



Inspection générale
des Finances

N°2004-M-073-01

Conseil général
des Mines

N°04-014

Inspection générale
de l'environnement

N°04-048

RAPPORT D'AUDIT

sur le dispositif français d'élimination des déchets d'emballages ménagers

établi par

Pierre LUBEK
Inspecteur général des finances

Jérôme GATIER
Inspecteur des finances

Philippe SAINT RAYMOND
Ingénieur général des Mines

Guy MERRHEIM
Préfet

- JUIN 2005-

Introduction	1
<u>I. Des évolutions positives depuis le rapport de 1999</u>	
<u>A. <i>Le soutien apporté aux collectivités locales par les organismes agréés traduit une volonté d'optimisation de la collecte sélective</i></u>	2
1. <u>Les soutiens à la tonne du barème D</u>	2
a) <i>La base du barème</i>	2
b) <i>Les coefficients de majoration</i>	3
c) <i>Les autres soutiens à la valorisation</i>	3
2. <u>Les aides à l'optimisation et les services</u>	4
a) <i>L'accroissement des aides à la communication</i>	4
b) <i>L'introduction du soutien à l'optimisation</i>	4
c) <i>Le développement des services</i>	5
3. <u>Le passage du barème C au barème D</u>	5
4. <u>L'attitude des collectivités face au barème D</u>	6
5. <u>Notre position</u>	8
<u>B. <i>Le barème « amont » a introduit une dose de péréquation entre les matériaux</i></u>	
1. <u>La justification de la péréquation</u>	10
2. <u>Les modalités et résultats du calcul introduit dans le barème</u>	11
3. <u>Notre position</u>	12
<u>C. <i>Le dispositif de reprise des tonnes triées est plus ouvert</i></u>	14
1. <u>La garantie de reprise</u>	14
a) <i>La filière acier</i>	15
b) <i>La filière plastique</i>	16
c) <i>La filière papier-carton</i>	17
d) <i>La filière verre</i>	18
2. <u>Le calage sur les mercuriales</u>	20
3. <u>La reprise garantie</u>	21
4. <u>Notre position</u>	22

<u>D. On s'oriente vers la disparition d'une illusion de concurrence</u>	24
1. <u>La dualité Eco-Emballages – Adelphe</u>	24
2. <u>La question de Cyclamed</u>	27
3. <u>Notre position</u>	28
<u>II. Pour autant, des questions importantes restent à traiter</u>	
<u>A. L'environnement légal et réglementaire doit être clarifié</u>	30
1. <u>La question de la légitimité d'un simple agrément d'Eco-Emballages, devenant monopole de fait</u>	31
2. <u>Les évolutions des coûts respectifs des traitements alternatifs des ordures ménagères</u>	32
3. <u>Les bases d'une refonte du décret</u>	33
a) <i>Lever l'ambiguïté originelle du décret sur le champ des emballages dont l'élimination est financièrement soutenue par le dispositif</i>	33
b) <i>Mieux spécifier la dimension quantitative du soutien</i>	34
c) <i>Opter clairement pour une référence de coûts optimisés</i>	35
<u>B. Les objectifs assignés au système devraient être mieux justifiés</u>	36
1. <u>L'objectif de recyclage</u>	36
a) <i>L'étude RDC-Pira</i>	36
b) <i>L'application approximative de l'étude</i>	37
2. <u>La connaissance des coûts</u>	38
<u>C. Le pilotage par l'État doit être renforcé et le champ des contributeurs complété</u>	39
1. <u>Une politique publique copilotée par les industriels et l'AMF</u>	39
2. <u>Le MEDD devrait assurer le pilotage du système</u>	39
3. <u>La représentation de l'État au sein des sociétés agréées devrait évoluer</u>	40
4. <u>Faire contribuer les cafés, hôtels, restaurants (CHR) et les commerces</u>	41

<u>D. Engager des études et des actions de prévention en matière d'emballages ménagers</u>	42
1. <u>Clarifier l'approche de la prévention et engager les études nécessaires en ce domaine</u>	42
2. <u>Amplifier l'information des consommateurs</u>	44
a) <i>L'information en amont</i>	44
b) <i>Les refus de tri</i>	45
3. <u>Développer l'enracinement de l'aspect écologique chez les jeunes</u>	45
Conclusions	46
<u>Annexes</u>	
1. <i>Lettre de mission</i>	
2. <i>Liste des personnes rencontrées</i>	
3. <i>Lettre de la directrice de la législation fiscale à Eco-Emballages du 12 mai 2004</i>	
4. <i>Étude des coûts 2001 de la collecte sélective et du tri des ordures ménagères recyclables – Analyse complémentaire des facteurs déterminants (Synthèse) : source ADEME, mai 2004</i>	
5. <i>Tableau de bord « Déchets d'emballages ménagers » de l'ADEME (juin 2004)</i>	
6. <i>Note de la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie sur une clause de renonciation anticipée à la distribution de bénéfices d'une SA.</i>	

Introduction

Par lettre de mission du 22 novembre 2004, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, le ministre délégué à l'industrie, et le ministre de l'écologie et du développement durable ont demandé à l'inspection générale des finances, au conseil général des mines, et à l'inspection générale de l'environnement de conduire un audit du dispositif français d'élimination des déchets d'emballages ménagers.

Un audit similaire avait déjà été réalisé en 1999¹, et identifié certaines anomalies du dispositif.

Au nombre de celles-ci, la coexistence de deux sociétés agréées posait potentiellement le problème de leur équilibre financier respectif. Ce point, non traité depuis six ans (en dépit des recommandations claires de l'audit précédent), a conduit à l'aggravation de la situation d'Adelphe, premier objectif assigné à notre présente mission.

Toutefois, au moment où nous avons pu débiter nos travaux, une solution venait d'être trouvée par les sociétés concernées, œuvrant à leur rapprochement avec l'accord des pouvoirs publics.

Par ailleurs, notre lettre de mission nous invitait à examiner les moyens de mieux maîtriser les coûts du dispositif, ainsi que les principes d'élaboration des barèmes de soutien aux collectivités et du barème « amont » de contribution des conditionneurs par le « point vert » et la relation entre ces barèmes. Il nous était enfin demandé d'évaluer les besoins des collectivités, et leurs relations avec les sociétés agréées, ainsi que l'activité des filières de collecte, traitement, et recyclage.

Ces demandes se situaient dans le cadre du renouvellement de l'agrément d'Eco-Emballages et d'Adelphe, à intervenir au 1^{er} janvier 2005. Corrélativement, un nouveau barème de soutien, dit « D », devait devenir effectif.

Toutefois, peu après le début de notre mission, la décision d'agréer pour six ans les mêmes sociétés a été prise, ôtant ainsi à nos travaux sinon leur utilité intrinsèque, du moins leur urgence.

Nous avons donc orienté nos analyses et avis sur les aspects de fonctionnement qui nous sont apparus importants dans une vision prospective du sujet : les orientations fondatrices du nouveau dispositif de soutien, la péréquation entre matériaux introduite par le barème amont, l'ouverture du dispositif de reprise des tonnes triés (partie I).

Toutefois, il nous est vite apparu que les ambiguïtés fondamentales et les lacunes du système persistaient à travers les évolutions et les progrès de sa mise en œuvre, en particulier quant à l'environnement légal et réglementaire, la fixation des objectifs et la connaissance des coûts, le pilotage par l'État, le champ des contributeurs, et enfin la prévention. Aussi nous sommes-nous attachés à proposer, sur ces aspects essentiels, les orientations qui nous sont apparues indispensables pour mieux asseoir la politique publique en matière d'emballages ménagers (partie II).

* *
*

¹ Rapport 1999 n° IG-007 de Jean-Pierre Hugon et Pierre Lubek, désigné « rapport Hugon-Lubek » dans la suite de ce texte.

I. Des évolutions positives depuis le rapport de 1999

A. Le soutien apporté aux collectivités locales par les organismes agréés traduit une volonté d'optimisation de la collecte sélective

1. Les soutiens à la tonne du barème D

Le nouvel agrément délivré aux organismes Eco-Emballages et Adelphe, par arrêtés du 30 décembre 2004, pour une nouvelle période de 6 ans, s'accompagne d'un cahier des charges auquel est notamment annexé le nouveau barème de soutien aux collectivités locales, dit barème D². Ce barème, qui est destiné à se substituer aux barèmes actuellement en vigueur dans tous les contrats passés avec les collectivités locales (barème C le plus souvent, parfois encore barème B) quand ces contrats arriveront à leur terme, ou plus tôt si les collectivités l'estiment souhaitable, est l'une des plus importantes inflexions apportées au système. Négocié longuement et âprement entre les organismes agréés, principalement Eco-Emballages, et les représentants des collectivités, il a pour ambition de corriger certains défauts relevés sur le barème C, et d'installer l'ensemble du système, après une phase de démarrage à la pionnière, dans un régime de croisière.

En effet, 12 ans après le décret de 1992, le recyclage des déchets d'emballages ménagers est entré dans les mœurs, même si les résultats restent encore largement perfectibles : 33 000 communes sur les 36 000 que compte le pays se sont engagées dans un système de collecte sélective, et plus de 55 millions d'habitants sont desservis. Le dispositif français, qui a fait ses preuves, sert d'exemple et de référence au niveau européen ; les objectifs quantitatifs de recyclage et de valorisation des emballages fixés par la directive européenne de 1994 ont été atteints, voire dépassés (avec cependant un an de retard pour les matériaux plastiques). Le barème D doit viser maintenant à pérenniser et consolider le geste de tri, et à en optimiser le rendement, de façon à atteindre les nouveaux objectifs beaucoup plus ambitieux figurant dans la directive européenne de 2004. Si en effet la directive de 1994 demandait aux États membres d'atteindre un taux de recyclage moyen tous matériaux confondus de 25 % en 2001, avec un taux minimal de 15 % pour chacun des quatre matériaux que sont les métaux, le papier-carton, le plastique et le verre, la directive de 2004 vise pour 2008 un taux moyen de 55 %, avec des taux variables suivant les matériaux, allant de 15 % pour le bois (nouvellement introduit) à 60 % pour le verre et le papier-carton, en passant par 22,5 % pour le plastique et 50 % pour les métaux.

a) La base du barème

La composante de base du barème D représente, comme pour le barème C, un soutien aux collectivités assis sur le nombre de tonnes de chaque matériau triées en vue du recyclage ; ce nombre de tonnes est multiplié par un taux de soutien qui dépend de l'efficacité de la collecte. Dans le barème C, ce taux de soutien, appliqué à l'ensemble du tonnage trié, avait été fixé à une certaine valeur basse pour les performances de tri inférieures au niveau bas (estimé correspondre, pour chaque matériau, à l'efficacité normale d'une collecte par apport volontaire), à une certaine valeur haute pour les performances de tri supérieures au niveau haut (estimé correspondre, pour chaque matériau, à l'efficacité normale d'une collecte en porte à porte), et variait linéairement avec le tonnage trié pour les performances de tri se situant entre le niveau bas et le niveau haut. Ce système avait été critiqué, notamment par le rapport Hugon-Lubek précité, comme incitant démesurément à la recherche de la tonne supplémentaire, qui revalorisait à la fois (tout au moins pour les performances de tri se situant dans le domaine "intermédiaire") le tonnage servant d'assiette et le taux de prise en charge de l'ensemble du tonnage trié. Pour corriger cet effet, le barème D a adopté, tout en gardant le principe d'un niveau haut et d'un niveau bas, un système par tranches du type impôt sur le revenu : chaque tonne triée est prise en charge à un taux de soutien correspondant à la tranche dans laquelle elle se situe, sans revaloriser pour autant au même taux de soutien l'ensemble du tonnage. Quatre tranches ont

² Le barème D étant bien connu de tous les acteurs du dispositif, et notamment des services de l'État, nous n'avons pas estimé utile d'en donner une description détaillée qui aurait alourdi ce rapport. Nous nous en tenons donc à quelques considérations de principe.

ainsi été créées : une tranche basse, inférieure au niveau bas du barème C, bénéficie d'un taux de soutien bas ; une deuxième tranche, située entre le niveau bas et le niveau haut, bénéficie d'un taux de soutien intermédiaire ; une troisième tranche, située entre le niveau haut et un niveau plafond qui représente la totalité (toujours par matériau) du "gisement" des déchets d'emballages ménagers, est prise en charge à un taux de soutien haut ; enfin, une quatrième tranche, au-dessus du niveau plafond, n'est prise en charge qu'au taux bas, car on considère qu'il ne s'agit alors plus de déchets d'emballages ménagers³.

Par rapport au barème C, les taux de soutien haut et bas n'ont pas été changés pour la plupart des matériaux, hormis pour le plastique pour lequel le rapport Hugon-Lubek avait relevé une progressivité vraiment excessive : le taux bas pour ce matériau a donc été relevé de 50 % environ, et le taux haut légèrement abaissé.

b) Les coefficients de majoration

Dans la mesure où ces taux de soutien ne s'appliquent plus dans les mêmes conditions, notamment pour les collectivités ayant de bonnes performances de tri (par exemple, les collectivités dont les performances de tri se situent au-dessus du niveau haut voyaient dans l'ancien système l'ensemble de leur tonnage pris en charge au niveau de soutien haut, alors que dans le nouveau système les premières tonnes bénéficient seulement du taux de soutien bas, et les suivantes, jusqu'au seuil haut, du taux de soutien intermédiaire), l'application brutale du nouveau barème aurait conduit à des baisses importantes des sommes versées à titre de soutien à nombre de collectivités, notamment aux plus performantes. Pour compenser cet effet jugé politiquement inacceptable, le barème D a introduit un coefficient de majoration du soutien tenant compte de la performance globale, qui peut aller jusqu'à 30 % pour les collectivités ayant un taux de performance globale de tri supérieur ou égal à 50 % sur l'ensemble des matériaux. D'autres majorations⁴ peuvent également s'appliquer à l'aide à la tonne triée, pour tenir compte de conditions objectives qui rendent la collecte sélective plus difficile : ainsi, parmi les collectivités de plus de 10 000 habitants desservis, celles qui assurent le service dans plus de 50 % de leur habitat collectif obtiennent une majoration tenant compte du taux d'habitat vertical, tandis que celles dont la densité hors habitat collectif est inférieure à 70 habitants par kilomètre carré peuvent bénéficier d'une majoration pour habitat rural dispersé (majoration proportionnelle à la surface pour les collectivités représentant plus de 1 000 km² de superficie⁵). Les trois majorations ci-dessus décrites peuvent, éventuellement, se cumuler.

c) Les autres soutiens à la valorisation

Outre ces soutiens fondés sur les tonnages triés en vue du recyclage, le barème D prévoit également, comme le faisait déjà le barème C, des soutiens aux autres formes de valorisation des déchets d'emballages ménagers, que ce soit sous forme d'incinération avec production d'électricité ou de chaleur, de compostage ou de méthanisation. Dans la pratique, seul le soutien à l'incinération représente des sommes significatives. La formule permettant de calculer le soutien correspondant, qui est présentée comme une simplification par rapport au régime antérieur, est encore fort compliquée, et fait intervenir de nombreux paramètres. Au plan des principes, on retiendra :

- que l'aide à la valorisation énergétique est subordonnée à la réalisation d'une performance globale de récupération de matériaux de 25 % minimum ;

³ Rappelons que le tri est souvent effectué en mélange avec des emballages non contributifs (ceux des cafés-hôtels-restaurants et commerces) et avec les journeaux.

