doivent pas rester à la libre appréciation d'un organisme agréé et qui ne peuvent être définis par le cahier des charges de l'agrément sans base juridique solide.

Par delà les réflexions théoriques générales sur la « juste » répartition de la charge de l'élimination des déchets d'emballages, et la proposition faite plus haut qu'un taux de 100% offrirait le signal nécessaire à la prévention, la réalité est que cette charge est actuellement répartie presque également entre les collectivités et les producteurs. L'évolution décidée dans le cadre du Grenelle de l'environnement va accroître fortement la contribution de ces derniers ; parallèlement, le Grenelle de l'environnement débouche sur un objectif d'accroissement considérable du taux de recyclage qui va notamment nécessiter une mobilisation des collectivités. Dans un souci d'efficacité, il semble souhaitable de concentrer le bénéfice de l'effort financier demandé aux producteurs sur les collectivités participant pleinement à cette mobilisation.

C'est pourquoi, après avoir consulté ses différents interlocuteurs et recueilli l'avis favorable notamment de l'AMF ainsi que des Eco organismes, et analysé les débats parlementaires lors de l'examen du texte Grenelle 1, la mission propose que ces deux dispositions soient liées dans les obligations des éco-organismes dans le cadre du nouvel agrément. Elle considère que le financement au niveau de 80% à partir de 2012 doit être garanti aux collectivités locales dès lors qu'elles sont en mesure de respecter l'obligation de 75% de taux de recyclage. C'est dans le respect de cet objectif que doit être construit le nouveau barème aval (voir ci dessous).

2. Des pistes pour la définition des coûts nets d'un service optimisé qui demanderont à être approfondies

Le Grenelle de l'environnement a retenu la notion de « coûts nets optimisés ». Si cette notion est intéressante en théorie, sa détermination pratique pose de nombreuses questions. Divers travaux sont actuellement engagés, notamment par l'ADEME, et doivent être conclus aux environs de l'été 2009. Ce travail est mené sur base des renseignements détaillés que des collectivités, sur une base volontaire, sont invitées à introduire dans la base « compta-coût », pour une année de référence. Cette démarche intéresse une bonne centaine de collectivités représentant plus de 10 millions d'habitants.

La mission a noté que, de son côté, Eco-Emballages proposait depuis plusieurs années le renseignement d'une base plus simple d'accès mais moins complète et rigoureuse dite e-coûts⁸⁸. L'ADEME, qui a signalé ne pas avoir été associée à la démarche ni même informée du lancement d'e-coûts, a lancé une étude de comparaison des deux bases en vue d'essayer d'alimenter la base de données qui sera utilisée pour les calculs de coûts nécessaires pour le barème aval du ré agrément.

Dans l'attente des résultats qui seront issus de ces travaux, la mission ne peut que proposer quelques lignes directrices qui devront être ultérieurement confirmées ou amendées.

a) Il doit être possible de fonder le dispositif sur la définition de services de référence auxquels seraient associés des coûts

La rédaction actuelle du projet de loi Grenelle 1 retient la notion de référence, ce qui semble extrêmement pertinent. La mission propose donc que soient définies d'ici la fin de l'année 2009 des références d'organisation de l'élimination des déchets d'emballages avec les coûts associés et de fonder sur ces références les soutiens aux collectivités territoriales. Une démarche de cette nature a d'ailleurs été proposée par l'ADEME et elle semble réaliste compte tenu des études qui doivent prochainement aboutir.

⁸⁸ Une grande collectivité a déclaré à la mission : « EcoEmballages nous paye pour e-coûts » (probablement dans le cadre des études d'optimisation), « qui est beaucoup plus simple que compta-coût. Nous avons vite choisi ... ». Cette réflexion montre l'utilité de pouvoir exploiter parallèlement les deux bases.

Dans un premier temps, il s'agira de définir le contenu de services de référence d'élimination des déchets d'emballage devant permettre d'atteindre l'objectif de recyclage de 75% de ces déchets. Ces références ne constitueraient pas des modèles obligatoires⁸⁹ ; prenant en compte une catégorisation simple des types d'habitat⁹⁰, et s'appuyant sur les performances constatées des différentes organisations, elles proposeraient pour chacun de ces types une structuration de la collecte sélective paraissant répondre aux besoins de la population et compatible avec l'objectif défini⁹¹.

Il s'agirait ensuite d'évaluer le coût de ces services de référence. Le référentiel des coûts mis en œuvre par l'ADEME devrait fournir d'ici la fin du printemps 2009 les moyens d'évaluer un coût de référence pour chacun de ces services sur la base des coûts médians constatés complétés par une analyse sur les facteurs d'optimisation et l'impact de l'accroissement du taux de recyclage⁹². En ôtant à ces coûts les prix moyens de reprise des matériaux, on peut obtenir un coût net pour chaque service de référence optimisé.

b) L'importance de la concertation

Une fois les données de base préparées par l'ADEME, la méthode permettant de définir ces références sera aussi importante que la notion de référence elle-même. Elle doit s'inscrire dans la démarche du Grenelle de l'environnement, par exemple en s'appuyant sur la commission consultative de la procédure d'agrément qui regroupe les différentes parties prenantes. Compte tenu de la suspicion de certaines d'entre elles à l'égard d'Eco-emballages, il est souhaitable que le MEEDDAT et l'ADEME jouent un rôle moteur. Par ailleurs, une certaine formalisation devra entourer la démarche et ses conclusions (les principes pourraient être fixés dans un texte réglementaire et les résultats seraient inscrits dans le cahier des charges de l'agrément).

3. Des orientations pour un nouveau barème aval

Les évolutions résultant du Grenelle de l'environnement vont avoir un impact majeur sur les filières d'élimination des déchets d'emballages. Le barème D, conçu dans un autre contexte, n'est plus adapté et doit donc être profondément revu. Les orientations proposées ci-dessous visent à ce que le nouveau barème constitue l'un des outils de mise en œuvre des engagements du Grenelle ; elles cherchent également à répondre à certaines des insuffisances constatées dans le système en vigueur.

Il est nécessaire que le barème aval soit le plus clair possible. Néanmoins, il rencontrera toujours des problèmes d'interprétation. La mission rappelle l'utilité de mettre en place une instance d'arbitrage pour éviter la confrontation entre une collectivité et Eco-emballages.

⁸⁹ Une certaine harmonisation de l'organisation de la collecte des déchets ménagers est certainement souhaitable pour faciliter l'action du citoyen usager des services de collecte et donc en améliorer le fonctionnement, ainsi que pour permettre une meilleure standardisation des équipements. Mais une liberté d'adaptation au niveau local doit être maintenue pour permettre de tenir compte des particularités de toute nature dès lors que les objectifs nationaux sont tenus (à une échelle géographique qui reste à préciser). Il n'est donc pas question de compliquer le débat sur les services de référence par des considérations d'obligation.

⁹⁰ Par exemple, « urbain », « semi-urbain », « semi-rural » et « rural » selon la structuration utilisée notamment par Eco-emballages dans une réflexion sur l'optimisation des services présentées à la mission.

⁹¹ Selon l'étude présentée par Eco-emballages à la mission, la meilleure organisation pour la collecte sélective serait un double flux : verre (en apport volontaire, avec des conteneurs de proximité en milieu urbain) et tous les autres emballages regroupés avec les journaux et magazines en apport volontaire, points de regroupement ou porte-à-porte selon le type d'habitat. Cela correspondrait à l'optimum aussi bien pour les ménages qui n'auraient à gérer que deux voies de collecte hors ordures résiduelles que pour l'économie de la filière d'élimination (d'autant qu'est prévue la prise en charge par les journaux magazines d'une part conséquente des coûts).

⁹² La mise en place d'une organisation compatible avec les services de référence devrait nécessiter une rénovation de l'outil actuel, notamment en ce qui concerne les centres de tri, il conviendra de bien prendre en compte les coûts d'amortissement des investissements dans les coûts de référence. Eco-Emballages a évoqué un ordre de grandeur de 1 à 1,5 milliards d'Euros pour ces investissements, ce qui contribue aux interrogations sur la possibilité d'atteindre le taux visé en 2012.

a) Une déclinaison des objectifs par matériau est nécessaire

Malgré ses aspects globalement bénéfiques pour l'environnement, le recyclage n'est pas toujours la bonne solution, surtout s'il est poussé à l'extrême. Pour chaque matériau, il doit exister un optimum de recyclage⁹³.

Tant que le recyclage était peu développé, on pouvait supposer que l'accroître était toujours bénéfique. Mais il n'en est plus de même maintenant qu'une majorité des emballages sont recyclés. En conséquence, on ne peut plus appliquer systématiquement le postulat selon lequel tous les tonnages recyclés sont équivalents et une tonne d'un matériau peut remplacer une tonne d'un autre pour le recyclage.

Il est donc important de décliner l'objectif général de recyclage de 75% des emballages ménagers par des objectifs de taux de recyclage par matériau qui seraient inscrits à l'article R. 541-14⁹⁴ du code de l'environnement pour compléter les objectifs relatifs à l'ensemble des emballages qui y figurent déjà⁹⁵.

b) Le barème aval doit reposer sur des objectifs quantitatifs de recyclage réactualisés

Le système A partir des objectifs de taux de recyclage par matériau et de la connaissance du flux de déchets d'emballages, on peut déterminer un objectif de recyclage par tonne de matériau, par habitant et par an. Cet objectif quantitatif doit servir de base de tarification pour le soutien d'Eco-emballages aux collectivités.

Une telle démarche nationale présente toutefois l'inconvénient de négliger les différences territoriales dans les pratiques de consommation. Si les études en cours sur la composition des déchets ménagers⁹⁶ confirment ces différences, il serait possible d'introduire une modulation géographique des objectifs quantitatifs soit sur la base de ces études, soit à partir de celles qui pourraient être menées en appui de la révision des plans départementaux des déchets ménagers et assimilés prévue par la loi Grenelle I⁹⁷.

c) du soutien par tranche de performance ne peut pas être conservé et le retour au système antérieur de croissance linéaire du taux moyen d'aide pourrait s'imposer.

La loi Grenelle I conduit à la mise en place d'un système incitant à l'atteinte de taux de recyclage objectifs et prévoit dans ce cadre un financement à 80% des dépenses d'élimination des déchets d'emballage.

Ce contexte devrait conduire à instituer un taux de financement croissant et atteignant 80% de la totalité du coût lorsque le tonnage trié atteint l'objectif quantitatif mentionné au paragraphe précédent.

⁹³ Cet optimum est cependant d'autant plus difficile à déterminer qu'il dépend de multiples éléments dont des considérations locales.

⁹⁴ L'article 41 du projet de loi Grenelle I demande la révision des plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés pour qu'ils intègrent les nouveaux objectifs fixés. Il convient donc de modifier les taux de recyclage à prendre en compte dans ces plans, tels qu'ils sont définis à l'article R. 541-14 du code de l'environnement. Les valeurs actuelles sont issues de la directive européenne sur les emballages. Il faut soit les compléter par des valeurs spécifiques aux emballages ménagers cohérentes avec les engagements du Grenelle de l'environnement, soit les remplacer par ces mêmes valeurs en les appliquant à l'ensemble des déchets d'emballages collectés par les collectivités territoriales.

⁹⁵ Eco-emballages a présenté à la mission une prospective 2008-2012 cohérente avec l'objectif de recyclage de 75% des emballages ménagers en 2012. Elle fait apparaître des perspectives pour 2012 de recyclage de 91% du verre, 72% du papier-carton, 27% du plastique, 124% de l'acier (cf. commentaire sur le tableau n°2 au chapitre I § A2) et 33% de l'aluminium. La mission n'a pas expertisé ces données qui devraient, en tout état de cause, faire l'objet d'une concertation.

⁹⁶ Notamment l'étude MODECOM, pilotée par l'ADEME, dont les conclusions devraient être rendues d'ici l'été 2009.

⁹⁷ Ceci pourrait d'ailleurs, dans certains cas, constituer une incitation à une révision rapide de ces plans.

Si l'on maintenait le système par tranche, le taux de soutien pour la tranche la plus aidée devrait donc être très supérieur à 80% et dépasser largement 100% pour arriver à compenser, pour ceux qui atteignent l'objectif de recyclage, le soutien plus faible qu'ils auraient obtenu sur toutes les tonnes triées avant cette tranche maximale. Un tel dispositif apparaît impossible à mettre en œuvre, et serait très difficile à expliquer⁹⁸

Dans ces conditions, et bien que très consciente des difficultés et objections fortes qu'avaient soulevées le barème C et ses soutiens croissant linéairement pour toutes les tonnes triées, la mission a été amenée à examiner l'hypothèse d'un mécanisme linéaire de soutien pour le futur barème E.

Dans cette hypothèse, le taux moyen d'aide partirait d'une certaine valeur, très inférieure à 80%, lorsque la quantité recyclée serait inférieure à une fraction de l'objectif quantitatif, pour croître ensuite linéairement jusqu'à 80% quand l'objectif quantitatif (correspondant à la déclinaison, pour la collectivité locale et pour le matériau considéré, de l'objectif global de 75%) serait atteint. Un tel système inciterait effectivement à atteindre cet objectif sans avoir réellement d'effets pervers puisque l'aide ne dépasserait jamais 80% du coût⁹⁹.

Dans un tel dispositif, chaque collectivité aurait des objectifs quantitatifs annuels de tri par matériau (obtenus en multipliant par la population les objectifs par habitant et par an mentionnés ci-dessus¹⁰⁰). Le barème d'aide indiquerait, pour chaque matériau, le taux moyen d'aide en fonction du taux d'atteinte de l'objectif (quantité triée depuis le début de l'année rapportée à l'objectif). Pour chaque versement, Eco-Emballages prendrait en compte la quantité triée depuis le début de l'année pour chaque matériau, calculerait le taux d'atteinte de l'objectif, déterminerait ainsi le taux moyen d'aide à appliquer à la totalité de la quantité triée et donc l'aide à laquelle la collectivité aurait droit pour le tri effectué depuis le début de l'année. Le montant à verser serait alors obtenu en retirant les montants des acomptes précédemment versés depuis le début de l'année.