⁴ Qui, elles, existaient déjà dans le barème C, mais à un niveau moindre.

⁵ Les collectivités qui se sont organisées au plan départemental en zone rurale bénéficient de ce fait d'une majoration qui peut s'avérer très importante.

- que le taux de soutien est plus fort quand il s'agit de production de chaleur ou de cogénération que lorsqu'il s'agit de production d'électricité seule ;
- que les tonnages incinérés ne sont pris en considération que dans la limite fixée par la règle du "gage" : une tonne pour une tonne valorisée par tri sélectif pour l'aluminium et le papier-carton, trois tonnes pour une tonne valorisée par tri sélectif pour le plastique.

2. Les aides à l'optimisation et les services

a) *L'accroissement des aides à la communication*

Outre les aides assises sur les tonnages triés et valorisés, le barème C comprenait déjà des aides plus qualitatives, destinées à aider les collectivités à faire fonctionner correctement un système de collecte sélective : c'était le cas en particulier des soutiens à la communication, qui incluaient notamment le soutien aux "ambassadeurs du tri" chargés d'informer et d'éduquer la population au système de la collecte sélective. Ces aides ont été reconduites et augmentées. Ainsi, le plafond du soutien aux actions de sensibilisation et d'information, qui était fixé à 0,3 € par habitant et par an dans le barème C, est porté à 0,6 € par habitant et par an, étant entendu cependant que ce montant ne peut représenter plus de la moitié des dépenses (hors frais de personnel pour les collectivités les plus importantes) d'un plan de communication d'ensemble, et qu'il ne peut y avoir de report d'une année sur l'autre. L'aide aux ambassadeurs du tri est considérablement réévaluée par rapport au barème antérieur, en raison de la disparition du système des emplois-jeunes. Dans le nouveau barème, les ambassadeurs du tri sont soutenus sur la base d'un forfait de 10 000 € par poste et par an, le nombre de postes admis étant proportionnel au nombre d'habitants desservis, sur la base d'un ratio d'un poste pour 20 000 habitants, avec majoration pour habitat vertical.

b) *L'introduction du soutien à l'optimisation*

Cette amélioration du soutien à la communication s'accompagne de l'introduction d'une nouvelle forme de soutien : le soutien à l'optimisation. Les organismes agréés, et notamment Eco-Emballages, ont en effet été amenés à constater, en comparant les situations des collectivités contractantes, que le service des ordures ménagères, et singulièrement celui des collectes sélectives, est souvent loin de l'optimum, et que les collectivités pourraient gagner en termes de coûts en s'attachant à en revoir l'organisation (rythme et modalités de collectes mal adaptés, centres de tri trop petits et trop nombreux...). D'où l'idée d'introduire des aides à l'optimisation, qui initialement devaient couvrir trois phases :

- la connaissance des coûts, et notamment des coûts de la collecte sélective et du tri;
- la connaissance des leviers d'amélioration de la collecte sélective et du tri, sous ses aspects techniques, économiques et sociaux ;
- la mise en œuvre de ces leviers d'amélioration.

Finalement, seules les deux premières phases peuvent faire l'objet d'une aide dans le cadre du barème D, car les élus qui ont discuté avec les organismes agréés le contenu de ce barème ont redouté qu'un soutien accordé dans le cadre de la troisième phase ne donne aux organismes agréés un pouvoir trop directif sur le choix par les collectivités de leur propre organisation, dont elles entendent rester maîtresses. Sont donc susceptibles d'être prises en charge, pour un montant forfaitaire de 0,5 € par habitant desservi chacune, d'une part une étude de connaissance des coûts, d'autre part une étude d'identification des possibilités d'amélioration. Ces soutiens sont versés une fois pour toutes à chaque collectivité, à réception de l'étude correspondante.

Inversement, il convient de noter que certaines formes de soutien qui existaient dans le barème C et qui se justifiaient seulement dans une phase de démarrage du système n'ont pas été reconduites :

soutien aux conteneurs, soutien au démarrage, aide temporaire au démarrage, bonification au démarrage de la communication, soutiens expérimentaux pour séparation de programme ou pour sites touristiques...

c) Le développement des services

Les indications qui précèdent ne concernent que les soutiens apportés sous forme de financement par les organismes agréés aux collectivités. L'ambition de ces organismes, et notamment d'Eco-Emballages, est néanmoins de ne pas se limiter à un rôle de financeur, mais de jouer également un rôle d'expert dans les domaines des coûts, de la communication et de la formation. Ainsi, dans le domaine des coûts, Eco-Emballages s'est constitué une bonne expertise sur les centres de tri ; cette expertise lui a permis de réaliser une brochure de référence, destinée tant aux collectivités qu'aux opérateurs, pour présenter la conception, la construction et l'exploitation d'un centre de tri. L'expertise d'Eco-Emballages est également reconnue sur la méthodologie d'appréhension des coûts : les chefs de projets des collectivités sont l'objet d'une démarche destinée à leur permettre de calculer les coûts, avec comme référence une bonne base de données statistique, recouvrant quelque huit millions d'habitants. Un effort reste nécessaire pour développer l'expertise sur l'habitat vertical et sur la synergie entre élus et bailleurs sociaux.

La Fédération nationale des activités de dépollution de l'environnement (FNADE) a d'abord eu une réaction négative devant ce qu'elle considérait comme un empiètement sur son territoire, puis s'est décidée à jouer la carte du partenariat. De même, les bureaux d'études se sont sentis dans un premier temps dépossédés, avant de comprendre que la démarche d'Eco-Emballages leur ouvrait des marchés. La deuxième édition du document sur les centres de tri sera réalisée avec la FNADE. Il existe aussi un catalogue des "outils" d'optimisation disponibles chez Eco-Emballages.

Dans le domaine de la communication, outre les aides directes précitées aux collectivités, il existe aussi un dispositif d'organisation humaine : une quinzaine de personnes ont été installées dans les régions, en support des chefs de section d'Eco-Emballages, dont la tâche est de conseiller dans ce domaine les collectivités, en priorités les 60 "grands comptes" de chaque région. Eco-Emballages a réalisé lui-même des outils de communication : guide de la communication, kit internet, journaux à destination des jeunes et des citoyens.

Un certain nombre d'événements lourds sont également organisés. Ainsi, en 2004, les "Recyclades" ont ouvert aux citoyens le fonctionnement du système de tri-recyclage. Une opération pédagogique a été lancée avec l'association École et Nature, impliquant 52 classes, qui sur des problèmes écologiques concrets ont préparé des recommandations pour les décideurs ; cette opération a débouché sur un Livre Blanc porté par l'Eco-Parlement des jeunes, remis au ministre de l'écologie et du développement durable, et a été prolongée au niveau européen avec neuf autres pays ; des contacts ont été pris avec le Collège de France (Yves Coppens) pour développer cette opération. Autre exemple : avec les distributeurs comme Carrefour, Auchan, Casino, U, des opérations d'information ont été montées, dont l'opération "Métamorphoses" qui a permis pendant une semaine, dans tous les Carrefour de France, de suivre à travers les rayons les cheminements des produits recyclés. Des actions ont aussi été menées avec les conditionneurs, avec les concepteurs d'emballages (au sein du COTREP qui donne un avis sur la conception des emballages plastiques), avec les élèves de l'École de Reims...

3. Le passage du barème C au barème D

L'adoption du barème D en remplacement du barème C visait à corriger quelques effets néfastes constatés ou allégués du barème C, et à s'installer, après une phase de démarrage, dans un régime de croisière. La poursuite de ces objectifs a amené à augmenter certaines formes de soutien (à la communication notamment), à en introduire de nouvelles formes (soutien à l'optimisation), mais surtout à baisser notablement, pour les collectivités les plus efficaces, le soutien de base, celui qui est fondé sur le tonnage trié.

On peut estimer que le nouveau barème constitue pour les collectivités contractantes une incitation au tri sélectif plus adaptée (ou écrête une incitation qui était auparavant excessive), mais le résultat obtenu, à savoir une baisse notable d'une année sur l'autre des soutiens reçus, est inacceptable pour les collectivités qui doivent chaque année équilibrer leur budget et pouvoir en justifier aux contribuables l'évolution. Ces collectivités auraient pu, à bon droit, estimer qu'on les avait trahieusement entraînées dans un système de collecte sélective qu'on leur avait promis de subventionner à un certain niveau, pour ensuite les abandonner en cours d'opération. Cet effet a donc été, en grande partie, gommé par l'introduction, déjà mentionnée et commentée plus haut, de la majoration à la performance globale.

Cependant, certaines collectivités n'y trouvent pas encore leur compte, dans des proportions d'ailleurs très variables selon leurs caractéristiques propres. C'est pourquoi, sur demande du ministère de l'écologie et du développement durable, a été instaurée une compensation temporaire pour les collectivités dont le soutien baisserait du fait du passage du barème C au barème D : le taux de prise en charge de cette baisse de soutien par la compensation temporaire est de 100 % jusqu'en 2008 inclus, pour revenir à 50 % en 2009, à 25 % en 2010 et s'annuler au-delà.

Le résultat de ce mécanisme de compensation est simple et mathématique : les collectivités qui gagnent au passage du barème C au barème D conservant le bénéfice de ce gain, et celles qui y perdent voyant cette perte intégralement compensée⁶, l'addition globale pour les organismes agréés ne peut qu'augmenter. Eco-Emballages nous a déclaré évaluer cette augmentation à 20 ou 30 M€ par an⁷.

4. L'attitude des collectivités face au barème D

Nous avons rencontré un certain nombre de représentants des collectivités locales⁸. Le moins que l'on puisse dire est que leur attitude vis-à-vis du barème D, et d'une façon générale vis-à-vis du système actuel de soutien au recyclage des déchets d'emballages ménagers, est loin d'être homogène.

Après deux ans de discussions acharnées, le barème D a fini par être accepté par l'Association des maires de France (AMF). Les élus qui ont mené cette négociation se déclarent donc, logiquement, favorables à ce barème. Ils considèrent comme positif un point central du changement, qui est que ce n'est plus la tonne marginale qui détermine le taux de soutien appliqué à l'ensemble des tonnages ; ils apprécient également l'orientation vers une optimisation de la dépense, ainsi que la revalorisation des aides autres que l'aide à la tonne triée : soutiens à la communication, aux ambassadeurs du tri, aux habitats vertical et dispersé, à la connaissance des coûts et à l'identification des leviers de l'optimisation.

Cela étant, la négociation du barème D a été plus longue et plus difficile que celle des barèmes précédents. L'une des explications en est sans doute l'évolution de l'attitude d'Eco-Emballages, qui a été perçue comme devenant plus dominateur, moins souple et moins compréhensif. Un point difficile a été le recalage du "gisement" d'emballages ménagers, évalué d'après les études de l'ADEME, à 86 kg par habitant et par an au lieu de 112 estimés précédemment, en raison notamment de la défalcation des emballages issus des cafés-hôtels-restaurants (CHR) et commerces, qui ne contribuent pas en amont au système du point vert et ne peuvent donc logiquement être admis à bénéficier du soutien des organismes agréés ; avec la structure du barème D, cette limitation du gisement a dorénavant une

⁶ Seulement dans l'immédiat ; mais, pour la plupart des collectivités, il est prévisible que les gains de performance qui pourront être réalisés d'ici 2008 compenseront, et au-delà, la diminution du soutien résultant de l'application du barème D.

⁷ Cependant, dans les prévisions financières annexées au cahier des charges de l'agrément, le supplément de dépenses d'Eco-Emballages entre 2004 et 2005, qui est évalué à 40 M€, ne s'explique que pour 5 M€ par cette compensation (montant augmentant jusqu'à 10 M€ l'année suivante) ; la majoration pour performance globale (15 M€) et l'augmentation des aides à la communication (13,5 M€), notamment, ont un poids beaucoup plus fort.

⁸ En particulier les acteurs-clé du dispositif.

importance cruciale, puisque cette valeur détermine le niveau plafond au-delà duquel la tonne supplémentaire triée ne bénéficie plus que du taux de soutien bas⁹.

Inversement, nous avons rencontré des élus locaux très critiques envers le système actuel. Ils lui reprochent d'abord de ne pas faire prendre en charge par les industriels l'ensemble des coûts liés à l'élimination des déchets d'emballages ménagers, comme le principe leur en semble inscrit dans la loi et dans le décret de 1992¹⁰ ; au moins, à titre transitoire, auraient-ils voulu que le taux de prise en charge, à défaut d'atteindre tout de suite 100 %, passe à 75 %¹¹. L'accord de l'AMF sur les nouvelles conditions d'agrément d'Eco-Emballages et Adelphe et sur le nouveau barème leur semble avoir été obtenu dans des conditions peu claires, au sein d'un bureau de l'AMF où peu de personnes connaissaient véritablement le sujet. Pour eux, les associations qui comme France Nature Environnement ont voté favorablement au sein de la commission d'agrément ont pour le moins été bernées¹².

Le Cercle national du recyclage, association regroupant des élus concernés par le problème, a effectué des simulations, qui ont montré que, en passant du barème C au barème D, 20 % des collectivités étudiées y gagnaient, 45 % restaient stables, tandis que 35 % y perdaient (dont les plus performantes en matière de recyclage). Ce constat aurait poussé le ministre de l'écologie et du développement durable à imposer le principe de la compensation (limitée dans le temps). En fin de compte, le Cercle national du recyclage a décidé d'attaquer les arrêtés prononçant les nouveaux agréments d'Eco-Emballages et Adelphe¹³.

Les services maintenant proposés par Eco-Emballages ne suscitent pas non plus l'adhésion unanime. Le soutien à la connaissance des coûts correspond sans doute à un besoin de certaines collectivités, mais pas à une demande de leur part. Le soutien à l'identification des axes d'optimisation a clairement pour objet d'optimiser du seul point de vue du recyclage des emballages ménagers, alors que le souci des collectivités est d'optimiser le service global de collecte et de traitement des ordures ménagères. L'objectif d'Eco-Emballages est ainsi d'aboutir à diminuer ses propres interventions, contrairement à l'intérêt des collectivités.

Tout spécialement, la limitation du "gisement" de déchets d'emballages ménagers à 86 kg par habitant et par an, au lieu de 112 précédemment, leur paraît résulter d'une manipulation des chiffres : ainsi, pour prendre un exemple qui nous a été cité, le tonnage moyen annuel trié s'établit, par habitant de la Communauté urbaine de Lille, à 120 ou 125 kg ; les élus reconnaissent qu'entre dans ce chiffre une partie de journaux et magazines, qui sont hors du champ du décret de 1992 ; il y a également des déchets d'emballages venant des CHR et des commerces ; mais tout cela paraît compensé par le fait qu'une partie des emballages ménagers (de l'ordre de 30 %) échappe au tri. Les élus concernés vont

⁹ Jusqu'à l'instauration du barème D, les déchets d'emballages en provenance des CHR et assimilés ont donc bénéficié d'un soutien indu. Ce phénomène était largement soupçonné, mais chacun avait intérêt à fermer les yeux, y compris les organismes agréés qui pouvaient ainsi afficher des taux de performance supérieurs et plus proches des objectifs fixés par la directive européenne.

¹⁰ Ce point sera discuté dans la deuxième partie du présent rapport.

¹¹ D'après Eco-Emballages, avec le barème D, le taux de prise en charge des dépenses liées aux déchets d'emballages ménagers est voisin de 100 %, voire supérieur à ce chiffre... si on le rapporte à une situation où le système de collecte et de tri sélectifs seraient optimisés. Les collectivités, elles, raisonnent bien entendu en référence à leurs dépenses réelles.

¹² Il faut cependant noter que l'association France Nature Environnement elle-même, que nous avons rencontrée, a une attitude plus nuancée : elle apprécie le système dans son ensemble, et sa propre participation à la commission nationale d'agrément lui paraît très positive. Mais elle regrette qu'au conseil d'administration d'Eco-Emballages ne siègent que des producteurs, ce qui lui donne l'impression qu'il y a des négociations en coulisse entre producteurs et élus, dont elle se sent exclue. Elle trouve aussi que le système actuel n'incite pas assez à la prévention en matière de déchets, ni à la performance en matière de recyclage. Malgré ces critiques, elle a voté en faveur du renouvellement d'agrément des organismes, pour ne pas briser une dynamique qui fonctionne.

¹³ Les arrêtés prononçant les agréments antérieurs avaient été attaqués de la même façon, mais les recours correspondants ne sont pas encore jugés.

jusqu'à suspecter la bonne foi et l'indépendance de l'ADEME, qui a effectué les études servant de base à ces estimations, et réclament une contre-expertise effectuée par un organisme « réellement indépendant ».

L'unanimité se fait en tout cas, chez l'ensemble des élus que nous avons rencontrés, pour estimer que le système des organismes agréés est un moindre mal, et qu'un système fondé sur une taxe passant par les caisses de l'État aurait sûrement une efficacité d'ensemble moins bonne. Un système dual à l'allemande serait aussi sans doute plus coûteux.

5. Notre position

Les conditions de soutien des organismes agréés aux collectivités locales engagées dans la collecte sélective devraient répondre à deux objectifs : un objectif d'équité, et un objectif d'incitation.

L'objectif d'équité correspond à la mise en œuvre du principe pollueur-payeur, et plus précisément à l'application du principe de la responsabilité élargie du producteur, énoncé à l'article L.541-10 du code de l'environnement : *"Il peut être fait obligation aux producteurs, importateurs et distributeurs de [produits générateurs de déchets] ou des éléments et matériaux entrant dans leur fabrication de pourvoir ou de contribuer à l'élimination des déchets qui en proviennent"*, et servant de fondement à l'article 4 du décret n° 92-377 du 1^{er} avril 1992 : *"Tout producteur, tout importateur, dont les produits sont commercialisés dans des emballages [servant à commercialiser les produits consommés ou utilisés par les ménages] ou, si le producteur ou l'importateur ne peuvent être identifiés, la personne responsable de la première mise sur le marché de ces produits, est tenu de contribuer ou de pourvoir à l'élimination de l'ensemble de ses déchets d'emballage, dans le respect des dispositions des articles L.373-2 à L.373-5 du code des communes"¹⁴.*

Comment apprécier concrètement l'équité du système actuel à l'égard de ces principes ? Sans anticiper la discussion de la notion de "partage des coûts" que nous proposerons dans la deuxième partie de ce rapport, constatons que, dans la confrontation entre deux devoirs, celui des collectivités d'assurer l'élimination des déchets des ménages, et celui des producteurs de pourvoir ou contribuer, via les organismes agréés, à l'élimination des déchets d'emballages ménagers, le point d'équilibre n'a rien d'évident. Une bonne définition de la situation équitable ne serait-elle pas justement la situation à laquelle aboutissent, après discussions et négociations approfondies, l'ensemble des parties concernées ? Nous nous bornerons à constater que rien ne nous permet de dire que le système actuel est inéquitable, tout en notant que nombre d'élus locaux, y compris dans le camp des "modérés" qui ont accepté le barème D, souhaitent pour l'avenir une évolution vers une prise en charge plus importante par les industriels des dépenses d'élimination des déchets d'emballages ménagers, au moins pour les collectivités "vertueuses" en termes de collecte sélective.

Un autre aspect de l'équité concerne l'équité entre matériaux. Les divers taux de soutien, dont nous avons dit plus haut qu'ils avaient été retenus en majorité par continuité avec ceux du barème C, devraient refléter les dépenses réellement causées aux collectivités par l'élimination de chacun des matériaux. Il nous a été indiqué verbalement par Eco-Emballages que le taux de soutien haut pour chaque matériau avait été fixé pour viser à couvrir 80 % du coût moyen de la collecte-tri des déchets d'emballages ménagers, d'après une étude de l'ADEME mise à jour en 2002. Cependant, il faut constater que la mise en pratique de ces taux de soutien aboutit à des taux de prise en charge des dépenses réelles des collectivités afférentes à chaque matériau tout à fait dispersés : ainsi, les calculs effectués par Eco-Emballages pour effectuer la péréquation entre matériaux dans le barème amont font apparaître un taux de couverture des dépenses réelles des collectivités de 29 % pour l'acier, 82 % pour l'aluminium, 50 % pour le papier-carton, 60 % pour le plastique et 61 % pour le verre. Il n'y aurait,

¹⁴ Dispositions maintenant remplacées par des dispositions analogues du code général des collectivités territoriales, qui confie aux communes ou à leurs groupements la collecte et l'élimination des déchets des ménages.

sous réserve des transitions nécessaires, que des avantages à ce que les taux de soutien figurant au barème soient aménagés de façon à harmoniser ces chiffres.

En ce qui concerne le second critère, celui de l'incitation, il faut noter qu'une bonne part de l'évolution a été décidée pour tenter d'y répondre. C'est ainsi que, outre les aides qualitatives à l'optimisation ou à la communication, qui ont directement une finalité d'incitation, l'adoption d'un barème "par tranches" a été décidée précisément pour supprimer une trop forte incitation à l'augmentation des tonnages triés, qui risquait de déclencher une course au recyclage allant bien au-delà de l'optimum. La course au recyclage est initiée par le fait que, rationnellement, une collectivité est conduite à augmenter ses performances de recyclage tant que le coût d'obtention de la tonne marginale reste inférieur au supplément de soutien que lui rapportera cette tonne. Certes, le barème D a maintenant effacé les effets les plus caricaturaux qui étaient ceux de la zone intermédiaire du barème C, où la tonne marginale, revalorisant à la fois le tonnage pris en compte et le taux d'aide appliqué à ce tonnage, était valorisée à des niveaux tout à fait déraisonnables ; observons toutefois, d'une part, que cette incitation déraisonnable ne jouait que dans la zone intermédiaire où le recyclage restait raisonnable (il y avait en somme une incitation déraisonnable à faire des choses raisonnables), d'autre part, que, dans la zone des hauts taux d'efficacité, le taux de soutien du barème D devient, par le jeu de la majoration de 30 % au titre de la performance globale, supérieur à celui du barème C (il y a une incitation plus forte qu'avant à faire des choses déraisonnables¹⁵). On ne peut donc considérer, bien au contraire, que l'adoption du barème D ait supprimé l'effet pervers que constitue la course au recyclage.

Les analyses doivent toutefois être tempérées par une considération tout à fait pragmatique : l'incitation ne joue que pour autant que les collectivités en sont conscientes. Le mécanisme ci-dessus décrit ne peut fonctionner que si les collectivités connaissent leurs coûts, et sont capables de comparer le coût d'obtention d'une tonne supplémentaire triée et le supplément de rentrées que leur procurera cette tonne supplémentaire. Or cela nous a paru, très généralement, ne pas être le cas. La complexité du barème est devenue telle, avec l'intervention de multiples coefficients correcteurs, que sa fonction de "signal économique" nous paraît tout à fait occultée. Le fait, signalé ci-dessus, que le barème D soit devenu, pour les collectivités à haut taux de performance, plus incitatif à augmenter la course au recyclage que le barème C, alors qu'il prétendait viser l'effet inverse, ne semble avoir été perçu par personne¹⁶. Nous avons été par ailleurs surpris par l'attentisme de certaines collectivités qui, ayant reçu les éléments du barème D, n'ont même pas cherché à savoir si ce barème était pour elles plus intéressant que le barème C, reculant devant un calcul rebutant et comptant sur Eco-Emballages pour le faire à leur place, ou pour leur fournir la disquette de calcul.

Dans ces conditions, il est sans doute vain de s'interroger sur le caractère incitatif du barème D tel qu'il est. En tout état de cause, ce ne saurait être notre propos que de proposer aujourd'hui la modification de ce fruit de deux ans de négociations douloureuses. Nous pouvons cependant faire des propositions sur le sens dans lequel devraient aller les évolutions pour les prochaines inflexions du barème.

Tout d'abord, sur le plan de l'équité, il nous semble souhaitable de revoir les niveaux de soutien figurant au barème pour assurer une couverture des dépenses réelles des collectivités plus homogène entre les divers matériaux.

Ensuite, sur le plan de l'incitation, il nous semble souhaitable de simplifier les formules de soutien, de façon à dessiner clairement les voies d'évolution souhaitables de l'action des collectivités. Il ne sert à rien d'entasser une multitude de coefficients correctifs, chacun justifié en termes d'incitation, si l'ensemble devient illisible, et donc plus du tout incitatif.

¹⁵ La prise en compte du soutien à la valorisation énergétique, pour les collectivités qui peuvent y prétendre, peut cependant modifier ce résultat.

¹⁶ Pas même, semble-t-il, par les agents d'Eco-Emballages, censés gérer et maîtriser le système. Seule l'ADEME avait établi des courbes mettant ce fait en évidence, sans en tirer de conclusions particulières.

Enfin, en tout état de cause, nous semblent devoir être développés prioritairement les soutiens à caractère qualitatif, comme l'aide à la communication ou à l'optimisation, tant écologique qu'économique.

D'une façon plus générale, les organismes agréés, qui ont développé une compétence notable dans leur domaine, devraient jouer de plus en plus un rôle de conseil (dans le nécessaire respect de l'autonomie de décision des collectivités locales) et non pas seulement de soutien financier.

B. Le barème "amont" a introduit une dose de péréquation entre les matériaux

1. La justification de la péréquation

En vertu du principe selon lequel « l'aval détermine l'amont »¹⁷, le montant du point vert qu'acquittent les producteurs de produits emballés doit être la répercussion des sommes que versent aux collectivités les organismes agréés afin de soutenir le tri sélectif des emballages. Au niveau global, ce principe s'applique sans autre difficulté que celle qui consiste à prévoir avec une précision suffisante les dépenses d'une année, afin d'en déduire les recettes à mettre en place¹⁸. L'équilibre annuel s'étant révélé impossible à atteindre, du fait à la fois de la difficulté à prévoir avec précision les dépenses et du souci de ne pas introduire trop de variations annuelles erratiques dans les tarifs du point vert, les organismes agréés ont fait reconnaître par les services fiscaux que leur équilibre financier ne devait être visé que de façon pluriannuelle, et que de ce fait les excédents provisoires de trésorerie devaient être traités en provisions défiscalisées. On peut cependant noter que les prévisions financières restent, même à présent que l'on est en régime de croisière, de qualité médiocre : ainsi, pour l'année 2004, Eco-Emballages a demandé un relèvement de 20 % du barème amont, qu'il prétendait indispensable pour équilibrer ses comptes ; il a obtenu, grâce à un jugement de Salomon de l'administration, un relèvement de 10 %, et son exercice s'est néanmoins soldé par un excédent de trésorerie de 75 M€.