Comme toutes les collectivités n'atteindront pas tout de suite leur objectif quantitatif, il est souhaitable que certaines fassent un peu mieux. On pourrait donc envisager que le taux de soutien de 80% soit maintenu pour des résultats dépassant un peu l'objectif. On pourrait même, comme actuellement, conserver le taux maximal de soutien jusqu'à ce que la quantité triée atteigne une quantité correspondant à 100% du gisement théorique¹⁰¹. Au-delà, on reviendrait à une logique de tranche avec un taux d'aide plus faible (inférieur à 80%) à la tonne supplémentaire triée (par exemple, comme actuellement, ce taux marginal pourrait être égal au taux d'aide appliqué pour les faibles taux de recyclage).

⁹⁸ Un exemple chiffré simple permet de le montrer :

soit, par hypothèses, une collectivité ayant un gisement estimé de 1000 tonnes d'emballages. Elle atteint le niveau immédiatement inférieur à celui pour lequel le soutien à 80% est acquis, par exemple 66% soit 660 tonnes triées. Son coût est de 100Euros /T sur le sélectif. Elle reçoit (hypothèse pour la tranche n-1) 72% de son coûts de référence, 66 000 Euros soit 47 000 euros.

Elle atteint la valeur visée (correspondant à l'objectif global de 75%) lui permettant de bénéficier du taux d'aide maximal de 80% sur l'ensemble de ses coûts.

Elle reçoit donc 60 000 Euros, pour 750 tonnes triées, financées à 80%.

Le supplément perçu est donc de 13 000 euros, grâce à 90 tonnes supplémentaires, qui doivent donc être chacune aidées à $13\ 000/90 = 144\ \text{E/T}$ soit 144%.

⁹⁹ Par contre, comme déjà constaté avec le barème C, le taux d'aide à la tonne marginale peut atteindre avec ce schéma des valeurs élevées. Dans l'exemple précédent, et avec un barème linéaire entre 66% et 75% de taux de recyclage, la dernière dizaine de tonnes fait passer le soutien à 80% sur la totalité des 750 tonnes, soit un soutien supplémentaire de près de 200 euros par tonne (soit 200%).

¹⁰⁰ Une correction pourrait être introduite pour tenir compte de l'importance des collectes de déchets d'emballages des ménages hors foyer (cf. I-A-3).

¹⁰¹ Cette proposition, en toute rigueur, est contradictoire avec l'observation selon laquelle un recyclage à 100% n'est pas nécessairement la bonne solution au plan de l'environnement. Mais elle est assez simple à expliquer et évite le débat sur le taux optimal.

Le point de départ de la courbe (taux moyen d'aide appliqué pour des taux encore éloignés de l'objectif fixé) devra être ajusté à partir du barème actuel pour éviter que le changement de barème ne produise une réduction des aides, toutes choses restant égales par ailleurs. Le cas des collectivités très fortement soutenues au titre des majorations pour habitat collectif et zones rurales devra être pris en compte, tout en évitant le principe d'une nouvelle « compensation », grâce à une définition adaptée des coûts de référence.

d) Les autres modes de valorisation pourraient être aidés en utilisant le taux d'aide auquel la collectivité a droit au titre du recyclage

Selon la proposition précédente, le taux d'aide au recyclage serait une fonction croissante du taux de recyclage. Dans ces conditions, si l'on appliquait le même taux aux autres modes de valorisation aidés, ceux-ci seraient d'autant plus aidés qu'ils seraient moins utilisés au bénéfice du recyclage. Et le taux d'aide pour ces modes atteindrait 80% dès lors que le recyclage a atteint ses objectifs quantitatifs.

Par exemple, si l'objectif de recyclage pour le plastique est 27%, une collectivité recyclant au moins 27% des plastiques issus des emballages de ses ménages aurait droit à une aide de 80% pour le recyclage de ses plastiques (jusqu'à un certain taux de recyclage) et à une aide de 80% pour l'incinération avec valorisation énergétique des plastiques non recyclés. Par contre, une collectivité ne recyclant que 10% de ses plastiques n'aurait droit qu'à une aide de 40% (valeur donnée simplement à titre illustratif) aussi bien pour le recyclage que pour l'incinération de ceux-ci.

Un tel mécanisme aurait le triple avantage de prendre en charge l'ensemble des modes de valorisation, d'inciter au respect des priorités entre modes définies par la loi et de contribuer à l'obtention d'un taux global de soutien de 80% pour les collectivités atteignant l'objectif de recyclage.

La mission attire ici l'attention sur la cohérence nécessaire qu'il conviendra d'assurer dans la définition des conditions de soutien aux modes de valorisation autres que le tri à partir de collectes sélectives.

Plusieurs éléments doivent être pris en compte à cet égard :

- la pratique retenue en France depuis 1993 de soutenir les tonnes incinérées avec valorisation énergétique apparaît pleinement validée par la hiérarchie des modes de traitement des déchets définie par la directive européenne et reprise par le projet de loi Grenelle. Il en va de même du principe d'un lien entre le soutien à la valorisation et le recyclage « matière » (sous la forme d'un prorata des tonnes valorisées par recyclage matière comme dans le barème D ou sous celle d'un taux de soutien à la valorisation énergétique dépendant du niveau de recyclage matière comme la mission le propose). L'aide doit également prendre en compte le rendement énergétique observé (par exemple en étant subordonnée comme actuellement à l'obtention d'un rendement minimal) ;
- l'obligation de conformité des installations est une condition indispensable. En principe satisfaite aujourd'hui pour les usines d'incinération, cette exigence pourrait poser des difficultés pour certaines installations de compostage, à la fois au titre des installations classées et pour la conformité des composts produits (cette dernière exigence figurant déjà dans le barème D). L'éloignement de la date d'entrée en vigueur du nouveau barème E par rapport aux échéances réglementaires devrait cependant réduire le nombre d'installations visées ;
- la question de la prise en compte de la mise en décharge pour les papiers et cartons et de son positionnement vis-à-vis de l'incinération doit être ré-examinée au regard du projet de loi « Grenelle I » dont l'article 17 (dans la version adoptée par le Sénat) reconnaît au gaz issu des décharge le caractère d'énergie renouvelable alors qu'il ne le confère pas à l'énergie produite par l'incinération. Cette observation doit également être confrontée à la hiérarchie des modes d'élimination définie par la directive européenne et reprise par l'article 41 du même projet de loi ;

- la mise en avant de la méthanisation par l'engagement 261 du Grenelle conforte la prise en compte de cette technique pour les papiers cartons, introduite dans le barème D. La condition de conformité des composts devra cependant être maintenue, de même que la conformité aux dispositions réglementaires applicables.

Le cas des « traitements mécano-biologiques » (TMB), que certains milieux mettent actuellement en avant, justifie une réflexion rapide sur sa prise en compte ou non dans les soutiens. Les observations suivantes peuvent être faites :

- s'agissant des papiers cartons, le principe mentionné ci-dessus pour le compostage ou la méthanisation devrait conditionner le reste des soutiens éventuels envisagés ci-dessous (pas de soutien si le compost obtenu n'est pas conforme à la norme NF U 44051) ;
- s'agissant des emballages contenus dans les ferrailles extraites, le soutien devrait être le même que pour l'incinération ou le compostage ;
- pour les éléments combustibles (plastiques, emballages cartons non valorisables matière), le soutien devrait être le même que pour l'incinération si la chaufferie ou le four les utilisant est autorisé pour ces combustibles de récupération.

Sur le plan de la gestion administrative de ces soutiens particuliers, la mission ne peut qu'insister sur les demandes légitimes des collectivités de voir simplifiés les justificatifs qui ont été exigés par le barème D (fiches de suivi périodique de l'annexe H), et prises en compte les fluctuations liées à la vie des installations industrielles en cause (par exemple, arrêts pour gros entretien).

e) Le taux d'aide serait appliqué aux coûts de référence évoqués précédemment

Quelle que soit l'organisation de la collecte choisie par une collectivité, elle serait aidée en appliquant le taux d'aide défini comme indiqué ci-dessus au coût de référence correspondant à son type d'habitat. Pour les collectivités dont l'habitat est hétérogène, la base d'aide serait la moyenne pondérée des coûts de référence pour les différents types d'habitat présents.

f) Les majorations seraient supprimées ou très ciblées

Comme cela a déjà été évoqué, les actuelles majorations sont complexes et dénuées d'effet incitatif. Il est donc proposé de les supprimer, d'autant que le système des coûts de référence devrait prendre en compte l'effet de l'habitat vertical ou dispersé.

Il serait toutefois possible de maintenir une majoration simple avec un effet incitatif clair. Par exemple, comme cela est évoqué plus loin, la mise en place d'une signalétique harmonisée pour les bacs de collecte (notamment par la couleur des couvercles) pourrait, si elle n'était pas rendue obligatoire, faire l'objet d'une majoration du soutien d'Eco-emballages.

g) Un dispositif alternatif fondé sur les coûts réels pourrait être proposé avec une incitation à se rapprocher des coûts de référence

Les mécanismes forfaitaires tels que proposés ci-dessus ont l'avantage de leur simplicité mais peuvent poser des problèmes d'acceptation pour certaines collectivités ayant actuellement des structures de coûts très éloignées de celles ayant servi de référence¹⁰².

Pour y répondre, une solution pourrait consister à proposer aux collectivités qui le souhaiteraient de remplacer les coûts de référence par leurs coûts réels, à charge pour elles d'accepter un dispositif d'audit de leurs coûts. Pour les inciter à se rapprocher des coûts de référence, un mécanisme incitatif pourrait leur permettre de garder temporairement une fraction de la réduction des coûts résultant de ce rapprochement.

Ce dispositif pourrait être retenu pour des collectivités comme celles de la Guyane qui n'ont pas de centres de tri (cf. annexe n°34).

¹⁰² Une difficulté du même ordre a été rencontrée à l'occasion du passage au barème D et a conduit à la création du mécanisme de compensation qui a conduit en fait à maintenir les deux barèmes en parallèle.

h) L'aide à l'élimination devrait toujours être complétée par une aide aux actions d'incitation au tri destinées à la population

Dans la perspective de l'augmentation de 25% de l'efficacité du tri, les actions incitatives destinées à la population doivent être encouragées au moins autant que dans le passé. Le financement des « ambassadeurs du tri » devrait être poursuivi. Le soutien à la communication locale doit également être maintenu, en complément des actions de communication nationale évoquées par ailleurs dans ce rapport.

Des aides ponctuelles pourraient aussi être prévues pour soutenir des actions comme le remplacement anticipé des bacs en vue de l'adoption de la signalétique harmonisée. Comme proposé ci-après, ce soutien devrait favoriser une approche de la communication inter filières (par exemple avec les déchets électriques et électroniques) et jumelée avec l'incitation à la prévention des déchets.

i) Des systèmes simples d'actualisation devraient être définis

Le barème amont est annexé à l'agrément ; il est donc défini pour six ans, sauf si l'agrément n'était pas accordé pour la durée maximale prévue par le code de l'environnement.

Or, les données qui serviraient à définir le barème sont susceptibles d'évoluer de manière significative pendant cette période : c'est notamment le cas du prix de reprise des matériaux, qui est utilisé pour déterminer les coûts nets des services qui doivent être couverts à 80% par les soutiens. Il n'est pas souhaitable de prendre en compte les fluctuations au jour le jour de ces prix de reprise, surtout dans une période agitée, mais une actualisation annuelle semblerait normale.

Les autres données (coût des services et gisement d'emballages permettant de définir la performance du tri) sont moins fluctuantes et leur évaluation a nécessité des études lourdes qu'on ne peut renouveler tous les ans. Il serait néanmoins possible de définir des mécanismes simples d'actualisation qui permettraient de décider une mise à jour du barème lorsque l'évolution dépasse un certain seuil¹⁰³.

j) Les soutiens aux collectivités doivent inciter à une meilleure harmonisation des consignes de tri dans des conditions strictement définies par la réglementation

– Un renforcement de l'harmonisation des consignes de tri est sans doute nécessaire à l'atteinte des nouveaux objectifs de recyclage

D'après une présentation faite fin janvier 2009 par Eco-Emballages au groupe de travail chargé de travailler sur l'engagement 255 du Grenelle de l'environnement, le citoyen français peut trouver actuellement face à lui, selon sa localisation, environ 300 manières différentes de collecter les emballages en vue de leur recyclage, si l'on prend en compte les flux de recyclables (quels produits font l'objet d'une collecte sélective et comment sont-ils regroupés ?), les modes de collecte (porte-à-porte avec des fréquences variables, apport volontaire) et les couleurs des récipients¹⁰⁴.

Certaines différences sont aisément compréhensibles par le citoyen qui peut assez simplement connaître la solution en vigueur là où il se trouve ; c'est le cas par exemple du choix entre collecte sélective en porte-à-porte, pratiquée en général en milieu urbain, et collecte sélective par apport volontaire, utilisée en milieu rural.

¹⁰³ Les données économiques collectées auprès des collectivités par l'ADEME, ou par Eco-emballages (s'il n'y a pas à terme unification des systèmes) devraient permettre de calculer assez simplement des évolutions du coût des services. En ce qui concerne les flux d'emballages, les déclarations des entreprises, même si elles contiennent des biais, peuvent aussi servir de base assez fiable à un calcul d'évolution.

¹⁰⁴ Il y a toutefois des modèles dominants ; par exemple, en ce qui concerne les flux de recyclables, 6 combinaisons (sur un total de 73) concernent à elles seules 42 millions d'habitants.

D'autres différences sont beaucoup plus gênantes. A cet égard, l'exemple le plus flagrant est sans doute constitué par la signalétique (couleur) des bacs de collecte. Une même personne, selon qu'elle se trouve dans sa résidence principale, dans sa résidence secondaire ou ailleurs pourra devoir déposer le même emballage soit dans le bac à couvercle jaune, soit dans celui à couvercle bleu ou encore dans celui à couvercle vert (d'autres couleurs sont possibles) ou encore dans des sacs transparents de couleurs également variables¹⁰⁵. En outre, ces différences rendent impossible toute communication nationale concrète : le meilleur moyen pour que nos concitoyens sachent comment bien jeter leurs déchets d'emballages serait d'organiser régulièrement une campagne d'information à la télévision indiquant, par exemple, que les déchets d'emballages sauf le verre vont dans un bac à couleur jaune... Dans la situation actuelle, les campagnes nationales sont réduites à une incitation à trier pour le bien de la planète ce qui ne répond pas aux questions pratiques de la population !