La question de la fixation du montant global des recettes étant, à ces remarques près, réglée par leur fixation au montant global des dépenses prévisionnelles, se pose la question de la répartition de leur répartition entre tous les emballages qui doivent y contribuer. À l'origine, le tarif était très simple : chaque emballage unitaire était taxé au même tarif de 1 cF la pièce. Cette simplicité ne garantissait pas pour autant l'équité, les emballages lourds et volumineux ne payant pas davantage que les emballages légers, et la plus ou moins grande facilité de recyclage n'étant pas prise en compte. C'est pourquoi les industriels ont demandé que soit instauré un tarif binôme, avec une contribution de chaque emballage comprenant une part fixe et une part proportionnelle au poids, et que soient établis des comptes séparés par matériaux, pour garantir la non-discrimination entre les différents matériaux d'emballage.

Remarquons que ce principe de non-discrimination entre matériaux, qui résonne comme un slogan, peut se comprendre de deux façons différentes, sinon opposées. Dans une première acception, cela peut vouloir dire que les comptes séparés établis entre les matériaux sont gérés de façon étanche, c'est-à-dire que chaque matériau équilibre ses recettes et ses dépenses et qu'aucun n'est appelé à financer le recyclage d'un autre ; dans une deuxième acception, cela peut vouloir dire que des efforts de contribution financière équivalents sont demandés à chaque matériau, qu'il soit massivement recyclé ou pas, donc que les matériaux faiblement recyclés paient pour ceux qui le sont fortement.

La demande des industriels d'établir des comptes séparés par matériau procédait de la première approche. Mais ces comptes séparés ont justement mis en évidence la situation paradoxale à laquelle aboutit le principe suivant lequel chaque matériau contribue pour ses propres dépenses, dans la mesure où ces dépenses sont assises sur les tonnages triés en vue du recyclage : un matériau qui est mal trié et peu recyclé, comme le plastique, engendrera des dépenses faibles, et bénéficiera donc d'un point vert

¹⁷ Ce principe découle implicitement de l'article 6 du décret de 1992.

¹⁸ Notre raisonnement est ici naturellement schématique ; il faut aussi établir des prévisions sur l'évolution du tonnage et de la composition des emballages mis sur le marché.

bon marché ; à l'inverse, un matériau comme le verre dont le tri et le recyclage sont bien entrés dans les mœurs se caractérisera par des tonnages triés et recyclés importants, et donc par un point vert de montant élevé. Encore ce phénomène est-il atténué par une définition assez grossière des catégories de matériaux. Si, dans une approche plus fine, on distinguait par exemple à l'intérieur des plastiques la sous-catégorie des plastiques légers (sacs de caisse, pots de yaourt...), qui ne font l'objet d'aucun tri parce qu'il est démontré que leur recyclage n'est intéressant ni économiquement ni écologiquement¹⁹, on conclurait que ces emballages n'occasionnent aucune dépense, donc que leur point vert doit avoir une valeur nulle. On retrouve là, à l'échelle d'un matériau particulier, le paradoxe mis en évidence par le rapport Hugon-Lubek : les performances financières du système des organismes agréés se nourrissent de son propre échec, et, à la limite, si le tri en vue du recyclage était un fiasco complet, il n'y aurait pas de tonnes à soutenir, donc rien à payer en aval, ni par suite en amont.

On ne peut cependant se satisfaire d'un tel échec, ne serait-ce que parce que les directives européennes successives ont fixé des taux de recyclage à atteindre, globalement et par matériau. C'est la considération de ces objectifs qui a justifié l'introduction d'une compensation entre matériaux. Ainsi, à partir d'une situation de référence où chaque matériau paierait pour les dépenses qu'il occasionne, un calcul est mené pour que les matériaux en retard sur l'objectif européen de recyclage "rachètent" aux matériaux en avance les tonnages qui leur manquent, et le montant du point vert de chaque matériau est réajusté en conséquence.

2. Les modalités et résultats du calcul introduit dans le barème

Concrètement, le calcul de compensation s'effectue selon des modalités précisées par l'annexe 5 au cahier des charges de l'agrément. On commence par distinguer, au sein des dépenses supportées par les organismes agréés, les frais communs non affectables à un matériau particulier (communication, soutiens généraux à l'optimisation, actions de recherche et développement non spécifiques...), et les dépenses affectables (soutien à la tonne triée versé aux collectivités, soutien aux transports, versements aux filières de recyclage, dépenses de recherche et développement spécifiques...). Les frais communs sont répartis par matériau au prorata du nombre d'unités d'emballages d'une part, du tonnage d'autre part. Les dépenses affectables sont d'abord corrigées pour obtenir un taux de couverture identique des dépenses supportées par les collectivités pour chacun des matériaux (du fait de l'imperfection du barème aval, ces taux de couverture sont en effet très disparates, comme il a été relevé ci-dessus au paragraphe A.5) ; les taux de recyclage effectifs de chaque matériau sont ensuite comparés à l'objectif global européen de 55 % de taux de recyclage ; les matériaux déficitaires doivent "racheter" aux matériaux excédentaires les tonnes manquantes. Sur la base des dépenses affectées à chaque matériau ainsi corrigées, on calcule la valeur du point vert de chaque matériau.

Comme il a été précédemment noté, la valeur du point vert résulte maintenant d'une formule binôme, comprenant une part fixe par unité d'emballage et une part proportionnelle au poids, avec un coefficient de proportionnalité dépendant du calcul effectué pour chaque matériau suivant la méthode ci-dessus décrite. Un certain nombre de correctifs sont appliqués à la formule binôme : ainsi, la contribution à l'unité est plafonnée pour les emballages légers à la valeur de la contribution au poids ; la contribution au poids est doublée pour les emballages qui sont dans les consignes de tri nationales mais qui n'ont pas de filière de recyclage ; la contribution au poids est réduite de 10 % pour les emballages de carton comportant au moins 50 % de fibres recyclées²⁰ ; les emballages de poids supérieur à 1 kg voient leur contribution plafonnée.

Au terme de tous ces calculs, ayant fixé la contribution à l'unité à 0,11 c€, on arrive à la tarification au poids donnée, en c€/kg pour chaque matériau, par le tableau ci-après.

¹⁹ Cela ne signifie pas pour autant que ces matériaux soient écologiquement "mauvais" ; ce sont en particulier de bons combustibles pour les usines d'incinération avec récupération d'énergie. Mais, du point de vue de l'objectif recyclage, ils sont indubitablement mauvais.

²⁰ Pour tenir compte du fait que ces emballages à base de fibres recyclées sont plus lourds.

Acier	2,26
Aluminium	4,53
Papier-carton	12,21
Plastiques	17,78
Verre	0,36
Autres	12,21

3. Notre position

Dans son principe, la compensation entre matériaux nous semble saine. En effet, les soutiens des organismes agréés, dont le montant est répercuté sur la contribution amont des emballages ménagers, sont destinés à contribuer à la charge que représente, pour les collectivités, l'élimination des déchets d'emballages ménagers. Le système mis en place repose, d'une façon qui peut d'ailleurs être discutée mais qui est actuellement imposée par les directives européennes, sur une priorité donnée aux objectifs de recyclage, ce qui a entraîné la mise en place d'un soutien aux collectivités assis principalement sur les tonnages de chaque matériau triés et recyclés. Mais les dépenses occasionnées aux collectivités par les déchets d'emballages ne proviennent pas uniquement des tonnages recyclés : elles concernent également les tonnages non recyclés ou non recyclables, qu'il faut aussi éliminer. Il paraît donc tout à fait équitable d'introduire un correctif qui aboutisse à faire prendre en charge par les matériaux peu recyclables (ou peu recyclés) une partie de la charge de leur élimination par d'autres voies que celle du recyclage.

Pour autant, peut-on considérer que les modalités de compensation introduites dans le barème amont D soient pleinement satisfaisantes ? Nous ne le pensons pas.

Tout d'abord, nous constaterons que ces corrections n'ont aucune valeur en tant que signaux économiques incitatifs. On a, de façon à notre avis abusive, comparé ce mécanisme de "rachat" des tonnages à recycler déficitaires au mécanisme de "rachat" des permis d'émission. Mais il nous semble y avoir une différence importante entre les deux situations. Dans le cas des permis d'émission, il s'établit un vrai marché, avec des décideurs qui sont en même temps les payeurs, et qui peuvent arbitrer entre investissements destinés à réduire leurs émissions et achats de permis d'émission. Dans le cas présent, il n'y a pas de véritable marché : le payeur final, qui prend en charge le point vert²¹, est le consommateur des produits emballés, mais il n'a actuellement aucun moyen de savoir ce que coûte le point vert, dont le montant reste en tout état de cause marginal par rapport au coût du produit, et ne saurait constituer un critère de choix ou d'arbitrage ; le décideur, qui choisit le type d'emballage qui accompagnera le produit consommé, est le producteur de ce produit, qui ne supportera pas le coût du point vert puisque celui-ci sera inclus dans le prix payé par le consommateur²². Les tarifs de redevance amont pratiqués par les organismes agréés peuvent avoir une certaine importance pour affecter, à la marge, les bénéfices des fabricants ; ils semblent n'en avoir aucune pour orienter les choix d'un emballage par l'ensemble fabricant-consommateur.

Les modalités du calcul de compensation ne nous paraissent pas, par ailleurs, à l'abri de toute critique. Le calcul fait d'abord intervenir des paramètres assez arbitraires : la distinction entre frais communs et dépenses affectables est défendable dans son principe, mais la frontière entre les deux n'est pas très nette ; la clé de répartition entre les matériaux des frais communs, qui fait apparaître et le nombre d'unités d'emballage et le tonnage correspondant, est très sensible à la pondération respective de ces deux critères²³ ; le taux auquel les matériaux "déficitaires" doivent racheter aux matériaux "excédentaires" les tonnages manquants est le coût de la collecte-tri des matériaux déficitaires, alors

²¹ Au même titre que tout élément de coût de production.

²² Certes, l'inclusion du coût du point vert dans le prix du produit final pourrait avoir un effet dissuasif vis-à-vis d'un consommateur particulièrement attentif, et donc pénaliser le fabricant du produit ; les montants en jeu ne sont pas tels que ce mécanisme puisse jouer véritablement de façon sensible.

²³ Il semble qu'un troisième critère ait été envisagé, mais non retenu, celui du montant des dépenses affectables à chaque matériau ; selon la pondération accordée à ce critère, on aurait pu obtenir des résultats encore différents.

que le résultat ne serait pas le même si l'on utilisait le coût de la collecte-tri des matériaux excédentaires²⁴. En outre et surtout, le fait de considérer un matériau comme excédentaire ou déficitaire en comparant son taux effectif de recyclage à l'objectif européen tous matériaux de 55 % ne nous paraît pas aller de soi. La directive de 2004 a, au contraire de la précédente, déterminé des objectifs de recyclage différents par matériaux, allant par exemple de 15 % pour le bois ou 22,5 % pour le plastique à 50 % pour les métaux et 60 % pour le verre et le papier-carton²⁵. Il pourrait paraître cohérent, dans la mesure où les objectifs européens par matériaux seraient cohérents avec l'objectif global (en fait, ils ne le sont pas exactement), de considérer que le plastique est un matériau déficitaire seulement dans la mesure où son taux de recyclage est inférieur à son objectif propre de 22,5 % (ou, tout au moins, à un objectif qui soit cohérent avec l'objectif global tous matériaux de 55 %, mais qui soit différencié selon les matériaux) : ce n'est que dans cette mesure qu'il pourrait, pour sa part, remettre en cause l'atteinte des objectifs européens.

Comme nous l'avons souligné plus haut, nous ne pensons pas que la compensation entre matériaux introduite dans le calcul du point vert puisse avoir une influence sensible sur le comportement des acteurs économiques, industriels et consommateurs. Si cependant une telle influence existait, il ne nous paraît pas du tout évident qu'elle aille dans le bon sens. Actuellement, en effet, la compensation se traduit essentiellement par un transfert du plastique, matériau difficile à recycler, vers le verre, matériau plus facile et dont la collecte sélective est davantage entrée dans les mœurs. Le renchérissement corrélatif du point vert du plastique devrait, s'il avait véritablement un effet, dissuader l'emploi de ce matériau et promouvoir son remplacement par du verre ; une telle substitution ne serait sans doute pas de nature à augmenter les taux de recyclage du plastique, bien au contraire (un matériau est d'autant plus difficile à trier et à recycler qu'il est peu abondant dans le gisement). Quant au verre, il y aurait une tendance à l'augmentation des tonnages utilisés, ce qui peut être contestable tant du point de vue de la poursuite de l'allègement des emballages que de la production d'une quantité supplémentaire de calcin destiné au recyclage, le calcin tendant dès aujourd'hui à devenir excédentaire par rapport aux débouchés possibles.

Enfin, quand on regarde les résultats finals du calcul, on peut rester perplexe devant l'aboutissement de la compensation. Les valeurs de point vert résultantes sont présentées avec trois, voire quatre chiffres significatifs, ce qui est faire bien de l'honneur à la précision scientifique de la méthode. La valeur du point vert du plastique, principal objectif de la compensation en raison de la difficulté qu'il éprouve à satisfaire aux objectifs européens, n'a augmenté en passant du barème 2000 au barème 2002 (introduisant pour la première fois cette compensation) que de 4,5 % ; le point vert du verre, pour sa part, a baissé de 40 %, et il a fallu introduire des règles supplémentaires de plafonnement pour l'empêcher de devenir négatif comme il aurait dû l'être mathématiquement. Signalons aussi que l'aluminium, qui représente des tonnages et des enjeux dérisoires, a vu par le jeu de la compensation doubler la valeur de son point vert. Ces résultats ne présentent pas une grande cohérence avec les objectifs affichés.

Ici encore, comme pour le barème aval, nous sommes conscients que les mécanismes de compensation ont fait l'objet de longues négociations entre les industriels représentant les différents matériaux, et que les formules mathématiques ont subi les ajustements successifs qu'il fallait pour parvenir à un résultat acceptable par toutes les parties. Nous ne proposons donc pas de remettre en cause la mécanique actuelle, si arbitraire qu'elle puisse nous sembler. Mais, pour l'avenir, il nous paraît souhaitable d'évoluer plutôt dans le sens de la simplicité que de la recherche d'un raffinement d'équité qui nous paraît illusoire.

La compensation entre matériaux nous paraît justifiée dans son principe, tant que les soutiens aux collectivités sont assis sur les tonnages triés en vue du recyclage et non sur l'intégralité des déchets d'emballages.

²⁴ Nous reconnaissons toutefois que le choix opéré est le plus logique.

²⁵ Ces objectifs sont relatifs aux taux de recyclage de l'ensemble des déchets d'emballages ; pour les seuls emballages ménagers, des objectifs légèrement différents ont été fixés en France.

Cette compensation doit évoluer vers un calcul aussi simple que possible, qui fasse intervenir les paramètres essentiels caractérisant chaque matériau.

La pénalisation ou la bonification accordée au point vert de chaque matériau devrait prendre en compte la comparaison entre le taux de recyclage constaté de ce matériau et son objectif propre de recyclage.

C. Le dispositif de reprise des tonnes triées est plus ouvert

1. La garantie de reprise

La question des débouchés des matériaux triés a évidemment préoccupé les organismes agréés dès l'origine : d'où la construction, avec les professions, de filières permettant d'offrir aux collectivités une "garantie de reprise", valable pour six ans, à prix positif ou nul, moyennant le respect de prescriptions techniques minimales (PTM) - à l'image de ce qui existait d'ailleurs déjà, dans le domaine du verre, avant l'intervention du décret de 1992 (le plus souvent avec reprise gratuite, mais les verriers avaient investi dans les containers). Dans ce système, c'est l'organisme agréé qui se porte auprès des collectivités garant de la reprise de leurs matériaux, en se contre-garantissant évidemment par des contrats passés avec les professions. Cette formule est restée facultative, la collectivité pouvant choisir de traiter directement avec un recycleur de son choix ou avec un intermédiaire ; l'expérience prouve que, hors papier-carton, plus de 95 % des collectivités ont adhéré à la formule de la garantie de reprise, tandis que, pour le papier-carton, environ 4 % des collectivités, représentant 8 % des habitants et 16 % des tonnages, ont choisi de négocier elles-mêmes leurs débouchés. Si la collectivité choisit un autre système, elle doit cependant pouvoir justifier à l'organisme agréé avec lequel elle a contracté que le recyclage s'opère effectivement dans les conditions exigées. Une telle justification est expressément exigée, quand ce recyclage s'effectue à la grande exportation, par la directive européenne de 2004²⁶.

Le système de la garantie de reprise met en avant cinq principes :

- *principe de solidarité* : le prix de reprise est uniforme quel que soit l'endroit du territoire où les matériaux sont disponibles ; comme les recycleurs doivent pour fonctionner équitablement avoir des prix rendus comparables, cela entraîne la nécessité d'aides au transport ;
- *principe de précaution* : les industriels qui apportent la garantie de reprise doivent respecter les normes et règlements en vigueur, notamment pour la fabrication de produits destinés à être en contact avec les aliments, pour lesquels l'utilisation de matériaux issus de la consommation des ménages peut être prohibée ;
- *principe de proximité* : les coûts de transport étant aidés, il convient de les minimiser en affectant les tonnages à recycler au recycleur le plus proche ;
- *principe d'autosuffisance* : Eco-Emballages souhaite favoriser l'activité d'industriels français, plutôt que l'exportation de matériaux qui pourraient être recyclés dans des conditions environnementales ou sociales douteuses²⁷ ;

²⁶ Article 1^{er} 3), modifiant l'article 6 de la directive de 1994 et y introduisant un paragraphe 2 ainsi rédigé : "*Les déchets d'emballages exportés de la Communauté conformément aux règlements [...] n'entrent en ligne de compte pour le respect des obligations et des objectifs fixés au paragraphe 1, que s'il existe des preuves tangibles que les opérations de valorisation et/ou de recyclage se sont déroulées dans des conditions qui sont largement équivalentes à celles prévues par la législation communautaire en la matière.*"

²⁷ Eco-Emballages considère que c'est l'État qui devrait imposer ce principe, qui ressortit au développement durable, et découle des obligations communautaires ci-dessus rappelées ; constatant une carence de l'État dans ce domaine, il a pris l'initiative de s'y substituer.

- *principe de transparence* : les collectivités locales ont le droit d'accès aux données techniques et économiques du recyclage ; c'est dans ce cadre que sont en cours de création, entre l'AMF, les organismes agréés et l'interfilière matériaux représentant les cinq filières, des comités d'information, par matériaux, pour la constitution desquels on n'attend plus que la nomination des représentants des collectivités ; ces comités vont plus loin que le simple exercice d'un droit d'accès, puisqu'ils ont pour vocation de donner aux collectivités, via leurs représentants, toutes les informations pertinentes sur les filières de recyclage de chaque matériau, sans qu'elles aient besoin de les demander.

Matériau par matériau, les caractéristiques du système de garantie de reprise sont décrites dans une brochure dont la dernière édition date de 2003, mais dont les grandes lignes sont toujours valables. Nous décrirons succinctement ci-après les problèmes du recyclage dans chacune des grandes filières : acier, plastique, papier-carton, verre - la filière aluminium ayant une importance tout à fait marginale dans le recyclage des déchets d'emballages ménagers.

a) *La filière acier*

La filière acier est représentée essentiellement par Arcelor Packaging International (API), filiale française d'Arcelor en charge de la production et de la commercialisation d'acier d'emballage, essentiellement sous la forme de fer blanc. La société possède trois sites de production en France, à Florange (Lorraine), Mardyck (Nord) et Basse-Indre (Basse Loire), ainsi que deux sites en Espagne et un site en Belgique. La commercialisation est assurée depuis le siège, installé à Paris-La Défense.

Actuellement, les produits fabriqués par API comprennent une part d'environ 20 % de matières premières recyclées. Cette part est en augmentation, pour des raisons à la fois économiques, techniques, et également écologiques : la substitution de ferrailles au minerai de fer est la meilleure façon que la sidérurgie ait trouvée, à la suite d'écobilans d'ensemble réalisés depuis 1992, pour faire baisser ses émissions de CO₂, même si les aciéristes sont un peu contraints par le recyclage.

Dans le flux global de ferrailles recyclées, les emballages ménagers sont marginaux : sur 11 Mt de ferrailles récupérées, 340 kt brutes viennent des collectivités, dont 240 kt nettes²⁸. Mais le recyclage de ces emballages ménagers fait partie d'une démarche de marketing global : les clients (producteurs de conserves, et non producteurs de boîtes), astreints par le décret de 1992 à payer le point vert, demandent au fabricant de fer blanc des comptes sur la recyclabilité de ses produits. API estime ainsi qu'être considéré comme recyclable est bénéfique pour l'image du matériau. Inversement, API déplore que la marque du point vert ne soit pas discriminante de ce point de vue, et soit décernée indistinctement à tous les emballages qui contribuent au système, même s'ils ne sont effectivement ni recyclés ni (raisonnablement) recyclables. C'est ainsi qu'une société d'aliments pour animaux a pu présenter comme un progrès écologique, parce que diminuant notablement le poids de l'emballage, le passage d'un emballage en boîte de conserve métallique, parfaitement recyclable, à un composite plastique, qui ne l'est aucunement. Faudrait-il inventer un nouveau label, attestant du caractère recyclable des emballages ?

API considère l'acier comme un matériau "vertueux" : il a su diminuer ses tonnages consacrés à l'emballage, et il a favorisé le recyclage en aval de l'incinération en incitant les incinérateurs à se doter d'électroaimants, tout en investissant dans des broyeurs dédiés pour traiter les ferrailles d'incinération. À titre semi-publicitaire, pour donner une coloration humanitaire au recyclage, un partenariat a été

²⁸ La différence entre le brut et le net tient à la récupération de ferrailles après incinération : une partie des mâchefers adhère à l'élément métallique, constituant ce qu'on appelle la "gangué", qui doit être séparée par broyage. Il n'y a pas de différence entre le net et le brut pour le métal récupéré par tri sélectif, qui est cependant minoritaire : 64 kt seulement.

développé avec France Greffe de Moelle, qui reçoit 23 € par millier de tonnes récupéré. Le taux de recyclage de la filière aciers est passé, entre 1998 et 2003, de 25 % à 60 %²⁹.

Finalement, l'emballage ménager est pour le recyclage de la filière acier un petit tonnage, mais intéressant car de cycle de vie court (par opposition par exemple à l'automobile, à l'acier de construction...). Le goulot d'étranglement, pour augmenter encore son taux de recyclage, se situe au niveau de la collecte et du tri.

b) La filière plastique

La filière plastique est représentée par Valorplast, qui se définit comme une société anonyme "à but non lucratif", dont l'actionnariat est représenté pour les deux tiers par le syndicat des producteurs de matières plastiques, pour un tiers par les syndicats de fabricants d'emballages plastiques. Valorplast, structure légère, emploie 19 personnes, dont 5 délégués régionaux en activité. Il est remarquable que, au contraire de ce qui se passe dans les autres filières, les actionnaires de Valorplast ne sont pas engagés dans les activités de recyclage : pour les producteurs de matières plastiques, il s'agit plutôt d'activités concurrentes, et, pour les fabricants d'emballages plastiques, d'activités en général différentes, le recyclage des plastiques se faisant majoritairement en dehors du secteur de l'emballage.

Cette situation est largement due au fait que Valorplast a été une création volontaire des industriels du secteur, au lendemain de la publication du décret de 1992, à une époque où l'industrie du recyclage des plastiques était à peine embryonnaire. En liaison avec Eco-Emballages, Valorplast a fait des efforts pour développer cette industrie. À cette fin, la création du système de reprise garantie avec des assurances sur l'évolution des prix et des tonnages a été un puissant argument pour stimuler les investissements des industriels. Pour autant, le système n'a pas été, loin de là, rentable dès l'origine : en pratiquant un prix de reprise nul dans un premier temps, Valorplast a accumulé les pertes jusqu'en 2001, sachant que contractuellement ces pertes étaient prises en charge par Eco-Emballages³⁰. Maintenant, les industries de recyclage s'étant montées et ayant atteint leur maturité, et le marché du produit secondaire étant devenu profitable, Valorplast peut, en visant l'équilibre financier strict³¹, pratiquer des prix de reprise largement positifs. Il faut noter que l'essor de l'industrie française du recyclage des plastiques a pu se développer régulièrement dans le cadre de ce système, alors que dans des pays voisins des industriels soumis à une trop grande irrégularité dans l'approvisionnement ou dans les prix pratiqués n'ont pu survivre.

Actuellement, la filière plastiques s'appuie sur 25 industriels du recyclage³² et 255 centres de tri. Traditionnellement, les centres de tri séparaient trois flux : le polychlorure de vinyle (PVC), le polyéthylène haute densité (PEHD) et le polyéthylène téréphtalate (PET). À présent, le PVC n'est pratiquement plus utilisé en bouteille, usage où il a été supplanté par le PET³³ ; pour ne pas bouleverser l'économie des centres de tri, on a maintenu trois flux de triage, qui sont maintenant le

²⁹ Le calcul de ce taux ne paraît pas très clair, car on ne sait pas s'il faut mettre au numérateur le tonnage brut ou net, et au dénominateur le gisement évalué par API ou celui évalué par l'ADEME ; pour l'ADEME, le taux actuel serait voisin de 75 %.

³⁰ Par contrat, les actionnaires de Valorplast s'étaient seulement engagés à payer annuellement 1 M€ à titre de contribution à l'équilibre de leur société, Eco-Emballages s'engageant à apporter le complément nécessaire à l'équilibre de la société. En outre, une clause de retour à meilleure fortune a amené Valorplast à rembourser, à partir de 2001, la dette ainsi contractée à Eco-Emballages (Valorplast est d'ailleurs en délicatesse avec les services fiscaux sur le traitement à réserver à cette opération). La dette ayant été entièrement apurée mi-2004, les actionnaires n'ont contribué au titre de cette année-là que pour 0,5 M€, Eco-Emballages ne contribuant plus du tout depuis que Valorplast est redevenu bénéficiaire, sinon par une somme forfaitaire annuelle de 0,25 M€ pour "services rendus" comme pour les autres filières ainsi que par l'aide au transport.

³¹ Objectif manqué en 2004 : Valorplast a réalisé, par inadvertance, un bénéfice de 580 k€ ; en conséquence, les prix de reprise pour 2005 ont été déterminés pour viser un résultat déficitaire de 580 k€ pour cet exercice.

³² Les clients directs de Valorplast sont les régénérateurs, qui fabriquent la nouvelle matière, en aval desquels se situent les recycleurs proprement dit, qui la mettent en forme ; en pratique, les deux sont assez souvent intégrés.

³³ Sauf pour une petite source d'eau près d'Angoulême, qui s'accroche au PVC.

PEHD, le PET transparent et le PET coloré, même si le tri entre les couleurs de PET est parfaitement possible à réaliser en usine, par voie automatique³⁴.

La politique de vente à ses clients des produits récupérés par Valorplast se fonde sur les principes mis en avant par les organismes agréés : principe de proximité, principe de précaution, principe d'autosuffisance, principe de sécurité d'approvisionnement, prise en compte des créations d'emplois. L'application de ces principes a conduit Valorplast à ne pas procéder par appel d'offres comme le font certains de ses confrères étrangers, mais à privilégier les contrats pluriannuels prenant en compte des augmentations régulières et raisonnables des tonnages livrés. Le prix de vente est le même pour tous les clients français, un différentiel de transport étant appliqué aux clients étrangers³⁵. Les clients ont une obligation de transparence : ainsi, un contractant qui avait été pris à revendre en Chine des balles qu'il s'était engagé à retraiter dans ses installations a vu son contrat dénoncé. Quant aux prix de reprise versés aux collectivités, ils sont calculés comme il a été dit pour assurer l'équilibre financier de Valorplast, compte tenu de ses prix de vente, de ses frais de fonctionnement et de ses autres dépenses et recettes.