Une trop grande diversité dans les flux peut aussi compliquer le développement du recyclage pour les mêmes raisons de multiplication de situations pour le citoyen sortant de sa commune et d'impossibilité d'une communication nationale sur le tri¹⁰⁶.

De l'avis général, le principal enjeu pour atteindre les nouveaux objectifs de recyclage est de développer le geste de tri dans la population. Cela nécessite bien sûr de faciliter ce geste¹⁰⁷ mais aussi de simplifier la connaissance des consignes de tri et leur diffusion.

- Les couleurs des bacs devraient être normalisées et l'usage de la norme devrait être imposé à terme ou encouragé par les soutiens au tri

Pour les raisons développées ci-dessus, l'harmonisation de la couleur des bacs semble une action prioritaire. La mise en place d'une normalisation devrait être facilitée par l'existence de pratiques dominantes¹⁰⁸. Une homogénéisation complète des flux de recyclables n'est pas un préalable indispensable à cette normalisation qui pourrait être faite de manière à couvrir les principales combinaisons de flux en vigueur.

Lorsque cette normalisation sera faite, il faudra en encourager ou en imposer l'utilisation. La voie obligatoire semble parfaitement possible dès lors qu'elle est justifiée par un intérêt général, de même que la normalisation obligatoire des feux de circulation n'est pas considérée comme une atteinte au principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales. Mais une loi devrait autoriser la mise en place d'une telle obligation¹⁰⁹. Cette dernière devrait être accompagnée d'un assez long délai de mise en œuvre pour ne pas trop anticiper les renouvellements normaux du parc de conteneurs.

¹⁰⁵ Un professionnel rencontré par la mission a aussi cité le cas de petits commerces utilisant pour leurs déchets les services municipaux de collecte des déchets ménagers, avec les mêmes bacs que les ménages ; leurs employés doivent souvent, lorsqu'ils jettent les déchets du commerce, utiliser des bacs avec des codes de couleur différents de ceux des bacs qu'ils emploient chez eux parce qu'ils habitent dans une commune différente de celle où ils travaillent.

¹⁰⁶ Le maintien d'un nombre limité de combinaisons serait toutefois possible s'il était accompagné d'une signalétique claire et homogène.

¹⁰⁷ Et donc notamment de trouver des solutions pour l'habitat vertical. Cela peut conduire à favoriser les combinaisons avec le moins de flux de recyclables (comme 1 flux pour le verre et l'autre pour tous les autres matériaux).

¹⁰⁸ Par exemple, d'après les données d'Eco-emballages, 72% des collectes en porte-à-porte pour lesquelles tous les déchets d'emballages sauf le verre sont regroupés utilisent la couleur jaune pour identifier les bacs recevant ces déchets. L'obstacle qu'a pu constituer l'utilisation normalisée de cette couleur pour les déchets à risques infectieux paraît plus théorique que réel compte tenu de la non similitude des lieux d'utilisation, et de l'étiquetage obligatoire avec pictogrammes explicites de ces bacs.

¹⁰⁹ L'article L. 2224-15 du code général des collectivités locales prévoit bien un encadrement par décret en Conseil d'État de l'organisation du service municipal d'élimination des déchets ménagers. Mais, outre l'ancienneté de cette disposition, sa rédaction (« *Un décret en Conseil d'État précise les conditions minimales d'exécution de ces services notamment quant aux fréquences de collecte, en fonction des caractéristiques démographiques et géographiques des communes* »), très orientée vers la définition de fréquences minimales de collecte, ne permet pas de le considérer comme autorisant la définition de normes obligatoires pour la couleur des bacs de collecte.

Une alternative (ou une solution transitoire) déjà évoquée plus haut consisterait à utiliser le soutien au tri des emballages comme mesure incitative à l'adoption de la normalisation en aidant davantage les collectivités appliquant la normalisation et, éventuellement, en contribuant au financement des renouvellements anticipés des conteneurs destinés à une mise en conformité avec la norme.

Les représentants de collectivités rencontrés par la mission ont en général approuvé l'utilité d'une normalisation des couleurs ; certains ont accepté le principe d'une obligation¹¹⁰ et la plupart se sont montrés assez favorables à un mécanisme incitatif. Il est néanmoins nécessaire que la normalisation soit entourée de suffisamment de concertations et que les conditions de l'incitation soient clairement définies par les Pouvoirs publics. Eco-emballages ne doit pas pouvoir être accusé de sortir de son domaine de compétence en cherchant à imposer aux collectivités des modalités de collecte qu'il aurait choisies.

- Le mécanisme des services de référence devrait favoriser l'harmonisation des flux de recyclables. La définition de règles minimales pourrait cependant être utile en complément

L'approche recommandée ci-dessus pour les couleurs de bacs n'est pas aussi nécessaire pour la nature des flux de recyclables proposés à la collecte sélective. Comme cela a déjà été noté, une bonne conception de la signalétique devrait permettre de gérer simultanément plusieurs structururations des flux.

Par ailleurs, les services de référence préconisés plus haut devraient reposer chacun, selon le type d'habitat, sur une structuration particulière de ces flux. Comme ils serviront de base à la détermination du montant des soutiens, les collectivités seront naturellement incitées à appliquer la structuration correspondante, sauf si une situation locale particulière justifie économiquement une autre organisation.

Cependant, certaines règles minimales semblent utiles à l'atteinte des objectifs ambitieux fixés par la loi : d'une part, il faudrait que tous les emballages susceptibles d'être recyclés fassent l'objet partout d'une collecte sélective ; d'autre part, pour simplifier les consignes de tri et permettre leur diffusion au niveau national, il faudrait fortement limiter le nombre de combinaisons possibles : on pourrait par exemple prévoir que tous les déchets d'emballages, hormis le verre, doivent systématiquement être collectés ensemble. Il ne s'agit cependant que d'une hypothèse ; des réflexions et des concertations complémentaires sont nécessaires.

Si de telles règles étaient définies, deux voies pourraient, là encore, être envisagées pour en étendre l'application : l'obligation (qui nécessiterait sans doute également une habilitation législative même si la collecte séparée de tous les emballages recyclables pourrait être considérée comme une « condition minimale d'exécution » du service d'élimination des déchets ménagers) et l'incitation (le soutien au tri pourrait être supprimé ou très fortement réduit si ces conditions minimales ne sont pas remplies).

La mission a eu connaissance d'une étude engagée début 2009 par Eco-Emballages et l'ADEME sur le tri des autres plastiques que les bouteilles et flacons. Les conclusions qui en seront tirées (statu quo, ou ajout des sacs et films plastiques, ou autre) auront un impact important sur l'organisation des collectes sélectives d'emballages ménagers et assimilés dans le cadre du prochain agrément. Leur impact (simplification ou complexification) sur les consignes de tri devra être jugé au préalable, si un élargissement valable pour tout le territoire nationale ne pouvait pas être retenu.

¹¹⁰ Les contacts de la mission à ce sujet ne suffisent cependant pas pour affirmer qu'une telle mesure rencontrerait un accord général.

La communication nationale (presse, panneaux, télévision, radio) devra dans tous les cas jouer un rôle important pour la bonne connaissance des consignes, dont l'impact sera autrement plus fort que les publicités institutionnelles ou messages orientés sur l'impact écologique du tri, seuls pratiqués jusqu'à présent (les annexes 31 et 32 détaillent l'analyse faite par la mission sur ces sujets). Elle aura notamment à compenser les grandes difficultés que semble présenter la généralisation d'un marquage spécifiques sur les seuls emballages éligibles au tri, qui a été évoqué dans le cadre des travaux du Grenelle de l'environnement, et vise à compenser le caractère trompeur du dessin du « point vert », souligné depuis sa généralisation. L'annexe 33 examine cette question du marquage des emballages en rapport avec le tri.

La mission insiste en tout cas sur le fait qu'il sera indispensable que la communication, jumelée à une mise à disposition permanente d'informations validées, soit à la fois partagée par l'ensemble des partenaires (collectivités, associations, professionnels), mais également « intégrée » sur l'ensemble de la gestion des déchets, de la prévention à leur élimination en passant par les diverses collectes sélectives, dont celle des emballages ménagers.

*

* *

Récapitulatif des propositions

N°	Propositions	Instrument envisagé	Références
1	Confier à l'ADEME le soin de procéder à l'évaluation du gisement des emballages ménagers.	Etude type ESTEM	I-A3
2	Définir la frontière entre le régime des emballages ménagers et le régime des emballages non ménagers notamment pour permettre d'assujettir les emballages de la consommation hors foyer.	Décret	I-B2 et II-C-2
3	Définir par la loi : - la notion de « responsabilité élargie du producteur », - la mission des éco-organismes, - et les mécanismes de contrôle et de sanction qui leurs sont applicables.	projet de loi relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dit Grenelle2	I-B3a, B4
4	Décliner l'objectif de recyclage de 75% des emballages par matériau et inscrire ces objectifs dans l'article R541-14 du Code de l'environnement.	Décret complétant art R 541-14 4° du Code Env. et CDC Agrément	I-A3 et II-D-3-a)
5	<u>FONCTIONNEMENT des ECO-ORGANISMES</u> Créer une instance d'arbitrage pour trancher les conflits entre les éco-organismes et leurs partenaires. La demande d'agrément par un éco-organisme devra comporter l'engagement de respecter les décisions rendues par cette instance.	Décret CDC Agrément	I-B3c et E1b II A 2 b)
6	Insérer dans le cahier des charges du futur agrément des exigences relatives : - à la gouvernance, - au contrôle interne, - à la gestion financière prévisionnelle, - au management de la qualité.	Décret complétant art R 543-59 du Code Env. et CDC Agrément	I-C-1 I-C3 I C 2 I C 3
7	Insérer dans le cahier des charges du futur agrément des exigences relatives : - à la communication, - à la validation des données et informations, - à la recherche et développement, - à l'organisation des relations avec les parties intéressées.	Décret complétant art R 543-59 du Code Env. et CDC Agrément	I D 1 c et annexes 18, 29 à 34
8	8.1 Ne donner qu'un seul agrément au groupe Eco-Emballages et prévoir des dispositions spécifiques tenant compte des particularités d'Adelphe. 8.2 Instaurer un mécanisme de compensation financière entre éco-organismes pour permettre l'exercice de la concurrence entre éco-organismes.	Agrément fin 2010 Décret	I-C3 I B 3
9	Demander à Eco-Emballages d'étudier les conséquences sur ses comptes de la garantie de dernier recours qu'elle donne pour l'exécution des contrats de reprise sans perte des matériaux recyclés.	Etude juridique et financière	I-E2

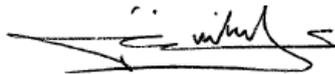
N°	Propositions	Instrument envisagé	Références
10	<p>10.1 Renforcer les moyens humains et budgétaires de la DGPR et de l'ADEME affectés au pilotage de la politique de réduction des déchets d'emballages ménagers et au contrôle des éco-organismes, 10.2 Transférer à l'ADEME les outils d'évaluation, de communication et d'information nationales et de recherche et développement, de prévention, de connaissance des coûts et de conseil aux collectivités territoriales. Financer ce renforcement par une contribution des éco-organismes dont le principe sera inscrit dans la loi.</p>	Loi Grenelle 2	I- D4 ; E-3 et II-A1
11	<p>Assurer le contrôle des éco-organismes par la définition d'objectifs précis dans le cahier des charges, un suivi étroit de la réalisation de ces objectifs par les pouvoirs publics et la possibilité pour les pouvoirs publics de réaliser des contrôles sur les éco-organismes ou de demander des audits externes.</p>	Loi, Décret Et Cahier des charges agrément	II-A-2
12	<p><u>BAREME AMONT</u> Définir précisément dans le cahier des charges le mode calcul de la contribution due par les personnes mentionnées à l'article R541-57 du Code de l'environnement.</p>	Cahier des charges Agrément	I-D3 et II B
13	<p>Mettre en œuvre les contrôles prévus par les articles L541-44 à L541-48 du Code de l'environnement et procéder à une évaluation de la meilleure méthode à employer pour que ces contrôles soient effectifs (renforcement des corps de contrôle existants ou création d'une autorité de surveillance des marchés en matière de réglementation environnementale). Financer ce dispositif de contrôle par une contribution des éco-organismes dont le principe sera inscrit dans la loi.</p>	Loi Grenelle 2 Décret	II-A-2-b)
14	<p>Fixer aux éco-organismes un objectif quantifié d'accroissement du nombre de leurs adhérents de telle sorte que toutes les entreprises puissent satisfaire dans un terme rapproché à leurs obligations en matière d'élimination des déchets d'emballages ménagers.</p>	Cahier des charges Agrément	II-A-2-b)
15	<p>Sans attendre et en tout cas avant le 1^{er} janvier 2010 : - mettre en conformité le mode de calcul du barème amont avec le cahier des charges et - mettre fin au plafonnement de la contribution pour les entreprises qui en bénéficient encore.</p>	Rectification et approbation du barème amont Rectificatif à la contribution des bénéficiaires indus	I-D-4 et II-B-1
16	<p>Au delà de 2012, fixer le barème amont à un niveau calculé sur base d'un taux de prise en charge de 100% des coûts calculés sur la base d'un service de collecte et de tri optimisé.</p>	Cahier des charges de l'agrément : approbation du futur barème amont	II-B-3

N°	Propositions	Instrument envisagé	Références
17	Instaurer une progressivité significative des contributions en fonction : - d'une part, du degré de respect des prescriptions d'éco-conception des produits et, - d'autre part, de la capacité des emballages à satisfaire aux exigences de la politique de réduction des déchets.	Cahier des charges de l'agrément : approbation du futur barème amont	II-B-3
18	Accentuer les efforts des éco-organismes pour le soutien aux actions de prévention et éco-conception, sur la base d'outils et d'analyses de cycles de vie validés par l'ADEME.	Développement des actions actuelles (<i>diagnostic PME, ...</i>) Approbation des méthodes type BEE, ...	I E A 1 a) Et Annexe 28
19	Mettre en œuvre sans attendre 2011 la pénalisation des emballages perturbateurs prévue dans l'agrément de 2004	Rectification et approbation du barème amont	I D 3 , annexe 22
20	Améliorer l'information des déclarants et corriger les anomalies des forfaits, conventions, dans l'application du barème amont.	Refonte de la plaquette <i>Guide de l'Emballage</i> Révision des conventions	I D 3 et 4, annexe 22
21	Supprimer la tolérance d'affichage du point vert pour les emballages non-contribuants.	Modification de l'article 8.1.b du contrat d'adhésion	II C 1 et annexe 22
22	Ré-examiner : - le plafonnement pour emballage « léger » ; - la règle du matériau majoritaire ; - les déductions pour les emballages secondaires.	Rédaction de règles écrites et approbation du barème amont	Annexe 22
23	Supprimer la limitation à 1 kg de la contribution au poids.	Rectification et approbation du barème amont	Annexe 22
24	Permettre le règlement de la contribution « point vert » par les fournisseurs de certains types d'emballages, en vue de faciliter le respect du règlement par de toutes petites entreprises (plats à emporter, boulangerie-pâtisserie, petits commerces sur internet, ...).	Décret complétant art R 543-56 du Code Env.	I D 4 et annexe 22

N°	Propositions	Instrument envisagé	Références
25	<p><u>BAREME AVAL</u></p> <p>Définir, sous l'autorité de l'Etat et en concertation avec les différentes parties concernées, le contenu du service de référence qui permettra d'atteindre l'objectif de 75% de recyclage des déchets d'emballages ménagers et décliner ce service de référence par catégorie type d'habitat.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Achever l'étude sur la validité des données e-cout pour compléter la base compta-coût de l'ADEME - Dès que seront connues les résultats de l'enquête de l'ADEME sur les coûts de collecte et de tri des collectivités locales, fixer un coût par catégorie. 	<p>Travaux du groupe de travail « barème E »</p> <p>Puis Cahier des charges agrément et future annexe « barème amont »</p>	II-D-2
26	<p>Définir des objectifs de recyclage par tonne de matériau, par habitant et par an pour servir de base à la tarification du soutien des éco-organismes aux collectivités territoriales.</p>	Id.	II-D-3-b)
27	<p>Définir un taux moyen de soutien au recyclage pour chaque collectivité croissant linéairement en fonction de la quantité triée pour atteindre 80% lorsque l'objectif de recyclage est atteint.</p>	Id.	II-D-3-c)
28	<p>Simplifier considérablement la gestion administrative pour les collectivités locales, sur base des travaux du groupe AMF et de l'étude interne d'Eco-Emballages, notamment en</p> <ul style="list-style-type: none"> - généralisant la dématérialisation des pièces et justificatifs ; - supprimant les demandes inutiles ou trop rapprochées. 	Id.	II D 1 b)
29	<p>Prévoir des dispositions permettant le financement de collectivité n'assurant pas la collecte sélective de la totalité des matériaux, notamment pour des DOM.</p>	Id.	II D 1 a) et annexe DOM
30	<p>Conforter les dispositifs de reprise offerts depuis 2005, en veillant à respecter les règles de concurrence et l'objectif de garantir l'universalité de la reprise.</p>	Id.	
31	<p>Soutenir les modes de valorisation autres que le recyclage après collecte sélective au même taux que celui-ci, en prenant en compte les obligations réglementaires.</p>	Id .	II-D-3-d)
32	<p>Offrir aux collectivités territoriales la possibilité d'un soutien aux coûts réels avec une clause d'incitation à se rapprocher des coûts de référence.</p>	Id.	II-D-3-g)
33	<p>Poursuivre le financement des actions incitatives : communication locale, ambassadeurs du tri...</p>	Id.	II-D-3-h)
34	<p>Actualiser annuellement le barème de soutien.</p>	Id.	II-D-3-i)

N°	Propositions	Instrument envisagé	Références
35	Normaliser les consignes de tri et les couleurs des bacs et instaurer une progressivité dans le barème de soutien en fonction du respect des normes.	Décret après concertation en vue de la standardisation.	II-D-3-j)
36	Prendre en compte les résultats de l'étude relative à l'extension des consignes de tri pour les emballages plastiques, sans cependant multiplier les systèmes de collecte.	Commission consultative, avec toutes les parties	II-D-3-j)
37	<u>INFORMATION COMMUNICATION</u> Développer sans délai une communication nationale visant à répondre à la question « à trier ou pas » pour les emballages les plus répandus.	Eco-Emballages dès 2009, puis ADEME	II-D-3-j) Et Annexe 34
38	Inciter les grandes entreprises à développer sur une base volontaire un logo signifiant « à mettre dans le tri sélectif ».	Suites de la convention du 23 octobre 2008	II-D-3-j) et Annexe 34
39	Veiller à développer des actions « intégrées » de communication et information sur les déchets, associant la prévention par les habitants, et les gestes de tri pour les diverses filières (emballages, DEEE, prospectus/journaux, ...).	ADEME en relation avec les divers éco-organismes, et les parties intéressées	II-D-3-j) Et Annexe 34

Paris, le 16 avril 2009



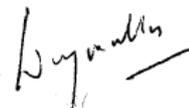
Rémi GUILLET
Ingénieur général des mines



Henri LEGRAND
Ingénieur général des mines



Pierre LEPETIT
Inspecteur général des finances



Benoît WEYMULLER
Ingénieur en chef des ponts et chaussées

DEUXIEME PARTIE

Observations des services audités

REPOSE DE LA DIRECTION GENERALE DE LA PREVENTION DES RISQUES



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Direction générale de la prévention des risques

*Service de la prévention des nuisances et de la
qualité de l'environnement*

Département Politique de gestion des déchets

Réf : DPGD-09-058 /BQEP-09-61
Affaire suivie par : Laure TOURJANSKY / Yannick PREBAY

Paris, le

Le directeur général de la prévention des
risques

A

Monsieur le vice-président du Conseil général
de l'industrie, de l'énergie et des technologies
Monsieur le chef du service de l'Inspection
générale des finances
Monsieur le vice-président du Conseil général
de l'environnement et du développement
durable

**Objet : réponse au projet de rapport de la mission d'audit du dispositif de contribution à
l'élimination des déchets d'emballages ménagers dans le cadre de la procédure
contradictoire**

Le rapport de la mission d'audit du dispositif de contribution à l'élimination des déchets
d'emballages ménagers comporte de nombreuses analyses qui ont retenu mon attention et qui
guideront utilement le travail de ré-agrément. Je retiens ainsi la nécessité d'attacher une
attention particulière au fonctionnement de la filière dans les DOM, d'améliorer les dispositifs de
suivi, de demander la présentation régulière des comptes prévisionnels de l'éco-organisme à la
Commission consultative d'agrément et aux pouvoirs publics, ou encore de mieux suivre et
encadrer les activités de communication, d'étude et de R. & D. des éco-organismes. En
revanche, je regrette que l'analyse n'ait pas été plus approfondie sur certains enjeux majeurs
pointés dans la lettre de mission, à savoir la mise en œuvre des engagements du Grenelle.

Suite à la réunion du 15 mai des inspecteurs avec mes services, et dans le cadre de la phase
contradictoire, j'attire votre attention sur certains points qui mériteraient, à mon sens, d'être
revus ou nuancés compte tenu des compléments d'information ou d'explications qui vous sont
apportés par la présente. Par ailleurs, le ton général, à la différence de la neutralité coutumière
de ce type de rapport, est parfois très critique, en particulier vis à vis d'Eco-Emballages ; or, le
contexte autour de cette filière est déjà très tendu. A ce titre, il me semble important qu'une
grande attention soit portée aux éléments de réponse que l'éco-organisme apportera dans le
cadre de la procédure contradictoire et que tous les éléments factuels complémentaires qu'ils
vous fourniront puissent être intégrés dans la version finale du rapport.

Les remarques ci-après suivent l'ordre du rapport :

**Présent
pour
l'avenir**

I. L'évaluation de l'agrément des éco-organismes de l'emballage ménager de 2005 à 2010

A. Les informations disponibles

Le raisonnement exposé par le rapport est intéressant et rejoint notre volonté de mener des réflexions sur la révision des modalités de calcul du taux de recyclage dans le futur cahier des charges ; il soulève la question de la concordance entre les taux de recyclages utilisés pour le reporting européen et ceux qui font référence dans la filière.

Pour autant, le rapport avance que le taux de recyclage des emballages ménagers est surestimé. Cette affirmation mérite d'être nuancée et replacée dans son contexte. En effet, la méthode de calcul actuellement utilisée, qui compare les tonnages triés par rapport aux tonnages contributifs, a été validée par l'ensemble des acteurs. Ainsi, le taux de 60% respecte les modalités de calcul préalablement définies et précisées dans le cahier des charges de l'agrément et représente un indicateur pertinent de performance de la filière. Il est important de souligner, par ailleurs, que l'objectif du Grenelle de l'environnement portant sur un taux de recyclage de 75% en 2012 a été élaboré par rapport à cette méthode de calcul. Tout changement de formule devra s'accompagner d'un recalage de cet objectif.

B. Evolution du cadre législatif et réglementaire du dispositif

Le rapport souligne des insuffisances des textes réglementaires d'une part, l'intérêt qu'il y aurait, d'autre part, à mieux préciser dans le domaine de la loi le dispositif relatif aux emballages. Sur ce point, l'articulation actuelle d'un article de loi générique sur la responsabilité élargie du producteur (L.541-10 du code de l'environnement) et de textes réglementaires apparaît préférable en raison de la spécificité et de la technicité de l'encadrement de chacune des REP d'une part, de la stabilité que ce dispositif apporte, d'autre part.

Par ailleurs, la référence à la filière dans l'article 41 de la « loi Grenelle 1 » ne justifie pas que le dispositif repose désormais sur un cadre légal nouveau. La loi « Grenelle 1 » est une loi de programmation qui reprend l'ensemble des engagements de la table ronde consacrée aux déchets – qui n'ont pas tous vocation à être repris dans la loi portant Engagement national pour l'environnement – certains donnant lieu à un travail réglementaire, à des accords volontaires, à des études, etc.

Cette proposition, à la veille des débats parlementaires, me semble de nature à introduire un peu de confusion.

La question, plus large, d'une définition législative de l'éco-organisme a donné lieu à des interrogations récurrentes. J'attire votre attention sur le fait que le gouvernement a rappelé dans ses communiqués de presse de décembre 2008 et février 2009, son attachement au dispositif en place, appuyé par une société privée prenant en charge les obligations des producteurs, sous contrôle spécifique de l'Etat.

La proposition de clarification de l'article R.543-53 (et non R.541-43) visant à inclure tous les emballages ménagers, y compris ceux qui ne sont pas détenus par des ménages, mérite d'être approfondie.

C. Le groupe Eco-Emballages et Adelphe

Dans l'introduction de cette partie, le terme 'taxes' est inexact : les contributions versées par les producteurs ne sont pas des prélèvements obligatoires abondant le budget de l'Etat.

Le rapport souligne la faiblesse du contrôle interne chez Eco-Emballages. Il conviendrait toutefois de nuancer ce constat par la mise en place depuis décembre 2008 par Eco-

Emballages de plusieurs mesures internes visant à améliorer ce contrôle et à mieux l'inscrire dans le respect de la lettre et de l'esprit de l'agrément : mise en place d'une charte sur la gestion de la trésorerie (à partir de janvier 2009), élaboration de procédures visant à renforcer les contrôles et séparer les tâches, modélisation des flux financiers pour une gestion prévisionnelle optimisée (février 2009), mise en place d'un comité d'audit (création le 13 mars 2009 par le CA et première réunion le 19 mars)...

A noter également que dès décembre 2008, le gouvernement s'est organisé pour confirmer, préciser et renforcer le rôle du censeur de l'Etat. Il conviendra d'examiner, en vue du prochain agrément, si les éléments complémentaires à ceux que le MEEDDAT a déjà proposés en mars 2009 dans le cahier des charges sont nécessaires.

La proposition d'exiger dans le cahier des charges une mise en œuvre de procédures documentées de nature à permettre une certification ISO 9001 est intéressante. De même, la proposition de formaliser les relations entre Eco-Emballages et Adelphe, notamment sur la mise à disposition de moyens, est une piste de réflexion à étudier.

D. Le contrôle des pouvoirs publics

Le rapport souligne qu'Eco-Emballages a parfois exercé un rôle excessif dans la définition de la politique publique de gestion des déchets. Le futur agrément est bien l'occasion de mieux fixer le cadre exact de sa mission.

Le rapport soulève la question de la participation d'Eco-Emballages aux études – apport financier et pilotage – qui font référence pour le suivi de la filière. Sans préjuger du fait que l'ADEME pourrait porter seule les études, une réflexion sur le sujet sera nécessaire. On doit pouvoir trouver un dispositif où d'une part l'éco-organisme apporte ses compétences et connaissances, précieuses, et qu'il a de par son activité d'acteur opérationnel, et donc produit des études ou participe à celles-ci, d'autre part l'Etat est capable de développer une capacité d'analyse propre, voire de contre-expertise.

Le rapport critique le fait que le barème aval offre des opportunités pour orienter l'action des collectivités locales. Cela semble toutefois légitime dès lors que ces orientations sont bien validées collectivement par les membres de la Commission consultative et les pouvoirs publics.

De même, s'il est clair que la communication doit être mieux encadrée, et sans doute limitée, il ne faut pas oublier que certaines campagnes ont été portées conjointement avec l'Association des Maires de France. Toutefois, nous prenons bien note des propositions suivantes qui rejoignent les travaux en cours :

- mise en place d'un plan de communication (qui sera à soumettre à la prochaine commission d'harmonisation et de médiation des filières) ;
- développement d'un « new deal » relationnel avec l'ensemble des parties concernées.

Qu'Eco-Emballages ait été à l'origine de propositions dans le Grenelle déchets ne me paraît pas critiquable. Il est important de noter que l'ensemble des parties prenantes, susceptibles de produire une contre-expertise ou des contre-propositions, étaient présentes lors des discussions sur ce thème. Depuis, des réflexions ont été engagées sur la mise en œuvre de l'objectif de 75% de recyclage des emballages par mes services, en lien avec l'ADEME et le Commissariat général au développement durable, et un groupe de travail se met en place. La déclinaison et la mise en œuvre de cet objectif reposeront bien sur un travail collectif et concerté.