Du point de vue des performances, le plastique est toujours à la traîne : ainsi, le gisement d'emballages étant évalué à 1,05 Mt pour le ménager et à 0,8 Mt pour l'industriel, l'objectif global de recyclage de 22,5 % pour le matériau plastique a été réparti entre 21,5 % pour le ménager, soit 225 000 t, et 23,6 % pour l'industriel. Pour 2005, la prévision de recyclage des déchets d'emballages ménagers tourne autour de 19 % (194 000 t).

Enfin, Valorplast insiste sur ses actions d'information et d'éducation, menées toujours en partenariat avec Eco-Emballages mais plutôt axées sur les résultats techniques du recyclage des plastiques. Il signale également les actions pédagogiques au stade de la conception des emballages, menées, toujours en partenariat avec Eco-Emballages, au sein du comité COTREP.

c) La filière papier-carton

La filière papier-carton est représentée par l'association Revipap, qui regroupe de nombreuses papeteries bien réparties sur le territoire national. Le problème de la qualité des matériaux à recycler est crucial pour l'industrie du papier-carton : les déchets sont évidemment moins maîtrisables en qualité que les matières premières vierges, d'où la nécessité d'une vigilance particulière. Dans certains cas, il y a des contraintes réglementaires : ainsi, pour des raisons sanitaires, les déchets ménagers ne sont pas acceptés pour la fabrication d'emballages alimentaires. Dans d'autres cas, il s'agit de problèmes de qualité : couleur des cartons recyclés, longueur des fibres, incrustation de l'encrage plus ou moins solide. Dans tous les cas, le recycleur souhaitera avant tout connaître la matière dont il part, d'où son exigence de recevoir des catégories de déchets bien définies correspondant à des prescriptions techniques minimales, même si certaines de ces catégories sont ensuite utilisées en mélange (cas des emballages ménagers recyclés pour le carton). Dans tous les cas, le recycleur voudra aussi doser lui-même son mélange et non se voir imposer un mélange non dosé.

³⁴ Une association à but humanitaire, présidée par un artiste à fort rayonnement médiatique, promeut la collecte séparée des bouchons de plastique. Pour Valorplast, la collecte des bouchons de plastique séparément des bouteilles est une aberration technique, car les frais de collecte des bouchons seuls sont très élevés, et le tri s'il est nécessaire entre bouchons et bouteilles se réalise très simplement en usine. Il faut reconnaître cependant que le retentissement donné à l'opération bouchons par l'artiste qui l'a patronnée a joué dans le bon sens pour le recyclage en général.

³⁵ Malgré le principe d'autosuffisance, 23 % des tonnages sont livrés à des usines européennes non françaises, en raison de l'insuffisante capacité des usines nationales ; cette proportion est en voie de réduction. À la grande exportation, malgré les tarifs très rémunérateurs proposés par la Chine, ce débouché a été pratiquement abandonné (hormis pour les quantités infinitésimales de PVC récupérées) pour cause de fonctionnement peu éthique et peu transparent des clients ; demeure seulement un contrat avec l'Inde, qui représente 2 % des tonnages, au titre du maintien de bonnes relations avec un client honorable et qui n'a pas démerité.

La profession a délibérément choisi de jouer le jeu du recyclage : ainsi, elle a décidé d'accepter les déchets d'emballages ménagers sans restrictions³⁶ ; la profession papetière a accepté de recevoir également pour recyclage les imprimés non sollicités, mais elle demande que soient distingués deux flux, le flux cartons d'emballage et le flux papiers graphiques - ce qui lui semble déjà une simplification énorme par rapport aux 43 catégories de papier-carton de récupération distinguées au niveau européen. Elle a ouvert des discussions avec les partenaires qui peuvent avoir une influence sur le degré de transformation, et donc de possibilités de recyclage, des matières : ainsi, un chantier a été ouvert avec les industriels de la flexographie. Cette approche pourrait amener à une rétroaction sur l'écoconception des produits et procédés.

L'intérêt économique du recyclage ne fait aucun doute dans le secteur du papier-carton : les industriels recyclent, parce qu'ils ont intérêt à le faire³⁷. Sur l'intérêt écologique, les propos sont moins argumentés ; nos interlocuteurs parlent en termes généraux de développement durable et de vision à long terme, mais ils finissent par se retrancher derrière le choix politique traduit par la directive européenne : des objectifs quantitatifs de recyclage ont été définis, et les industriels y adhèrent. Cela les amène par exemple à ne pas reculer devant le recyclage laborieux des emballages composites que constituent les briques alimentaires, sans qu'il soit assuré que ce recyclage présente un réel intérêt.

Par rapport à d'autres solutions de traitement des déchets d'emballages, y compris les solutions comportant une valorisation (incinération ou compostage), les professions estiment que le recyclage est la meilleure : ainsi, le recyclage permet annuellement d'apporter 100 M€ de recettes aux collectivités par la vente des matériaux triés, alors que l'incinération avec récupération de chaleur ou d'électricité représente pour elles une charge nette. Les filières trouvent anormal que seules les voies alternatives telles qu'incinération ou même mise en décharge fassent l'objet d'aides de l'État. Elles font référence au cas de la Grande-Bretagne, où les usines de recyclage feraient l'objet d'aides étatiques de la même façon que les filières concurrentes³⁸.

d) La filière verre

Dans le domaine du verre, la collecte sélective en vue du recyclage a commencé depuis 1973, donc bien avant le décret de 1992, par accord direct entre les collectivités et les verriers, qui y trouvaient bien entendu leur intérêt. Lors de la création des organismes agréés, les verriers ont hésité à adhérer au nouveau système, puis ont décidé de s'y rallier. Il est probable que, sans ce système, il y aurait eu un peu moins de collecte sélective en verre, mais pas beaucoup, car le tri du verre est toujours intéressant pour les municipalités ; en revanche, une innovation majeure apportée par le nouveau système a été l'égalité de traitement dans toute la France ; il ne serait pas envisageable de revenir maintenant sur ce principe.

La possibilité et l'intérêt du recyclage pour les verriers évoluent cependant actuellement. Le marché des emballages en verre est à peu près stable : les grands mouvements de substitution des bouteilles de

³⁶ Sauf, bien entendu, les fameuses prescriptions techniques minimales.

³⁷ À condition qu'on leur propose les produits triés et prêts pour le recyclage, ce qui n'était pas le cas avant la création du système des organismes agréés. L'intérêt économique global du recyclage serait moins évident si l'on prenait en compte les charges préalables de collecte sélective et de tri des matériaux.

³⁸ Au vu des documents communiqués, cette affirmation mérite cependant d'être nuancée. En effet, nous a été communiqué le texte d'une décision de la Commission européenne portant sur un cas particulier, que tout indique comme étant un cas isolé, celui d'une usine de pâte à papier subventionnée par l'État britannique, à l'issue d'un appel d'offres, pour créer une installation de recyclage de papier journal. En l'occurrence, la Commission a admis la licéité d'une partie de l'aide accordée, mais pour des motifs différents du recyclage proprement dit : une partie au titre de la lutte contre la pollution (station d'incinération de boues), une partie au titre du développement régional (maintien et création d'emplois). En revanche, une aide au titre de la contribution à l'atteinte des objectifs de recyclage fixés par la directive européenne n'a pas été reconnue justifiée au regard des traités européens.

verre par du plastique se sont déjà produits ; demeure une tendance à l'allégement du poids unitaire³⁹, qui induit une légère décroissance. Il est à noter aussi que le marché français, traditionnellement axé préférentiellement (à 60 % environ) sur le verre vert, évolue vers le transparent et l'ambré. Face à ce marché stagnant, le tonnage de calcin récupéré augmente. Il s'ensuit un taux croissant d'incorporation de calcin dans les bouteilles neuves ; ce taux est actuellement un peu supérieur à la moitié (51 % selon l'ADEME), et il est surtout très contrasté suivant les couleurs : 80 à 90 % pour le verre vert, qui s'y prête bien, presque rien pour le verre transparent, et 30 à 40 %, ce qui n'est pas loin du maximum technique, pour le verre ambré. La récupération du verre par couleurs serait intéressante pour les verriers, qui reprendraient volontiers plus cher le calcin de verre blanc (les bouteilles de verre transparent se vendent un peu plus cher que les bouteilles traditionnelles), mais elle risque de n'être pas très productive vu la grande proportion de verre coloré dans les bouteilles utilisées, et d'engendrer des frais de collecte excessifs (comment organiser des collectes groupées si on a côte à côte deux bacs qui ne se remplissent pas à la même vitesse ?). En outre, les deux tiers de la collecte se faisant en apport volontaire, rajouter encore un container supplémentaire dans les batteries existantes pourrait être délicat. Pour ces raisons, la collecte du verre par couleurs, qui est bien développée par exemple en Allemagne, n'a jamais été tentée en France.

Dans cette situation de marché, on peut escompter qu'il y aura à l'échéance 2008 un excédent de l'ordre de 400 000 t (à comparer à un marché de bouteilles neuves d'environ 3,3 Mt, ou à un tonnage de calcin actuellement incorporé de l'ordre de 1,8 Mt).

Les verriers, qui se sont engagés dans le système de la garantie de reprise (même si formellement ce sont les organismes agréés qui fournissent aux collectivités cette garantie), se sentent responsables de la prise en charge de ces excédents. Ils pensent y faire face d'une part en installant des postes de tri par couleurs par technique laser en aval de la collecte (y faire passer 1 Mt devrait permettre de récupérer 200 000 t de calcin blanc ou ambré), d'autre part en explorant d'autres débouchés : sous-couches routières, tuiles, carrelages, ciment..., au besoin en cédant leur calcin à une valeur négative. Les verriers ont créé avec les organismes agréés et l'ADEME une association nommée Verreal, qui s'est donné pour mission d'étudier les problèmes de gestion et d'utilisation du calcin et de restituer aux collectivités une information transparente sur les différentes solutions, leurs avantages et leurs coûts.

Il faut mentionner spécialement dans le domaine du verre le problème des emballages détenus par les cafés-hôtels-restaurants, qui selon la profession rejoignent le circuit de collecte et de recyclage des déchets ménagers, avec fort peu de reprises par les livreurs, sans avoir acquitté le point vert.

La profession reste fervent partisan du recyclage, malgré les limitations actuelles du marché, car, outre l'intérêt économique qui a justifié que les verriers s'y intéressent avant toute incitation, elle y voit un intérêt écologique : économie de matières premières (silice et fondant), économie d'énergie et de gaz à effet de serre, économie sur les transports par rapport à une solution de consigne des emballages, économie sur la capacité des incinérateurs ou décharges (bien qu'un peu de verre dans les mâchefers soit le bienvenu).

En ce qui concerne le barème amont, la profession considère que l'existence d'un objectif global de recyclage tous matériaux confondus justifie pleinement le système de péréquation mis en œuvre par les organismes agréés ; elle rappelle qu'un première péréquation, il y a quelques années, avait déjà divisé par 2 le point vert du verre, tandis que celui du plastique avait été multiplié par 3. Elle considère que le principe suivant lequel l'aval définit l'amont est dangereux, car il faut qu'il y ait des mécanismes correcteurs qui tendent à limiter les dépenses⁴⁰ : ainsi, pour l'aide aux transports, la profession a toujours demandé que la compensation ne soit pas intégrale, et qu'elle soit dégressive avec la distance. De même, la gestion au sein de chaque filière doit être rigoureuse, pour ne pas engendrer des appels incontrôlés au financement par l'amont. Dans le verre, un système de contrôle informatique dit FIVE,

³⁹ Allégement à capacité inchangée, contrebalancé par ailleurs par une évolution vers des capacités plus importantes.

⁴⁰ Pour autant, ce principe ne nous paraît pas incompatible avec la fixation de limites.

commun aux deux organismes agréés, permet de suivre les tonnages à chaque stade et d'effectuer les recoupements nécessaires pour s'assurer qu'il n'y a pas de tricherie sur les tonnages servant de base aux contributions des organismes. Ce système devrait être généralisé aux autres matériaux.

Enfin, le secteur verrier est particulièrement concerné par le problème particulier d'Adelphe, point que nous aborderons plus loin.

2. Le calage sur les mercuriales

Au démarrage du système, les filières ne s'étaient engagées, par l'intermédiaire des organismes agréés, qu'à un enlèvement des tonnages de déchets d'emballages ménagers triés à un prix au moins égal à zéro. Les collectivités, qui se lançaient dans la voie du tri sans beaucoup de visibilité, et plus par "civisme" que dans une optique de rentabilité, étaient évidemment beaucoup plus sensibles à cette garantie d'enlèvement qu'aux tarifs, qui de ce fait ont été dans un premier temps, et selon les matériaux, soit nuls, soit très faibles.

Progressivement, certaines collectivités se sont rendu compte que le marché "libre" pouvait être plus rémunérateur pour elles que le marché garanti par les organismes agréés. De même, les interprofessions comme la Fédération nationale des activités de dépollution et de l'environnement (FNADE) et la Fédération des entreprises de recyclage et des métiers de la récupération (FEDEREC) se sont intéressées à ce marché. Cette concurrence, en même temps que la remontée des cours de la plupart des matières premières à recycler, ont amené les filières, par l'intermédiaire des organismes agréés, à proposer des conditions de garantie de reprise plus attractives, en les indexant sur des mercuriales ou indices divers.

En ce qui concerne l'acier, le prix de reprise proposé aux collectivités était naguère fixe. Durant les dernières années, les prix des ferrailles se sont envolés, justifiant pleinement une révision à la hausse des tarifs pratiqués. Il n'existe pas de mercuriales publiées concernant les qualités de produits issus des déchets d'emballages ménagers, car les quantités faisant l'objet d'échanges commerciaux sont faibles. Il a donc été choisi de s'appuyer sur les mercuriales correspondant à des produits voisins : les ferrailles courtes de récupération (qualité E1c) pour l'acier issu de la collecte sélective (référence E61), et les produits de déchiquetage (qualité E40) pour l'acier issu des mâchefers des usines d'incinération (référence E46). À chacune de ces références est appliquée une décote de qualité, ainsi qu'une correction tenant compte de la teneur en fer et de la perte de fer au broyage pour l'acier issu des mâchefers, et des frais de traitement ou de reconditionnement sont défalqués s'il y a lieu.