Pour ce qui concerne le contrôle du respect de la réglementation par les pouvoirs publics, c'est une question à part entière, qui était posée dans la lettre de mission, où la répartition des rôles et les enjeux doivent être identifiés. Le rapport souligne que les entreprises qui ne satisfont pas

à leurs obligations sont plus nombreuses que celles qui adhèrent à Eco-Emballages et Adelphe. Il convient de nuancer cette affirmation au regard du poids relatif de ces entreprises (tonnages d'emballages, enjeux financiers).

Le contrôle vis à vis des « mauvais contributeurs » relève, en premier lieu, du Conseil d'Administration : ces comportements se traduisent en effet par un surcoût anormal pour les autres contributeurs. Les procédures à mettre en œuvre par les éco-organismes pourront être précisées dans le cahier des charges. Les pouvoirs publics apporteront, à ce titre, leur soutien aux éco-organismes, comme ils le font déjà dans d'autres filières (piles et accumulateurs, déchets d'équipements électriques et électroniques), pour améliorer la situation.

En ce qui concerne la pertinence du rôle du censeur, il convient de rappeler que c'est bien le censeur de l'Etat qui a alerté les ministères de tutelle sur la question du placement de la trésorerie.

Enfin, la question de la création d'une autorité de surveillance de marchés en milieu de réglementation environnementale dépasse largement le cadre du contrôle de la filière emballages, même si cette idée mérite de ne pas être écartée a priori.

Dans la partie consacrée au respect des clauses de l'agrément, le rapport souligne plusieurs points sensibles :

- il estime que le barème amont appliqué actuellement s'écarte des dispositions de l'agrément. Le suivi du dispositif par les pouvoirs publics s'est attaché, en premier lieu, à rechercher l'équilibre entre l'amont et l'aval. Les distorsions dans le barème amont qui conduisent à des reports de charges anormaux entre secteurs d'activité relèvent d'abord de la vigilance des adhérents et administrateurs des éco-organismes. Ce point sera toutefois traité dans le prochain cahier des charges.
- 172 entreprises adhérentes d'Eco-Emballages bénéficieraient d'un plafonnement illégal de leur contribution. Ce point, clairement inacceptable, sera traité prioritairement.
- Le droit d'usage du point vert est parfois concédé sans contrepartie financière (versement de contributions). Ce point, également inacceptable, sera traité prioritairement.

E. Prévention, reprise des matériaux et recherche-développement

Les principales recommandations du rapport semblent judicieuses et pertinentes. Toutefois, il serait souhaitable de nuancer les propos au sujet de la prévention. En effet, la mission du titulaire d'un agrément pour les emballages ménagers porte principalement sur la prévention 'amont' auprès des producteurs (incitation à l'éco-conception).

Concernant l'outil BEE, le rapport ne traduit pas la position de l'ADEME qui dans une note d'analyse du 17 juillet 2008, pense que sous réserve d'un certain nombre de modifications de l'outil, de la prise en compte de plus d'indicateurs, de l'accord des professionnels de l'emballage et de la réalisation d'une revue critique, cet outil pourrait constituer le support pour l'obtention des données environnementales sur la partie spécifique emballages et par ailleurs l'agence a bien été consultée par le MEEDDAT avant la signature de la convention, contrairement à ce qui est écrit dans le rapport.

II. Le renouvellement de l'agrément

Le rapport recommande que l'objectif de recyclage soit compris « toutes choses égales par ailleurs ». Les pouvoirs publics sont bien conscients que l'objectif est intimement lié à la méthode de calcul retenue pour calculer le taux de recyclage. De même, la prévention est une priorité de la politique des déchets, qui ne saurait être remise en cause par la poursuite sans limite d'un taux de recyclage plus poussé.

A. Clauses générales du cahier des charges

Le cahier des charges devra préciser de manière limitative les missions des éco-organismes. L'objectif de recyclage de 75% devra être différencié selon les différents matériaux. Toutefois, la recommandation du financement des travaux de l'ADEME par les contributions, avec un cadre législatif, ne semble pas compatible avec la nature même des contributions, qui ne sont pas des taxes.

Le rapport estime que des censeurs d'Etat présents au CA *'sont nommés par l'AG ordinaire ...'* et met en avant le risque que les censeurs soient, dans certaines circonstances, considérés comme dirigeants de fait et engagent ainsi leur responsabilité. Il demande une clarification dans la loi de ce statut. Cette analyse ne tient pas compte du cas exceptionnel des éco-organismes, qui sont bien des sociétés anonymes, agréées par l'Etat ; le censeur d'Etat n'est pas nommé par le CA mais par l'Etat et le risque soulevé ici n'est pas réel. Le censeur d'Etat ne relève pas de la même catégorie que les censeurs prévus par la loi sur les sociétés commerciales.

Il y a déjà un censeur d'Etat chez Eco-Emballages et Adelphe depuis 1997. A la suite de la modification du cahier des charges des éco-organismes concernés, un censeur va également être désigné pour Eco-TLC et Ecofolio dans les semaines à venir, puis à terme dans tous les éco-organismes agréés, et ce, en parfait accord avec le principal service concerné : le Contrôle général économique et financier (Cgefi). Le travail en cours sur un cadre réglementaire doit de plus permettre de clarifier cette situation. La publication de l'analyse citée en référence ne paraît donc pas opportune.

Les propositions relatives à la structuration et au pilotage du contrôle par l'Etat des éco-organismes méritent de plus amples réflexions au sein des pouvoirs publics, qui dépassent le seul cadre de la filière emballages.

Le rapport souligne que de nombreuses entreprises ne satisfont pas à leurs obligations. Comme mentionné ci dessus, ce propos doit être complété et atténué.

B. Le barème amont

Le rapport estime que le barème amont actuellement appliqué n'est pas conforme aux dispositions de l'agrément. Il utilise également des termes très sévères dans l'introduction à cette partie sur le barème amont. Les analyses de l'inspection mettent en évidence, de fait, un manque de concordance entre le texte et le tableau des valeurs de l'annexe 5. Même si la mention « A titre indicatif » figure sur ce tableau, il paraîtrait logique que ce tableau illustre les modalités de calcul exposées plus haut, ce qui n'est pas le cas. Par ailleurs, comme indiqué dans le rapport, l'application stricte de ces modalités conduirait à un résultat incohérent (91% des dépenses affectables pour le plastique).

Il ressort de ces éléments que le problème soulevé relève avant tout d'un manque de cohérence dans la définition des principes de calcul du barème amont. Ainsi la proposition 15 premier alinéa est, telle que rédigée actuellement, inapplicable car elle aboutirait à des valeurs aberrantes du point vert. Ces principes de calcul sont issus de la demande d'agrément et ont été repris, sans modification, dans le cahier des charges. Toutefois il faut noter que cette demande est plus explicite sur le fait que dans l'attente d'une prochaine hausse « *la valeur du barème actuel 2004 reste stable et inchangée* ». Le barème amont actuellement en vigueur

s'inscrit dans cette orientation et a bien été compris par l'ensemble des parties. Les termes méritent donc d'être nuancés.

Au-delà de ces remarques, importantes, de forme, il sera en effet, impératif de revoir la structure du barème amont dans le prochain cahier des charges, et veiller notamment à une répartition équitable entre matériaux. A ce titre, l'engagement du Grenelle sur la modulation de la contribution amont conduira bien à accorder une plus grande attention à cette question.

Le rapport propose une couverture de l'intégralité des coûts. Si cette proposition mériterait une expertise théorique, les termes de la loi « Grenelle 1 » constituent, à ce stade le cadre de travail légitime retenu par les parties prenantes (financement de 80% des coûts de référence d'un service de collecte et de tri optimisé) : la question posée portait plus sur les moyens d'atteindre l'objectif – sur lequel le travail est en cours – que sur l'objectif lui-même.

C. L'extension de la contribution

Les éléments avancés dans le rapport sur les emballages issus de la restauration hors foyer, notamment d'ordre réglementaire, mériteront une analyse fine de mes services et de la direction des affaires juridiques du ministère.

Il semblerait par ailleurs que la lettre de mission a été mal interprétée sur un point bien particulier. La lecture de la question de l'*opportunité de mettre en place des soutiens destinés à encourager la valorisation des déchets d'emballages des entreprises qui pourvoient elles-mêmes à l'élimination de leurs déchets* se devait d'être limitée aux emballages consommés par les ménages et détenus par des entreprises. En effet, il n'a jamais été question de prendre en compte dans la filière de gestion des emballages ménagers des déchets d'emballages issus du commerce inter-entreprises.

Pour ce qui concerne la problématique récurrente du soutien des cartons, je vous informe que, depuis la transmission de votre rapport, les représentants des collectivités locales et des élus ont trouvé un accord avec Eco-Emballages, voté à l'unanimité par les membres de la commission consultative le 28 avril 2009.

D. Les soutiens aux collectivités locales

Les propositions du rapport (croissance linéaire des soutiens, lien direct avec le taux de recyclage, déclinaison de l'objectif de recyclage par matériaux..) n'appellent pas de remarques particulières à ce stade. Elles seront discutées avec l'ensemble des parties prenantes dans les différents groupes de travail techniques mis en place dans le cadre du réagrément des organismes de la filière emballages ménagers.

Je vous serais reconnaissant, en accord avec le cabinet du Ministre, de bien vouloir prendre en compte autant que possible ces remarques dans la version finale du rapport, sur laquelle, le cas échéant, je transmettrai à nouveau mes appréciations.

Le directeur général de la
prévention des risques

Laurent Michel

REPOSE D'ECO EMBALLAGE ET D'ADELPHÉ

RAPPORT DE LA MISSION D'AUDIT DU DISPOSITIF DE CONTRIBUTION A L'ELIMINATION DES DECHETS D'EMBALLAGES MENAGERS

PROCEDURE CONTRADICTOIRE DES SOCIETES ECO-EMBALLAGES ET ADELPHÉ

19 Juin 2009

Préambule

Le déroulement de la mission d'inspections appelle de notre part les remarques suivantes :

- Eco-Emballages est satisfait du travail d'échanges réalisé avec les 4 inspecteurs et remercie les inspecteurs d'avoir souligné la qualité de cette collaboration dans leur rapport. Cependant, nous sommes surpris de voir apparaître des sujets et surtout des positions qui n'ont fait l'objet d'aucun échange contradictoire pendant la mission voire même d'aucune information avant leur publication officielle dans le document.
Parmi ces sujets, trois sont essentiels :
 - taux de recyclage plus proche de 50% : ce point n'a fait l'objet que d'une communication orale lors de la réunion de restitution des inspecteurs le 7 avril, sans échange et débat lors de cette réunion. Ce sujet, à la fois crucial pour le passé (bilan à date) et pour l'avenir (base de l'objectif "75%"), n'a jamais été abordé, à aucun moment, lors de tous les rendez-vous entre la mission et les administrateurs et/ou les collaborateurs,
 - la mission d'EE doit être exclusivement financière : ce sujet n'a jamais été abordé, ni en réunion préparatoire, ni en réunion de restitution,
 - physionomie du futur barème aval : ce sujet n'a jamais été abordé, ni en réunion préparatoire, ni en réunion de restitution
- Si le rapport présente un grand intérêt pour la réflexion préparatoire au prochain Agrément et si nombre de propositions de la mission d'inspection trouvent un écho très favorable chez Eco-Emballages, il est nécessaire de noter que le ton particulier du rapport porte, à nos yeux, atteinte à la réputation d'Eco-Emballages. Il ne correspond pas, selon nous, à l'impartialité nécessaire à ce type de travaux, et se trouve très éloigné de celui des rapports précédents.

Eco-Emballages s'attachera donc, comme les autres personnes physiques ou morales consultées à l'occasion de cette phase contradictoire, à apporter sa pierre à l'édifice, pour faire de cet important rapport une base efficace de remise en question et d'anticipation pour l'avenir de la filière emballages.

Éléments contradictoires

1. « Les informations disponibles sur le dispositif de contribution à l'élimination des déchets d'emballages ménagers ne sont pas suffisamment fiables pour pouvoir porter une appréciation sur son efficacité et sur sa contribution à la politique de réduction des déchets. » (I.A, p 2 à 5)

- Le rapport de mission aborde, à juste titre, le problème de la fiabilisation des statistiques. Ce problème est complexe et il convient de souligner qu'il n'est résolu de manière totalement satisfaisante dans aucun pays Européen.¹
- La difficulté d'évaluer de manière précise le gisement global des emballages (ménagers et non ménagers) est la même dans tous les pays car aucune déclaration ou statistique obligatoire ne permet de tracer cette donnée. De ce fait, tous les éco-organismes annoncent leurs résultats en référence au gisement contribuant déclaré par leurs adhérents. Il ne s'agit donc pas là d'une spécificité, encore moins d'une anomalie française.
- Eco-Emballages est le seul éco-organisme à s'être doté en plus, et en liaison avec les pouvoirs publics (en l'occurrence l'ADEME) d'une étude lourde sur la consommation (étude ESTEM) pour disposer d'une deuxième source contradictoire.
- De son côté, l'ADEME conduit également des analyses importantes pour fiabiliser les statistiques de mise en marché et de recyclage qui sont ensuite transmises à la Commission Européenne.
- Il n'y a objectivement aucune raison pour que la France, et Eco-Emballages, soient stigmatisés dans ce domaine, car l'appareil statistique utilisé n'a rien à envier à ceux d'autres pays, bien au contraire.
- Par ailleurs, les objectifs qui sont donnés aux éco-organismes ne sont pas uniquement des objectifs de réduction des déchets, mais aussi et surtout de recyclage, il n'est donc pas opportun de porter un jugement d'efficacité sur le seul axe de la politique de réduction des déchets.

→ Le jugement de valeur porté ne reflète pas les objectifs fixés aux éco-organismes et les moyens mis en œuvre pour évaluer le gisement de la manière la plus fiable possible.

2. « Le taux de recyclage des emballages ménagers est probablement surestimé » (I, A, 2, p 2)

- L'analyse que fait le rapport sur le taux de recyclage renvoie notamment à la distinction entre les emballages ménagers produits à domicile et ceux issus de la consommation hors foyer.
- On pointera tout de suite le fait que cette distinction ne se recoupe pas avec les flux réels physiques de déchets, et est par conséquent extrêmement difficile à quantifier.
- Nous partageons donc la prudence exprimée par la mission sur la distinction à opérer entre un taux de recyclage réel mesurant une réalité physique et un taux calculé de manière conventionnelle pour permettre de suivre la progression des résultats des

¹ Sur ce sujet, on pourra par exemple se reporter à un récent rapport de l'Agence Européenne de l'Environnement qui fait état de la difficulté à analyser les chiffres de recyclage des déchets municipaux communiqués par les différents états membres : EU as a recycling society ; present recycling levels of municipal waste and construction and demolition waste in the EU. European Environment Agency, avril 2009.

éco-organismes, le seul qui existe pourtant officiellement pour calculer la performance de la France dans ce domaine.

- Toutefois, les difficultés qui viennent d'être mentionnées font qu'il n'y a aucune raison de présenter comme plus réaliste la méthode de calcul alternative aboutissant à l'annonce d'un taux proche de 50% (au lieu des 60% officiels), que préconise le rapport.
- Ce taux de 50 % repose en effet sur des hypothèses contestables :
 - Le calcul proposé par la mission suppose que le taux de tri des emballages consommés hors foyer serait le même que celui des emballages consommés à domicile sur 85% des quantités mises en marché. Ce taux de 85% est une estimation des quantités se retrouvant dans le circuit des déchets municipaux, y compris les services de propreté (corbeilles) ou les services de collecte des déchets assimilés, qui sont largement sollicités pour la collecte des emballages consommés hors foyer (dans la rue, les lieux publics ou les cafés hôtels restaurants). Or ces services sont très loin d'intégrer systématiquement la collecte sélective et le tri – pour des raisons évidentes de capacités disponibles et de coûts. L'hypothèse d'un taux de tri équivalent à celui de la collecte sélective des ménages n'apparaît donc pas fondée. Enfin et pour mémoire, la mention (page 5) estimant que les cartons de transport recyclés par les collectivités représenteraient, selon une étude interne d'Eco-Emballages, 19% des fibreux n'est pas exacte : ces 19% correspondent en fait à la proportion d'EMR, donc soutenables, présents dans la totalité de la production de fibreux des collectivités.
 - Pourtant, le rapport en conclut que le numérateur devrait être corrigé à la baisse de 480 000 tonnes, en appliquant le taux de recyclage global de 60% à un gisement d'emballages consommés hors foyer et rejeté dans les circuits municipaux estimé à 800 000 tonnes .
 - En revanche, il conserve au dénominateur le gisement contribuant déclaré à Eco-Emballages, dans lequel le rapport de mission relève que 440 000 tonnes de verre sont déclarées en plus par rapport à l'évaluation des quantités consommées à domicile. La contradiction apparaît manifeste puisque le rapport lui-même mentionne (dernier paragraphe page 5) la nécessité de calculer le taux de recyclage à partir des emballages mis sur le marché et non pas à partir des emballages contributeurs.
 - Pour rester cohérent avec le raisonnement proposé (aligner la nature « réelle » du numérateur et du dénominateur), il faudrait faire la soustraction dans le même sens au numérateur et au dénominateur, ce qui donnerait alors un taux de recyclage de $(2\,888\text{ kT} - 480\text{ kT}) / (4\,834\text{ kT} - 440\text{ kT})$, soit 55%. Ce qui néanmoins ne respecterait toujours pas la réalité de la collecte et du tri des tonnages d'emballages consommés hors foyer.

→ Ce nouveau mode de calcul n'étant pas celui prévu par l'Agrément, il n'est donc pas possible de dire que « le taux de recyclage des emballages ménagers est surestimé ».

3. « Il n'est pas possible de certifier que le dispositif a atteint ses objectifs » (I, A, 3 p 4)

Le dispositif a atteint ses objectifs au regard de l'Agrément. Si les modes de calcul sont modifiés et ne correspondent plus à ce qui est écrit dans l'Agrément, c'est donc un changement de logique et de modalités qu'il faut préciser et intégrer à l'Agrément avant d'affirmer que le dispositif n'a pas atteint ses objectifs.

Il faut souligner que le rapport lui-même confirme plus loin (page 8) que « le système a globalement atteint ses objectifs ».

➔ **Le dispositif a atteint ses objectifs au regard de l'Agrément**

4. « Le cadre réglementaire n'est plus adapté aux objectifs de la politique de réduction des déchets d'emballages » (I.B, p 6 à 11)

- Concernant l'application du Point Vert à tous les produits mis sur le marché, la mission recommande que la seule exception acceptable à cette règle serait que le producteur – donc le metteur sur le marché – apporte la preuve que les déchets d'emballages de ses produits seront éliminés par une voie autre que celle du service public des déchets. Pour logique intellectuellement que soit cette exception, on peut se demander si elle correspondrait à une situation réelle et donc si elle pourrait être suivie d'effet.
- Lorsqu'un producteur d'emballages décide de mettre sur le marché ses produits en s'acquittant de la contribution à la valorisation / élimination des déchets d'emballages concernés, il est libéré de son obligation d'élimination de ces déchets. Il n'a aucune responsabilité ni réglementaire – la contribution est la seule – ni opérationnelle quant à la prise en charge effective de ces déchets.
- Cette modification réglementaire lui ferait donc porter une responsabilité tant à l'amont – qu'il a aujourd'hui à travers le Point Vert – qu'à l'aval où existent déjà de nombreuses responsabilités, celle des collectivités en premier.
Il resterait donc à vérifier si :
 - cette extension de responsabilité correspond bien à l'esprit et à la lettre des textes qui régissent la filière emballages
 - cette responsabilité pourrait être effectivement et efficacement assumée par chacune des entreprises concernées dans un cadre de responsabilité aval déjà très structuré.
- La mission recommande également de faire préciser dans un texte de niveau législatif le rôle et la nature des éco-organismes. Si l'intention est compréhensible, il faut néanmoins tenir compte des précédents concernant d'autres filières dont l'inscription dans la loi n'a pas renforcé particulièrement leur existence, voire a parfois compliqué leur développement. De plus, sa concrétisation à travers le projet de loi Grenelle 2 (tel que suggéré par la mission) nous semble assez improbable étant donné le calendrier législatif de ce texte. De plus, nous suggérons, afin notamment de prendre pleinement en compte le caractère participatif du fonctionnement d'une filière REP, de passer par un texte conventionnel entre l'Etat et l'éco-organisme concerné a minima, mais qui pourrait également concerner d'autres acteurs majeurs de la filière, comme les entreprises, les collectivités ou les filières de matériaux.

➔ **Il est donc souhaitable que ces vérifications soient effectuées avant que ces remarques fassent l'objet d'une quelconque diffusion à l'extérieur.**

5. « Le recours à cette démarche soutenue (l'optimisation) a été beaucoup moins important que prévu, comme l'a montré l'audit KPMG, et traduit bien la gêne des collectivités devant ce qu'elles considèrent comme une « ingérence » (I.D.1, p 15)

- La mission affirme que l'optimisation est considérée comme une « ingérence » par les collectivités et que le recours à cette démarche, via les soutiens à l'optimisation (cf. rapport KPMG) a été moindre que prévu. Elle ne précise pas combien de collectivités considèrent l'optimisation comme une ingérence et sur quelles bases se fonde cette affirmation.
- La « gêne » qu'éprouveraient les collectivités quant à l'optimisation tiendrait-elle à ce que l'optimisation en soi recouvre, à savoir une remise en question, souvent difficile, des choix antérieurs, où à la place qu'Eco-Emballages prendrait sur ce sujet, à savoir un rôle d'accompagnement des collectivités, vu comme contradictoire avec le principe de libre disposition des collectivités ?
- Il nous semble assurément que la 1^{ère} explication est légitime : modifier, par une remise en question, un dispositif de collecte et de tri qui a pu prouver, en son temps, son efficacité mais qui, aujourd'hui ne correspondrait plus à la recherche du meilleur rapport coût – efficacité, est difficile à mettre en œuvre. L'optimisation est une démarche nouvelle qui demande du temps pour être comprise : or ce sont essentiellement les collectivités les plus en avance qui ont réussi à convaincre, avec parfois l'aide d'Eco-Emballages, nombre de collectivités de s'engager dans cette démarche.
- Et les résultats sont aujourd'hui au-delà des estimations les plus optimistes : 350 collectivités sont engagées volontairement dans cette action, représentant 55% de la population Française, ce que ne relevait pas le rapport KPMG.
- Il faut également souligner que les estimations de soutiens à l'optimisation inscrites dans la demande d'agrément de 2004 répondaient d'abord à une logique globale financière et n'était pas basée sur une étude de terrain estimant la capacité des acteurs opérationnels à se lancer rapidement dans l'optimisation.

➔ Pour affirmer que l'optimisation est perçue comme une « ingérence » de la part des collectivités il faut donc préciser sur quelle étude quantitative se base cette affirmation et si elle comprend les 350 collectivités engagées dans le processus.

6. « Le système informatisé de cartographie de collecte des déchets (Mapeos) proposé par Eco-Emballages...est considéré comme sortant du domaine de légitimité d'Eco-Emballages car il entre dans le plan de collecte et dans l'optimisation des tournées » (I.D.1, p 15)

Le système informatisé de cartographie des collectes de déchets (Mapeos) n'est aujourd'hui pas officiellement proposé à toutes les collectivités. De plus, quand ce sera le cas, il ne traitera pas, contrairement à ce qui est affirmé dans le rapport, de l'optimisation des tournées.

7. «Le contrôle des éco-organismes ne permet pas de s'assurer que les prescriptions réglementaires et celles du cahier des charges sont respectées » (I.D.4, p 21)

Plusieurs points entrent dans ce paragraphe :

- Le barème amont (voir point 15),

- Le plafonnement de la contribution : un plan d'actions est en cours pour dé plafonner début 2010 ces adhérents. La validation juridique a été faite, les adhérents concernés vont être contactés directement puis par courrier.
- Audit externe de l'assiette de contribution : nous avons démarré en janvier 2009 des audits externes qui nous permettent de contrôler l'assiette des contributions. Nous avons dégagé un budget spécifique et complémentaire pour cette action.
- La convention signée avec la confédération nationale de la boulangerie et boulangerie-pâtisserie française ne porte pas sur la collecte des contributions. Eco-Emballages n'a donc pas exempté de son propre chef toute une catégorie d'entreprises du paiement de la contribution. Néanmoins cette convention n'ayant pas abouti sur un contrat commun, nous avons décidé de la dénoncer.

➔ **Au final il nous semble plus juste de dire que « le contrôle des éco-organismes ne permet pas de s'assurer de manière exhaustive que les prescriptions réglementaires et celles du cahier des charges sont respectées »**

8. Présentation des budgets relatifs à la Recherche Développement (I.E.3, p 27)

Le rapport d'activité d'Eco-Emballages sépare bien les dépenses affectées aux études / analyses et à la R&D même si ces postes sont présentés les uns à la suite des autres dans un même tableau.

Les activités d'étude, d'analyse et de recherche développement sont prévues dans l'agrément, et précisées en particulier dans les passages suivants :

- *Le titulaire mène des programmes de recherche et de développement et des études afin d'accroître les débouchés pour les matériaux issus des déchets d'emballages ménagers, de faciliter leur valorisation et d'étudier l'impact sur l'environnement (Chapitre 1.1)*
- *Le titulaire met en œuvre un programme d'actions (...) de recherche et de promotion de l'éco-conception et de l'adéquation entre les emballages mis sur le marché et les techniques de recyclage (Chapitre 1.2)*
- *Le titulaire mesure avec l'Ademe le gisement des emballages ménagers afin de disposer d'indicateurs (Chapitre 1.2)*

Par ailleurs, les actions entreprises s'inscrivent dans le cadre de l'objectif général fixé à Eco-Emballages « ... d'assurer le passage ... à une phase de pérennisation et d'optimisation du système de valorisation des déchets d'emballages mis en place ».

Enfin certaines études ont pour but de contrôler le bon fonctionnement général du dispositif en matière de prescriptions techniques sur les matériaux livrés (*annexe 3, conditions de reprise*) et de « ...s'assurer du recyclage effectif des matériaux, au sens de la directive 94/62/CE modifiée... » (*Chapitre 3.3*), notamment par des audits réalisés dans les filières de recyclage.

L'ensemble de ces dépenses a représenté 3 296 K€ en 2007, le rapport d'activité précisant explicitement à la ligne concernée qu'il n'y avait pas eu de financement de projets R & D stricto sensu sur cet exercice, et très peu sur les exercices précédents 2005 et 2006.

En 2007 les dépenses correspondaient donc à différentes prestations d'études et d'analyses se décomposant comme suit :

- Pour un montant de 996 K€, des prestations relatives à chacun des matériaux qui font l'objet d'une validation lors des Comités d'Orientation Matériaux (Comités qui réunissent les représentants des Filières et des producteurs concernés). Ces prestations comprennent notamment :
 - Les contrôles de qualité sur les produits triés (analyses des balles d'emballages papiers-cartons dans les centres de tri, 807 K€)
 - Les frais de fonctionnement du COTREP (comité constitué avec la Filière plastique et traitant de la recyclabilité des emballages, 50 K€).
 - D'autres études, comme celle sur l'évolution du prix du calcin en Europe qui sert de référence pour la fixation du prix de reprise du verre aux collectivités locales
- Pour un montant de 178 K€, des prestations concernant l'ensemble des matériaux correspondant aux audits de traçabilité réalisés chez les recycleurs
- Pour un montant de 2169 K€ des études et prestations portant sur les différentes problématiques traitées par Eco-Emballages, dont une partie significative correspond à des projets menés directement en collaboration avec l'ADEME:
 - mesure du gisement des déchets (participation à l'étude MODECOM pour un montant de 500 K€)
 - programme de labellisation des collectes (pour un montant de 164 k€)
 - mise à jour de données (pour 130 K€) dans l'outil Wizard
 - développement de l'équipement Cyclabelle avec un opérateur industriel (cofinancement de l'ADEME et d'Eco-Emballages pour 150 k€ chacun)

L'absence de projet de R&D s'explique en particulier par le fait que les matériaux recyclés n'avaient aucun mal à trouver des débouchés, dans un contexte où le marché était très dynamique et où les acteurs industriels disposaient de capacité et de débouchés suffisants.

En revanche, Eco-Emballages a fait conduire différentes études dont la liste précise a été communiquée à la mission d'inspection.