En ce qui concerne le plastique, le prix de reprise aux collectivités est un prix national, calculé chaque trimestre pour assurer l'équilibre financier de Valorplast, avec un minimum contractuel fixé à 0. Cet équilibre est gouverné par des recettes assises sur un prix de vente aux recycleurs des matières premières secondaires qui est le même pour tous les clients français, un différentiel de transport étant appliqué aux clients étrangers. Ce prix varie linéairement avec le cours international de la matière vierge de qualité correspondante, affecté d'un coefficient de 0,11 à 0,20 qui amortit largement les évolutions erratiques des cours internationaux, avec un minimum garanti et une clause de sauvegarde permettant de revoir la formule d'indexation utilisée si le résultat s'écarte par trop des prix moyens pratiqués en Europe. Les prix qui assuraient l'équilibre de Valorplast ont été longtemps négatifs, d'où des prix de reprise effectifs nuls ; la pratique des prix de reprise nuls a même été prolongée durant une partie de la période où le marché mondial devenait très demandeur de polymères recyclés, sous l'impulsion en particulier des marchés émergents des grands pays asiatiques comme la Chine et l'Inde, de façon à éponger les déficits antérieurs de Valorplast, qui s'étaient traduits par une "dette" contractée auprès d'Eco-Emballages, devenue exigible par le jeu d'une clause de retour à meilleure fortune. Mais, sur la période récente, le prix national de reprise s'est envolé comme les cours mondiaux des matières premières : d'un prix nul, on est ainsi passé à 54 €/t au troisième trimestre 2004, 76 €/t au quatrième trimestre, 106 €/t au premier trimestre 2005. Ces tarifs se situent cependant notablement au-dessous de ce que pourrait rapporter la vente des polymères de recyclage à la grande exportation, avec toutes les

incertitudes qui peuvent s'attacher à la façon dont seraient recyclées les matières dans un pays très demandeur mais peu transparent comme la Chine.

En ce qui concerne le papier-carton, il faut distinguer deux grandes familles de produits : les emballages ménagers récupérés (EMR : carton plat, carton ondulé, papier), qui représentent 800 000 tonnes par an, dont 350 000 sont recyclées, et les emballages pour liquides alimentaires (ELA : briques alimentaires), qui représentent 100 000 tonnes par an, dont 25 000 sont recyclées. Les ELA ont une bonne qualité de fibres, mais contiennent des matériaux autres (aluminium, plastique), qu'il faut éliminer dans un dépulpage spécial (et qui constituent alors des déchets secondaires) ; de ce fait, les ELA, dont le coût de recyclage est élevé, sont repris à prix nul. Pour les EMR, dont la qualité de fibre est médiocre, il y a un marché, dont les prix fluctuent : à la mise en marche du système de récupération en Allemagne, les prix sont devenus négatifs. Ils se sont ensuite à nouveau stabilisés et, depuis 1994, les papetiers ont payé 90 % de la valeur moyenne, calculée tous les trois mois, des trois mercuriales allemande (la plus forte), française et britannique (la plus faible) de la qualité appelée aujourd'hui 1.02, qui correspond à une qualité faible (papiers "mêlés"). Depuis le 1^{er} juillet 2004, en l'absence de mercuriale correspondant à la qualité 5.02 qui est celle des mélanges obtenus par tri sélectif des ordures ménagères, le prix payé par les papetiers est 85 % de la valeur moyenne des deux mercuriales allemande et française de la qualité 1.04, qui correspond à une qualité meilleure (il n'y a pas de référence britannique pour cette qualité). Au total, ce changement se traduit par un relèvement des tarifs de 25 %, le prix actuel étant de 35 €/t. En matière d'aide au transport, Eco-Emballages versait initialement 100 F/t à Revipap, qui se chargeait de la mutualisation ; maintenant, c'est Eco-Emballages qui opère la répartition, sur la base des tonnages kilométriques au-delà de 200 km de parcours (seuil ramené à 100 km pour les ELA). D'après nos interlocuteurs, environ 10 % du papier récupéré, par exemple, sont exportés, notamment vers l'Asie, avec des prix de reprise qui peuvent être ponctuellement attractifs mais sont très volatils, du fait en particulier d'une saisonnalité importante. La garantie de reprise, dont les prix sont dorénavant déterminés par référence à des cours mondiaux, est le seul système qui permette aux collectivités d'avoir des rentrées assurées suffisamment stables. Nos interlocuteurs affirment proposer dans ce cadre les meilleurs prix qui puissent être envisagés... sauf écrémage du gisement, par exemple en faisant de la sur-qualité au niveau du tri, ce qui permet de vendre le produit trié plus cher mais pénalise l'ensemble des matériaux triés en renchérissant le coût du tri par augmentation du taux de refus.

En ce qui concerne le verre, il n'existe pas en Europe de mercuriale permettant de déterminer un prix de référence pour le calcin. En outre, la surcapacité prévisible en verre récupéré va peser sur les prix de reprise. Depuis l'instauration de la garantie de reprise avec Eco-Emballages, les prix de reprise, autrefois différenciés entre 0 et 150 F/t, ont été unifiés à 22,90 €/t, ce qui après prise en compte des frais de transport et de transformation porte le prix de revient du calcin pour les verriers à 48 €/t environ. Ce prix n'est soutenable que si cela ne revient pas aux industriels plus cher que du produit vierge, et si cela ne les désavantage pas par rapport à la concurrence européenne. Une étude (Price-Waterhouse) ayant démontré que le handicap par rapport à cette concurrence est de 5,10 €/t, Eco-Emballages a accepté de prendre en charge cette différence, ce qui a conduit à diminuer d'autant le prix de reprise garanti dans le barème D, lequel est donc fixé actuellement à 17,80 €/t. Il est prévu que ce prix évolue en fonction du prix de revient du calcin dans divers pays européens, déterminé par une étude annuelle réalisée sous contrôle de l'ADEME, et répercuté deux ans après dans les tarifs de reprise. En outre, le prix payé aux collectivités sera diminué du "coût de mise en œuvre de solutions alternatives" nécessaires pour résorber les excédents prévisibles, qui pourrait atteindre un montant de l'ordre de 2 €/t.

3. La reprise garantie

Même si au départ les collectivités n'étaient pas prioritairement motivées par les prix de reprise des matériaux recyclés, ces prix de reprise peuvent constituer un complément apprécié au bilan global de l'opération de collecte sélective. Quelques exemples ponctuels ayant montré que, sur le marché libre, des tarifs de reprise plus attractifs que ceux correspondant à la garantie de reprise pouvaient être

obtenus, les collectivités ont été amenées à envisager des solutions alternatives ; toutefois, le système de la garantie de reprise, si elles y avaient adhéré, les liait pour la durée de leur contrat (6 ans).

Par ailleurs, les interprofessions du recyclage, comme FNADE et FEDEREC, n'intervenaient pas du tout dans la formule de garantie de reprise. Lors des discussions ouvertes à partir de 2002 pour le renouvellement des agréments, ces fédérations (avec l'appui de la DGCCRF, qui souhaitait introduire de la concurrence vis-à-vis des filières) ont demandé à jouer un rôle, en même temps que certains représentants des collectivités demandaient une ouverture plus grande à la concurrence : d'où l'institution maintenant d'un système de "reprise garantie" qui peut être négocié par les collectivités avec FNADE ou FEDEREC, mais dans lequel Eco-Emballages n'a aucune responsabilité, et dont les prix sont librement débattus avec chaque collectivité concernée (à condition de rester positifs ou nuls), de sorte que cette formule exclut des prix nationaux applicables à toutes. À l'heure actuelle, les contrats-cadres correspondant à la mise en route de cette formule sont signés par Eco-Emballages avec FNADE et FEDEREC, mais les modalités de mise en œuvre par les adhérents de ces fédérations ne sont pas encore définies. Il faut noter que la petite touche de concurrence apportée par la reprise garantie a amené les filières de la garantie de reprise à revoir leurs prix de reprise à la hausse. En outre, l'apport de certains intermédiaires en termes de valorisation du produit trié est réel : par exemple, le tri secondaire des plastiques selon les molécules permet une meilleure vente aux industriels ; de nouveaux débouchés peuvent également être trouvés.

L'adhésion à la formule de reprise garantie permet, éventuellement, de s'affranchir de certaines des prescriptions techniques minimales (PTM) qui font partie du contrat de garantie de reprise ; ces PTM correspondent aux exigences des filières nationales de recyclage, et peuvent en quelque sorte être considérées comme l'enveloppe des exigences de tous les recycleurs nationaux. Dans le cadre de la reprise garantie, plus souple, certaines exigences non pertinentes pour tel circuit particulier peuvent être supprimées. Cependant, les organismes agréés, quel que soit le système de reprise envisagés, se réservent le droit de vérifier et d'apprécier si le recyclage se fait dans des conditions *"largement équivalentes à celles prévues par la législation communautaire en la matière"*, pour prendre en compte les tonnages correspondants dans le soutien aux tonnes triées.

Le système de la garantie de reprise est moins protecteur au niveau des tarifs que celui de la reprise garantie : les prix pratiqués, s'ils seront toujours positifs ou nuls, pourront évoluer au gré du marché, sans les éléments de lissage et de stabilisation introduits par la garantie de reprise. En outre, le système d'aide aux transports, qui est intégré dans la garantie de reprise et permet d'avoir des prix de reprise identiques sur l'ensemble du territoire, n'existe pas pour la reprise garantie.

Pour la période de six ans à venir, les collectivités devraient donc avoir le choix entre trois formules : la garantie de reprise donnée par Eco-Emballages s'appuyant sur les filières, à des prix indexés chaque fois que possible sur des mercuriales, la reprise garantie négociée avec FNADE ou FEDEREC pour le compte de leurs adhérents à des prix marchands, ou une reprise non garantie négociée directement avec un recycleur ou un intermédiaire à des prix libres

4. Notre position

Un système de collecte sélective ne peut se concevoir que si l'on est assuré d'un débouché pour les matériaux . De ce point de vue, il était impératif pour les organismes agréés de s'assurer de tels débouchés, et on ne peut que les féliciter d'avoir négocié avec les industriels français du recyclage le système de la garantie de reprise. Il faut également souligner la stabilité qu'apporte cette formule, ce qui répond à l'un des soucis des collectivités contractantes.

Pour autant, ce système n'est pas à l'abri de toute critique. En effet, les filières de recyclage, à qui on a demandé de s'engager sur une garantie de reprise des matériaux, ne l'ont accepté qu'à des conditions tarifaires qu'elles jugeaient suffisamment attractives pour elles-mêmes. La filière du plastique, pour laquelle le "prix de marché" de la matière première de récupération était initialement négatif, n'a accepté de jouer le jeu que moyennant la prise en charge par les organismes agréés de son déficit ; les

autres filières, pour lesquelles il existait déjà un marché des produits recyclés, n'ont accepté de s'engager sur la reprise de tous les tonnages triés, ce qui est une contrainte par rapport au marché, qu'à des prix tirés vers le bas. De surcroît, les engagements correspondants étaient pris pour six ans. Or, pendant ces six années, les marchés des matériaux recyclés, y compris le plastique (mais à l'exception du verre) ont connu une envolée. Les collectivités ont donc pu avoir légitimement l'impression, liées qu'elles étaient par leurs contrats, d'être tenues à l'écart des retombées bénéfiques de cet envol des marchés.

Il nous paraît donc sain qu'un élément de concurrence se soit introduit, sous forme de la formule de la reprise garantie, sur ce marché des matériaux recyclés. Il s'agit en effet d'un véritable marché, avec des acheteurs, des vendeurs et des cours, contrairement à celui des organismes agréés où la concurrence n'a pas de sens. Les bienfaits de cet élément de concurrence n'ont d'ailleurs pas tardé à se faire sentir : le relèvement des tarifs de reprise de la plupart des matériaux, et leur indexation pour la plus grande partie d'entre eux sur des mercuriales officielles, en sont les effets les plus visibles.

Cependant, même si un véritable marché a pu s'établir sur les matériaux triés en vue du recyclage, on ne peut négliger le fait que la garantie de reprise offre également un élément de sécurité pour toutes les collectivités, même les plus isolées sur le territoire, forme de service public qu'il ne faudrait pas perdre par un excès de concurrence. Le principe même de garantir aux collectivités la reprise de tous leurs tonnages de matériaux triés est un élément de service public - en l'occurrence, la garantie de reprise offre le même service, mais pas les contrats avec les recycleurs ou intermédiaires isolés. Un autre élément important de service public est l'égalité de traitement : toute collectivité, quelle que soit sa situation, a droit de contracter aux tarifs uniformes de la garantie de reprise⁴¹ - de ce point de vue, la reprise garantie n'offre pas le même service, car le contractant peut accepter ou non d'offrir cette formule à une collectivité donnée, et les tarifs pratiqués peuvent être différents suivant la situation de la collectivité ; a fortiori, les contrats « libres » n'offrent rien de semblable. Il nous semble donc qu'il y aurait un véritable risque, si la concurrence jouait trop largement, que les formules concurrentes n'écrèment le marché, en contractant de préférence avec les collectivités les plus importantes et les mieux placées géographiquement, et n'en viennent par contrecoup à « tuer » le système de la garantie de reprise, avec le rôle de service public qu'il peut jouer.