Dans ses commentaires, la mission fait référence à des travaux visant à éclairer les débats qui avaient lieu à l'époque (et qui se poursuivent encore) autour des notions de bioplastiques et de biodégradabilité, notions techniquement très différentes qui ne se réduisent pas à la distinction entre plastiques d'origine pétrolière ou non. Ces travaux ne prennent pas partie pour un matériau particulier et ils ont fait l'objet d'une note de synthèse coéditée avec l'ADEME.

D'autres analyses de cycle de vie ont été faites sur des exemples de couples produit-emballage ou en liaison avec l'outil Bilan Environnemental des Emballages, qui ont notamment été présentées à plus de 300 entreprises lors de la journée technique 2008 sur l'affichage environnemental.

La possibilité de pouvoir réaliser des études sur des sujets de ce type, où les sollicitations et les demandes d'éclairage sont permanentes de la part des entreprises, est essentielle pour Eco-Emballages.

9. Remarques concernant le rôle des éco-organismes (II.A.1, p 30 à 31)

- Le rapport recommande de limiter strictement le rôle et les missions des éco-organismes à la collecte des contributions auprès des entreprises et au versement des soutiens aux collectivités locales.
Cette assertion est particulièrement surprenante au regard à la fois de l'historique, des résultats atteints, des objectifs ambitieux et, plus spécifiquement, de la teneur des entretiens réalisés avec la mission. D'autant qu'elle n'est pas vraiment assortie d'un raisonnement complet remettant en cause le rôle passé d'Eco-Emballages en la matière ni d'une démonstration logique interdisant, à l'avenir, ce rôle pour les éco-organismes (quelle que soit la filière concernée).
Point n'est besoin d'avoir une connaissance complète de l'histoire des éco-organismes en général, et d'Eco-Emballages en particulier, pour acter que la mission d'un éco-organisme ne peut se résumer à celle d'un collecteur et d'un distributeur de fonds. La mise en place de la collecte sélective, les résultats atteints en termes de couverture de territoire (tant côté entreprises contributantes que collectivités en contrat), les changements opérés par nombre d'entreprises dans leur gestion des emballages utilisés, l'évolution des dispositifs de collecte sélective gérés par les collectivités, la naissance puis la croissance puis la coordination de l'activité du recyclage des déchets d'emballages ménagers, toutes ces évolutions sont certes le fruit de la mobilisation de tous les acteurs impliqués dans ces activités mais aussi du rôle non financier joué par Eco-Emballages depuis sa création.
- Il n'est qu'à interroger la plupart des acteurs concernés, en lien quotidien avec Eco-Emballages, pour constater que le rôle des équipes de l'éco-organisme va au-delà de celui d'un établissement financier. Les missions d'Eco-Emballages autres que la prise en charge financière de la valorisation des déchets d'emballages et l'accompagnement de l'éco-conception feront justement l'objet de discussions, en vue d'un futur cadrage, lors des travaux mis en place par les pouvoirs publics dans le cadre du réagrement (cf. groupe de travail n°1).
- Quand à l'avenir et aux objectifs notamment fixés par le Grenelle de l'Environnement, une note précisant l'impact des services délivrés par Eco-Emballages dans la perspective de l'atteinte des objectifs du Grenelle de l'Environnement a été remise à la mission. D'ailleurs, cette note a fait l'objet d'un travail en commun entre la mission et Eco-Emballages. La mission s'est fortement mobilisée en amendant considérablement un document Eco-Emballages sur ce sujet avec comme résultat un accord sur le contenu du document final (qui reste cependant un document signé par Eco-Emballages).
- Les mêmes constats et prospectives peuvent être faits pour les services d'Eco-Emballages auprès des entreprises. Il est à noter d'ailleurs dans le rapport (page 23) que la mission rappelle bien l'obligation donnée aux éco-organismes de contribuer à la prévention des déchets. Les résultats de ces actions sont évoqués de manière succincte mais extrêmement positive. C'est également le bilan qui en est fait par les entreprises qui ont pu en bénéficier. Certains services sont par ailleurs cités comme devant être encouragés. L'ensemble de ces actions ne peut être initié qu'avec un partenariat étroit entre les différents services d'Eco-Emballages et notamment avec le Département technique et environnement dont les compétences sont directement exploitables par les entreprises intéressées. En effet, la bonne connaissance de

l'aval, une expertise et une recherche dans ce domaine permettent de mieux conseiller les entreprises en amont. La perte de l'expertise aval entraînerait certainement une moindre efficacité dans la mise en œuvre de l'éco-conception en amont auprès des entreprises.

- Enfin, en ce qui concerne la communication, les inspecteurs ont souligné dans le rapport les éléments de progrès inscrits au plan de communication de la nouvelle direction. Il est vrai qu'Eco-Emballages se doit, en tant qu'organe de concertation et d'information, de consulter les parties prenantes concernées, notamment quand il s'agit de sensibilisation du grand public. Une harmonisation de l'information et de la communication devra également, de par la multiplication des filières, être prise en compte dans les dispositifs élaborés ; et le groupe de travail 255 du Grenelle de l'environnement travaille sur ce point jusqu'en décembre prochain. Enfin, l'ADEME est par nature et depuis la création de l'éco-organisme, un partenaire très proche d'Eco-Emballages avec lequel sont élaborés nombre de projets techniques ou de sensibilisation.

Il est important pour les entreprises qui participent au dispositif de recyclage des emballages ménagers et les collectivités locales qui le mettent en œuvre depuis 15 ans, d'exprimer leur responsabilité et leur engagement, notamment à travers des actions de d'information et de sensibilisation des acteurs de la chaîne solidaire du tri et du recyclage. Déposséder les éco-organismes de cette fonction essentielle, ainsi que le propose le rapport, reviendrait à nier cette responsabilité et l'esprit même du dispositif actuel, en transformant des acteurs impliqués en simples financeurs. Au cours des échanges positifs avec la mission, aucune proposition de ce type n'a d'ailleurs été mentionnée. Nous sommes donc très étonnés de la trouver dans le rapport et tenons à rappeler que si une collaboration étroite avec l'ADEME est bien sûr nécessaire, la gestion de l'information et de la sensibilisation au tri et au recyclage des emballages par l'ADEME, grâce au financement d'Eco-Emballages, constitue une option qui ne peut être acceptable.

10. « De nombreuses entreprises ne satisfont pas à leur obligations » (II.A.2, p 33)

La manière dont cette information est signifiée en synthèse du document ne reflète pas la réalité telle qu'elle est décrite en page 33, partie b), 3^{ème} paragraphe : « En ce qui concerne les emballages ménagers, même si les enjeux financiers sont probablement faibles puisque ce seraient essentiellement des petites entreprises qui manqueraient à leurs obligations... ». Il est par ailleurs précisé en page 19 du rapport qu'un rapprochement entre les nomenclatures utilisées par Eco-Emballages et le codes NAF, fait apparaître que le nombre d'entreprises concernées par l'obligation de contribution dépasse largement le nombre d'adhérents des éco-organismes. Le chiffrage effectué par l'INSEE intègre des entreprises non concernées ou pour lesquelles les emballages sont déjà déclarés par les fabricants.

Le chiffrage de ces petites entreprises n'a pas été possible et le montant des contributions associé est faible au regard de celles perçues par les éco-organismes.

11. « Les premières constatations de la mission auprès d'Eco-Emballages ayant amené à constater que les conditions dans lesquelles était assise la contribution des entreprises s'écartaient des règles fixées par le cahier des charges... » (II.B., p 33)

- A date, le barème utilisé pour le calcul des contributions est le barème établi en 2004 qui était en cours au moment de l'agrément et qui est mentionné, pour information, dans le cahier des charges. A notre connaissance et avant ce rapport, le barème en

vigueur depuis 2004, n'a pas fait l'objet de remarques particulières, ni de remise en cause.

- Le cahier des charges stipule explicitement (chapitre II), que le barème amont est révisé lorsqu'une hausse est nécessaire pour financer l'aval. Dans ce sens, le barème en cours actuellement n'ayant pas fait l'objet de réévaluation depuis 2004, ne justifiait pas d'une révision avant la prochaine hausse et est donc conforme au cahier des charges.
- Pour le barème applicable au premier janvier 2010, le choix a été fait par les partenaires d'adopter une hausse homothétique. Ce choix a été validé par les parties prenantes. Il fera l'objet d'une publication au JO comme cela est le cas pour toutes les hausses de barème.

Ce choix a été conditionné par 2 raisons principales :

- En fin de période d'agrément, nous n'étions pas en mesure de réactualiser toutes les hypothèses de calcul (certaines données ne sont réactualisées qu'au moment de l'agrément : coût de collecte et de tri par exemple),
- Les modalités décrites dans le cahier des charges ne permettent pas de recalculer le point vert par matériau.
- En dernier lieu, il semble utile de préciser que le barème amont répond aux objectifs fixés par l'Agrément sur plusieurs points :
 - Il finance le système
 - Chaque matériau paie pour sa filière avec un redressement en fonction de la participation à l'atteinte de l'objectif global²
 - Il a été accepté par l'ensemble des parties prenantes, et notamment validé en commission consultative d'agrément et par nos 5 ministères de tutelle

L'historique des recettes et des dépenses montre bien que les principes sont respectés :

	2006		2007		2008	
	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses
ACIER	11 870	11 437	11 459	11 589	11 798	12 066
ALUMINIUM	4 212	3 444	4 202	3 753	4 326	3 376
PAPIER-CARTON	114 490	138 939	116 115	131 784	119 551	139 811
PLASTIQUES	242 381	207 659	240 632	211 778	247 753	214 676
VERRE	9 956	21 362	9 549	22 056	9 831	22 286
TOTAL	382 908	382 841	381 956	380 960	393 259	392 216

- Il nous semble nécessaire de revoir en profondeur le mode de calcul du barème amont et de l'inscrire dans le cahier des charges du futur agrément. Pour ce faire, nous avons monté un groupe de travail en interne, initié une réflexion avec le comité de gestion du barème élu en décembre 2008 (la première réunion s'est déroulée le 5

² Principe du redressement : pour qu'un matériau qui contribue plus que l'objectif ne soit pas pénalisé par les coûts supplémentaires engendrés, ses dépenses seront en partie prises en charge par les matériaux dont les performances sont en dessous de la moyenne. De la même manière, il est normal qu'un matériau qui a une performance de recyclage inférieure à l'objectif global finance les matériaux qui permettent d'atteindre l'objectif. C'est pourquoi le verre paie moins que le coût de sa filière et que à l'opposé le plastique paie plus.

juin 2009) et nous participerons au groupe de travail n°6 animé par les pouvoirs publics et l'ADEME.

Nous proposons que le calcul du point vert par matériau soit réactualisé à chaque agrément (avec les hypothèses chiffrées réactualisées) et que les hausses qui doivent intervenir en cours d'agrément pour financer l'aval soient systématiquement des hausses homothétiques.

12. « Au-delà de 2012, fixer le barème amont à un niveau calculé sur la base d'un taux de prise en charge de 100% des coûts calculés sur la base d'un service collecte (II.B.3, p 36)

Le Grenelle de l'Environnement fixe à 80% le taux de partage des coûts à atteindre en 2012. Cet objectif correspond à un effort particulièrement important des entreprises contributantes, et donc des éco-organismes concernés, par rapport à la situation actuelle (59,8% en 2007), a fortiori en période de forte crise économique. Les entreprises ont déjà pris leurs responsabilités et engagé cet effort avec l'augmentation de 25% de leur barème prévu le 1er janvier 2010. Mais surtout, ce taux de 80% qui représente par définition un partage des coûts (20% restant donc à la charge des collectivités) respecte la répartition des compétences en matière de déchets actuelles et à venir. Les collectivités sont compétentes pour collecter et trier les déchets d'emballages des déchets ménagers ; les entreprises participent au coût à travers les soutiens financiers. Les collectivités, au cours des débats du Grenelle de l'Environnement ont justement tenu à garder une part du coût à leur charge afin de ne pas se trouver en situation, faute de financement propre, de ne plus pouvoir à terme décider de la gestion de leur dispositifs. Et donc ne plus pouvoir exercer dans les faits leurs compétences. Cette position rationnelle permet également de respecter le principe de partage des responsabilités, principe fondateur et essentiel des filières REP.

13. Remarques générales sur l'organisation d'Eco-Emballages : audit, contrôles et gouvernance

A - AUDIT ET CONTROLES

1 – Mise en place d'un comité d'audit

Ayant acté de la nécessité de créer un comité d'audit, le Conseil d'Administration d'Eco-Emballages du 13 mars 2009 a rendu effectif celui-ci en le dotant d'un règlement intérieur.

Compte tenu de la forte implication qui sera demandée aux membres du Comité d'Audit, le Conseil d'Administration a mis en place un groupe composé de trois Administrateurs et d'un Censeur formant un Comité d'Audit et des Comptes pour les besoins de l'arrêté des comptes 2008. Ce groupe s'est réuni le 19 mars 2009 et a restitué le compte-rendu de ses travaux au Conseil d'Administration d'Eco-Emballages du 14 mai 2009.

A l'issue de l'Assemblée Générale statuant sur les comptes 2008, il est prévu que le Conseil d'Administration nomme les membres du Comité d'Audit pour la durée de leur mandat d'Administrateurs et dans les conditions prévues par le règlement intérieur, lors d'un Conseil suivant l'Assemblée Générale Ordinaire.

Son rôle consiste à préparer et éclairer les travaux du Conseil d'Administration, sur la base des informations fournies notamment par la Direction Générale dans les domaines suivants :

- l'élaboration des états financiers produits par la Société,
- les relations avec les Commissaires aux Comptes,
- le dispositif de contrôle interne et de gestion des risques ainsi que l'organisation de l'audit interne.

2 – Trésorerie

Plusieurs éléments de contrôle de la trésorerie ont été instaurés parmi lesquels :

- Un reporting de trésorerie issu du système d'information SAP permettant d'obtenir un certain nombre d'informations sur les placements (décembre 2008).
- Une charte de trésorerie prévoyant notamment la double signature de l'intégralité des moyens de paiements. L'application de la double signature a été instaurée dès le mois de janvier 2009.
- Un outil de prévision de trésorerie mis en place en collaboration avec le cabinet Deloitte (février 2009).

3 – Limitation des pouvoirs de la Direction Générale

Dans le cadre de l'intérim de la Direction Générale par le Président du Conseil d'Administration d'Eco-Emballages, le Conseil d'Administration d'Eco-Emballages du 8 janvier 2009 a assorti les pouvoirs de la Direction Générale (PDG et les 2 DGD nommés à cette occasion) de limitations.

De la même manière, le Conseil d'Administration d'Eco-Emballages du 7 avril 2009 a limité les pouvoirs du nouveau Directeur Général, conduisant celui-ci à obtenir l'accord préalable du Comité Exécutif ou du Conseil d'Administration lui-même selon le type de décisions, de manière à pouvoir contrôler l'ensemble des décisions importantes prises par la Direction Générale d'Eco-Emballages notamment en matière de gestion de trésorerie.

4 - Amélioration des procédures d'achat / sécurisation des engagements

Depuis fin janvier 2009, pour une meilleure efficacité, un meilleur contrôle des flux centraux et afin de sécuriser les engagements, la Direction Générale a décidé de revoir les modalités d'engagement et le circuit de signature associé (contrat, bon de commande, devis, etc.).

Dorénavant, il n'est pas possible d'engager des dépenses sans avoir obtenu la validation préalable, d'une part, du Comité Finances composé de la contrôleuse de gestion, de la responsable juridique et du responsable de l'audit interne, d'autre part, du Directeur du département concerné par la dépense et enfin, du Directeur Général sauf délégation de pouvoirs.

Le Comité Finances contrôle, dès le premier euro, l'ensemble des commandes en s'assurant de la présence d'un budget, du respect des procédures et de la nécessité ou non de rédiger un contrat.

B - GOUVERNANCE

Le Conseil d'Administration d'Eco-Emballages du 14 décembre 2008 a décidé de mettre en place un Comité Exécutif composé de 6 personnes (Administrateurs et Censeurs) dont la mission est d'assister la Direction Générale et de lui faire part de recommandations préalablement à l'adoption de toute décision à prendre.

Toutefois, le Comité Exécutif a été institué de façon temporaire jusqu'à la prochaine Assemblée Générale d'Eco-Emballages, dans l'attente de disposer des préconisations issues d'une réflexion en cours par un cabinet d'avocats, sur les modes de gouvernance d'Eco-Emballages et d'Ecopar.

Ce Comité Exécutif se réunit très régulièrement pour les besoins de sa mission et travaille en étroite collaboration avec la Direction Générale.

TROISIEME PARTIE

Nouvelles observations de la mission

**REPOSE DE LA MISSION AUX OBSERVATIONS
DE LA DIRECTION GENERALE DE LA PREVENTION DES RISQUES**

Introduction

La mission a apporté une attention toute particulière à répondre à toutes les demandes formulées par la lettre de mission en particulier en ce qui concerne la mise en œuvre des engagements du Grenelle de l'environnement. Elle avait d'ailleurs défini la compréhension qu'elle avait des commandes de la lettre de mission dans une lettre de cadrage (annexe 10 au rapport) qui a été approuvée lors d'une réunion avec les commanditaires le 16 janvier 2009.

Toutes les observations de la mission sont fondées sur des faits documentés dans le rapport ou dans ses annexes conformément aux méthodes qui sont utilisées dans tous les rapports des corps de contrôle. La mission a formulé avec objectivité et impartialité ses analyses et propositions. Le caractère critique de certaines ne peut être contesté, s'agissant de constats de non conformités ou anomalies.

1. Les informations disponibles.

L'analyse de la mission est que les statistiques utilisées ne sont pas suffisamment fiables pour tirer des conclusions définitives sur l'efficacité du dispositif de contribution à l'élimination des emballages ménagers. La discussion sur le taux de recyclage montre bien qu'en fonction des données qui sont utilisées les taux obtenus peuvent différer sensiblement. L'objectif de la mission est donc simplement d'attirer l'attention des partenaires de la filière sur la prudence avec laquelle doivent être utilisés les chiffres. La communication sur ces chiffres au cours des dernières années a été trop péremptoire.

C'est ainsi que la mission confirme qu'il n'est pas possible de certifier que le dispositif a atteint ses objectifs ne serait-ce que parce qu'une partie des tonnages recyclés sont des tonnages qui proviennent de la restauration hors foyer et ne contribuent pas au dispositif. La mission n'affirme pas que le dispositif n'a pas atteint ses objectifs, elle dit qu'en l'état actuel des informations disponibles, il n'est pas possible de certifier que le dispositif a atteint ses objectifs.

2. Le groupe Eco-Emballages et Adelphe.

La mission prend acte des mesures très récentes qui ont été portées à sa connaissance par la réponse des sociétés pour remédier aux dysfonctionnements qu'elle a constaté dans le fonctionnement interne du groupe.

3. Le contrôle des pouvoirs publics.

La mission estime que le contrôle exercé par les pouvoirs publics sur le dispositif de contribution à l'élimination des déchets d'emballages ménagers est insuffisant. En effet, un nombre important d'entreprises ne contribuent pas alors qu'elles en ont l'obligation et le fait que leurs contributions représentent un enjeu financier faible ne saurait suffire à écarter l'application du dispositif réglementaire.

La mission souligne également que faire respecter des dispositions réglementaires, dont l'agrément fait partie, relève de la responsabilité des pouvoirs publics de même que le contrôle des « mauvais contributeurs ». Les sociétés Eco-Emballages et Adelphe ne disposent en effet d'aucun moyen pour obliger une entreprise à satisfaire à ces obligations.

La présence du censeur au conseil d'administration d'Eco-Emballages n'a pas permis d'exercer un contrôle réel sur ces sociétés y compris sur les placements de trésorerie. Ces placements étaient connus depuis plusieurs années et n'avaient fait l'objet d'aucune observation.

4. Prévention, reprise des matériaux, recherche et développement ;

Concernant l'outil BEE, la note du 17 juillet 2008 doit être citée complètement. L'ADEME écrivait en effet « se pose alors la question de la diffusion, dans un premier temps, d'une version de l'outil BEE ne permettant pas de répondre à cet objectif ». La mission fait état dans son rapport des indications données par l'ADEME selon lesquelles elle n'a pas été consultée sur le dispositif BEE inséré dans la convention. Plus largement, le CGDD a indiqué ne pas avoir été associé à la préparation de cet accord.

5. Clauses générales du cahier des charges.

La mission a fait procéder à une analyse juridique attentive des conditions dans lesquelles pourraient être instauré un censeur d'Etat prévu par l'article 41 du projet de loi Grenelle 1. Elle doit indiquer qu'elle ne partage pas l'analyse de la DGPR sur ce point compte tenu du caractère très elliptique des dispositions actuelles du projet de loi.

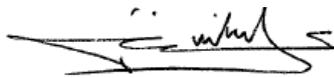
6. Le barème amont.

L'analyse selon laquelle le barème définissant les contributions des entreprises n'est pas conforme à l'agrément est fondée sur des faits.

L'agrément en vigueur fixe de nouvelles modalités de calcul du barème des contributions des entreprises et aucune disposition ne prévoit d'en différer l'application. Le point 4 du chapitre II du cahier des charges indique les conditions dans lesquelles l'agrément évolue au cours de « la période courant jusqu'à la fin de l'agrément ». Il ne diffère en rien l'application du nouveau barème. Le barème amont aurait donc du être modifié dès l'entrée en vigueur du nouvel agrément et ce d'autant plus que les modalités de calcul de ce barème ont été substantiellement modifiées par le nouvel agrément. Le fait que les sociétés aient indiqué dans leur demande que « la valeur du barème actuel 2004 reste stable et inchangé » n'a pas de valeur juridique puisqu'elle est contraire aux dispositions qui ont été finalement retenues par l'agrément.

L'absence de demande de modification du barème par les pouvoirs publics et le fait que la commission d'agrément du 16 décembre 2008 ait accepté, pour la première hausse pratiquée au cours de la période du nouvel agrément, d'entériner une hausse homothétique sur la base du précédent barème a contribué à pérenniser un barème qui n'est pas conforme aux dispositions de l'agrément.

Fait à Paris le 26 juin 2009



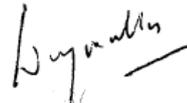
Rémi GUILLET
Ingénieur général des mines



Henri LEGRAND
Ingénieur général des mines



Pierre LEPETIT
Inspecteur général des finances



Benoît WEYMULLER
Ingénieur en chef des ponts et chaussées

**REPONSE DE LA MISSION AUX OBSERVATIONS
D'ECO-EMBALLAGES ET D'ADELPHÉ**

Les observations des sociétés Eco-Emballages et Adelphe permettent d'enrichir le débat sur les analyses et les propositions de la mission. Néanmoins certaines questions appellent de la part de la mission des réponses pour permettre une bonne compréhension du rapport.

Préambule :

Toutes les observations de la mission sont fondées sur des faits documentés dans le rapport ou dans ses annexes. Ces faits ont fait l'objet d'un examen contradictoire approfondi avec les différents services des sociétés concernées. C'est ainsi que les éléments statistiques sur le volume des emballages mis sur le marché ainsi que sur le volume recyclé ont fait l'objet de nombreux échanges tant avec l'ADEME qu'avec la société Eco-Emballages.

Sur cette base, la mission a formulé avec objectivité et impartialité des analyses et des propositions qui ont fait l'objet d'observations contradictoires de la part des personnes concernées.

1. Les informations disponibles sur le dispositif et le taux de recyclage.

Les observations d'Eco-Emballages et d'Adelphe confirment l'analyse de la mission selon laquelle les statistiques utilisées ne sont pas suffisamment fiables pour tirer des conclusions définitives sur l'efficacité du dispositif de contribution à l'élimination des emballages ménagers. La discussion sur le taux de recyclage montre bien qu'en fonction des données qui sont utilisées les taux obtenus peuvent différer sensiblement. L'objectif de la mission n'est donc pas de « stigmatiser » la France et Eco-Emballages mais simplement d'attirer l'attention des partenaires de la filière sur la prudence avec laquelle doivent être utilisés les chiffres. La communication sur les chiffres au cours des dernières années a été trop péremptoire.

C'est ainsi que la mission confirme qu'il n'est pas possible de certifier que le dispositif a atteint ses objectifs ne serait-ce que parce qu'une partie des tonnages recyclés sont des tonnages qui proviennent de la restauration hors foyer et ne contribuent pas au dispositif. La mission n'affirme pas que le dispositif n'a pas atteint ses objectifs, elle dit qu'en l'état actuel des informations disponibles, il n'est pas possible de certifier que le dispositif a atteint ses objectifs.

2. Le recours à la démarche d'optimisation.

Certaines collectivités impliquées dans cette démarche ont déclaré à la mission que cette démarche d'optimisation constituait de leur point de vue une ingérence dans leur domaine de responsabilité. La précision est apportée dans le texte du rapport.

3. Le contrôle des éco-organismes.

Les observations de la mission concernent le contrôle qu'exercent les pouvoirs publics sur les éco-organismes.

4. Les budgets relatifs à la recherche développement.

Les précisions apportées par Eco-Emballages complètent le rapport. Elles confirment que l'essentiel des dépenses effectuées sont des études, la R&D, même entendue largement, n'en représentant qu'une part minime.

5. De nombreuses entreprises ne satisfont pas à leurs obligations.

La mission indique dans son rapport qu'un recoupement avec la base de données INSEE montre que de nombreuses entreprises ne satisfont pas à leurs obligations. Sur les 174.155 entreprises susceptibles de mettre des emballages sur le marché, il est très probable que certaines d'entre elles ne sont pas concernées et que, pour d'autres, les emballages sont déjà déclarés par les fabricants (l'annexe 9 donne une analyse détaillée) mais l'écart entre ce chiffre potentiel et le nombre des adhérents d'Eco-Emballages et d'Adelphe (22.350 en 2007) permet d'affirmer que toutes les entreprises ne satisfont pas à leurs obligations. Il est en particulier hautement probable que la majorité des 44.909 entreprises

de la restauration rapide ainsi que la plupart des commerçants de produits frais ne contribuent pas au dispositif. Le fait que ces différentes entreprises représentent probablement un enjeu financier faible ne peut conduire, en l'état de la réglementation, à considérer que le dispositif de contribution à l'élimination des emballages ménagers ne doit pas leur être appliqué.

6. Le barème amont.

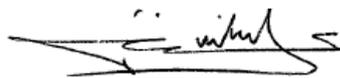
La mission ne partage pas l'analyse des sociétés Eco-Emballages et Adelphe selon laquelle le barème en vigueur depuis 2004 ne devait pas être modifié tant qu'une hausse du barème n'était pas nécessaire. L'agrément fixe en effet de nouvelles modalités de calcul du barème des contributions des entreprises et aucune disposition ne prévoit d'en différer l'application. Le point 4 du chapitre II du cahier des charges indique les conditions dans lesquelles l'agrément évolue au cours de « la période courant jusqu'à la fin de l'agrément ». Il ne diffère en rien l'application du nouveau barème. Le barème amont aurait donc du être modifié dès l'entrée en vigueur du nouvel agrément et ce d'autant plus que les modalités de calcul de ce barème ont été substantiellement modifiées par le nouvel agrément.

Les sociétés Eco-Emballages et Adelphe ont pu se trouver confortées dans leur interprétation par l'absence de demande de modification du barème par les pouvoirs publics et, par le fait que la commission d'agrément du 16 décembre 2008 ait accepté, pour la première hausse pratiquée au cours de la période du nouvel agrément, d'entériner une hausse homothétique sur la base du précédent barème. Mais la mission confirme son analyse selon laquelle les bases sur lesquelles sont calculées les contributions des entreprises ne sont pas conformes aux dispositions de l'agrément.

7. Remarques générales sur l'organisation d'Eco-Emballages.

Les diverses informations fournies sous ce chapitre par Eco-Emballages quant à son organisation sont utiles dans le cadre des travaux à venir en vue du nouvel agrément, et sont reproduites à cet effet en complément du rapport.

Fait à Paris le 26 juin 2009



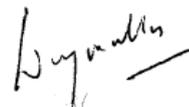
Rémi GUILLET
Ingénieur général des mines



Henri LEGRAND
Ingénieur général des mines



Pierre LEPETIT
Inspecteur général des finances



Benoît WEYMULLER
Ingénieur en chef des ponts et chaussées