Une autre considération qui peut jouer dans la comparaison entre ces différentes formules est la place faite aux industriels français. Les filières qui interviennent dans le système de la garantie de reprise réunissent les industriels français, et sont sensibles à leurs intérêts. Dans une conjoncture où le marché est très demandeur de matériaux recyclés, et où par exemple la Chine est très importatrice de ferrailles et de polymères, la garantie de reprise réserve une part importante du marché aux industriels français, à des prix inférieurs à ceux que seraient capables de payer leurs concurrents asiatiques, ce qui peut être considéré comme un avantage offert par cette formule. Nous ne considérons cependant pas, pour notre part, qu'il y ait lieu, dans le seul objectif de favoriser les industriels français, d'introduire une distorsion dans la concurrence. Si les industriels chinois sont disposés à payer plus cher que les industriels français, malgré les coûts de transport, il n'y a pas de raison qu'ils ne profitent pas du marché. La seule limite à ce raisonnement est qu'il faut s'assurer, comme le demande la directive européenne, que le recyclage des matériaux ainsi exportés s'effectue dans de bonnes conditions, respectueuses des normes sociales et écologiques édictées par l'Union européenne.

Hâtons-nous de dire que le système de la garantie de reprise est, pour le moment, peu menacé par les systèmes concurrents. Les filières françaises détiennent encore, pour le moment, une part largement dominante du marché des matériaux triés en vue de la récupération.

⁴¹ L'égalité de traitement ne nous paraît pas, au niveau des principes, être une caractéristique indispensable du système ; favoriser davantage le recyclage dans les collectivités où il est le plus économique à réaliser, comme l'entraînerait la suppression de ce principe d'égalité de traitement, ne serait pas irrationnel ; nous constatons toutefois que ce principe a été adopté dès le départ, que tous les partenaires l'ont accepté et que les collectivités y sont attachées. Nous ne le remettons donc pas en cause.

La garantie de reprise, qui joue partiellement un rôle de service public, doit rester la base du système des filières de recyclage.

L'introduction d'une dose de concurrence, par le système de la reprise garantie, nous paraît être un bon stimulant pour le système de la garantie de reprise, adossé aux filières françaises.

L'indexation sur des mercuriales de la majorité des prix de reprise de la garantie de reprise nous paraît également un élément allant dans le sens de la transparence et de l'équité. La création de comités d'information matériaux va dans le même sens.

Il faudra être vigilant sur la répartition du marché entre les différentes formules, pour éviter un écrémage du marché par des formules concurrentes qui pourrait être préjudiciable à la garantie de reprise et à son rôle de service public.

En tout état de cause, les conditions du recyclage opéré sous le couvert d'autres formules que la formule de base doivent être contrôlées avec soin pour éviter toute déviation.

D. On s'oriente vers la disparition d'une illusion de concurrence

1. La dualité Eco-Emballages - Adelphe

Adelphe a été créé en même temps qu'Eco-Emballages, au moment de la mise en place du système issu du décret de 1992. Si Eco-Emballages s'est positionné d'emblée comme intéressé par la collecte sélective et le tri de tous les matériaux d'emballage, Adelphe ne s'est au départ intéressé qu'au verre. Ses promoteurs ont été les représentants de la filière des vins et spiritueux : Fédération des spiritueux, Fédération des caves particulières, Fédération des caves coopératives, Association française des embouteilleurs-distributeurs. Sont venus se rajouter à cet ensemble des individuels, personnes physiques ou sociétés parfois importantes (Pernod-Ricard, LVMH). Certes le recyclage du verre, par apport volontaire, existait avant Adelphe, mais l'organisme agréé estime avoir apporté une homogénéisation des prestations sur l'ensemble du territoire, en permettant à toutes les collectivités et non plus seulement aux mieux situées de s'engager dans cette démarche. Le portefeuille de contrats verre d'Adelphe s'est monté jusqu'à 17 millions d'habitants en 1996. À partir de cette date, les pouvoirs publics ont souhaité privilégier les contrats multimatériaux, et ont incité pour des raisons d'affichage de concurrence Adelphe à s'engager dans cette voie⁴². La généralisation des contrats multimatériaux a amené certains contractants d'Adelphe à passer à Eco-Emballages, d'autres à rester pour le verre chez Adelphe tout en se tournant vers Eco-Emballages pour les autres matériaux, tandis que d'autres encore faisaient confiance à Adelphe pour l'ensemble des matériaux. À l'heure actuelle, Adelphe est en contrat verre seul avec des collectivités représentant environ 5,1 millions d'habitants (dont plus de 80 % sont en contrat avec Eco-Emballages pour les autres matériaux), et en contrat multimatériaux pour environ 3,9 millions d'habitants - ce qui est supérieur à l'objectif de 3,1 millions fixé dans le précédent agrément. Il est à noter que les contrats d'Adelphe sont en général de petite taille, même si de gros clients comme Nice, Dijon ou Annecy font exception : le contrat moyen représente 14 000 habitants.

Adelphe se présente ainsi comme l'interlocuteur des petites collectivités, à qui il estime apporter un service de conseil, notamment en matière de communication, bien adapté. Au niveau financier, en revanche, il est clair que les soutiens apportés par Adelphe ou Eco-Emballages, découlant du même barème, sont identiques. Adelphe se positionne également sur le plan de la qualité : il est certifié ISO 9000 aussi bien qu'ISO 14000⁴³. Adelphe a été, dès avant l'adoption du barème D, un promoteur de la notion d'optimisation. Par rapport au soutien à l'optimisation prévu au barème D, qui a un caractère

⁴² Adelphe indique n'avoir pas été demandeur à l'époque ; ce n'est sans doute qu'à moitié vrai. Il avait d'une part un souci d'affirmer sa part de marché vis-à-vis d'Eco-Emballages, d'autre part la préoccupation de résorber son excédent de "provisions" qui était à l'époque indécemment ; se lancer sur le marché du multimatériaux était l'occasion de faire à la fois l'un et l'autre.

⁴³ Eco-Emballages ne serait certifié qu'ISO 14000.

automatique et forfaitaire, Adelphe prend un peu ses distances : pour lui, il y a un moment optimal pour faire les études d'optimisation, et ces études, dont la qualité n'est pas toujours garantie puisque l'aide consentie est forfaitaire et n'est pas plafonnée par la prise en compte d'un pourcentage maximal des dépenses consenties par la collectivité, doivent être sérieusement contrôlées.

Du côté des contributeurs, Adelphe affiche aujourd'hui un portefeuille de 12 000 adhérents, dont seulement 60 % appartiennent à son fief initial des vins et spiritueux. Il se fait fort de gérer, en particulier par un système de déclarations simplifiées formulables via l'internet, un parc de tout petits contributeurs, qu'Eco-Emballages écarte a priori parce que leur traque ne serait pas rentable. Il cite une étude de l'ADEME, d'après laquelle des emballages ménagers échapperaient actuellement au point vert pour une valeur potentielle de 40 M€⁴⁴. Parmi cette clientèle à reconquérir, Adelphe a identifié des cibles particulières comme les boulangers, les pressings, les livreurs de pizzas, les vendeurs par correspondance... qu'il se sent prêt à aller démarcher par mailing (un mailing à destination de tous les boulangers a été préparé) dès qu'il se sentira assuré du soutien des pouvoirs publics.

En ce qui concerne les filières et le recyclage des matériaux, Adelphe estime également avoir eu un rôle pionnier. Il a été parmi ceux qui ont alerté sur le fait que les prix de la garantie de reprise étaient inférieurs à ce que permettait le marché, et dès 2001 (soit bien avant le barème D) il a eu un contrat avec FEDEREC pour proposer aux collectivités une option du type reprise garantie. Une telle avancée, même si elle n'a pas eu un succès quantitatif très fort (quelques pour cent des tonnages, presque uniquement en papier-carton et métaux), a permis d'ouvrir le marché en créant une concurrence et d'améliorer les tarifs de la garantie de reprise.

En résumé, Adelphe estime avoir apporté, dans un système dominé par Eco-Emballages :

- un meilleur service aux collectivités ;
- une approche plus pointue des contributeurs ;
- une amélioration des prix de reprise.

Adelphe estime également avoir été un exemple de bonne gestion : les frais de fonctionnement ont été maintenus à un niveau très raisonnable, l'effectif ayant été limité à 16 personnes et le siège ayant été transféré en banlieue. Adelphe avait été également en son temps assez critique vis-à-vis du barème C, qu'il trouvait trop élevé pour les hauts taux de recyclage (mais à ce moment, selon ses dires, il n'aurait pas eu véritablement voix au chapitre dans les négociations) ; le passage au barème D est allé dans son sens. Enfin, Adelphe a toujours défendu les solutions optimales contre les solutions maximales, apparaissant ainsi aux yeux de certains comme l'apôtre de l'apport volontaire (qui correspondait bien effectivement à sa culture verrière d'origine) face aux prestataires des collectivités, qui poussent au porte à porte systématique ; en fait, dans ses contrats multimatériaux, environ 60 % sont traités en porte à porte. On peut ajouter que, pour les pouvoirs publics, Adelphe a aussi été parfois la source de questions pertinentes sur les pratiques, éventuellement contestables, de son grand collègue.

Le problème du rapprochement avec Eco-Emballages s'est posé du fait de la situation financière délicate dans laquelle se trouve actuellement Adelphe, après avoir eu pendant un temps des niveaux de réserves excessifs : sa prospection énergique auprès des collectivités a été en effet plus fructueuse que prévu, et, quand Adelphe a évoqué la possibilité de refuser certains contrats pour lesquels il était sollicité, le ministère lui a rappelé son obligation de répondre à toute demande de contractualisation de la part d'une collectivité, sous peine de retrait de son agrément. Eco-Emballages accumulant les excédents et Adelphe les déficits, une formule de transfert financier entre les deux sociétés, à la faveur d'une participation croisée autorisant les avances d'actionnaires, a été un moment envisagée. Finalement, la formule retenue, avec l'agrément sinon sous la pression des pouvoirs publics, est celle d'une augmentation de capital d'Adelphe, réservée à Eco-Emballages, couvrant les pertes constatées

⁴⁴ Soit 10 % de la valeur totale du point vert.

jusque fin mai 2005, suivie d'une revente partielle du capital, détenu à 100 % par Eco-Emballages après coup d'accordéon, permettant aux actionnaires initiaux d'Adelphe de revenir dans le capital à hauteur de 15 %. En revanche, ces anciens actionnaires garderaient la majorité (75 %) au conseil d'administration de l'Adelphe nouvelle, transformée en SA simplifiée.

La décision sur ce point, qui constituait l'une des questions évoquées dans notre lettre de mission, ayant été prise avant notre intervention, et approuvée par les pouvoirs publics, nous n'avons plus à la commenter, sinon pour en apprécier les conséquences. L'intérêt de cette formule, de préférence à une simple fusion, serait essentiellement de conserver pour les collectivités (et accessoirement pour les contributeurs) la liberté de choix, et la transparence. Cette liberté de choix est cependant beaucoup plus apparente que réelle, car, en raison de l'identité du cahier des charges des deux agréments, il est financièrement indifférent pour une collectivité, ou pour un producteur, de contracter avec un partenaire plutôt qu'avec l'autre. Cette "concurrence" qu'il a paru bon d'afficher ne porte pas sur les prestations fournies ni sur les tarifs ; elle porte beaucoup plus sur des styles ou types de contacts, auxquels les collectivités peuvent être d'ailleurs très sensibles.

En présentant le rapprochement en cours, Adelphe parle volontiers de "synergies" ; en fait, sous cette appellation, il comprend la possibilité d'apporter à chaque collectivité le type d'offre de services qui lui est le plus adapté, mais il ne semble pas être envisagé que les deux sociétés mettent en commun par exemple des outils tels que des logiciels adaptés à la communication ou à la gestion des aides : au contraire, chacune souhaite garder et afficher qu'elle garde sa spécificité. Cela ressemble donc plus à des alternatives qu'à des synergies.

Il faut bien noter, par ailleurs, que le rapprochement actuellement en cours prend en compte, pour les apurer, les déséquilibres financiers déjà constatés, mais ne comporte aucune disposition qui soit destinée à rattraper les déséquilibres futurs : les pertes d'Adelphe, qu'il est envisagé d'effacer par la manœuvre du coup d'accordéon sur le capital, sont les pertes constatées jusqu'à fin mai 2005, mais rien n'est prévu au-delà. Les mêmes causes pouvant continuer à produire les mêmes effets, il ne nous paraît pas du tout exclu qu'Adelphe continue à cumuler des déficits⁴⁵ ; les dirigeants d'Adelphe affichent un certain optimisme quant à l'évolution future de leur équilibre d'exploitation, mais ne l'argumentent pas de façon concrète. Faudra-t-il, pour sauver à nouveau Adelphe, réitérer une opération analogue de restructuration du capital ? Une autre voie pourrait être de rechercher un équilibre stable à terme par un transfert de contrats entre les deux organismes. Cette perspective soulève alors d'autres questions : peut-on imposer unilatéralement à une collectivité qui a choisi de contracter avec Adelphe de voir son contrat transféré à Eco-Emballages ? Et, au plan des principes, si l'on s'engage sur la voie d'imposer à une collectivité son contractant, quel est l'intérêt de maintenir la dualité des organismes agréés, qui ne se justifie que par le libre choix qu'elle est censée offrir aux collectivités ?

Comme l'a bien montré le rapport Hugon-Lubek de 1999, la concurrence sur le "marché" des organismes agréés est une illusion, car il n'existe pas véritablement de marché, et la prospection commerciale effectuée par ces organismes auprès des collectivités n'a pour effet que de leur rapporter des contrats qui les appauvrissent. Le rapprochement, imposé par les circonstances et béni par les pouvoirs publics, entre Eco-Emballages et Adelphe va dans le bon sens s'il contribue à diminuer les démarches de compétition effectuées par ces deux organismes l'un vis-à-vis de l'autre. Pour autant, le problème des déséquilibres financiers qui affectent ces organismes n'est pas définitivement résolu. Un système adéquat de tarification devrait permettre d'assurer l'équilibre général du système, en adaptant les sommes globales recueillies par les barèmes amont aux besoins globaux résultant des barèmes aval ; mais il n'existe aucun mécanisme régulateur qui assure l'équilibre financier, même sur longue période, de chaque organisme agréé pris isolément, par adéquation entre ses contrats amont et ses contrats aval. Le rapprochement actuel nous apparaît donc n'être qu'une étape, avant la fusion complète des deux organismes, ou la disparition de l'un d'entre eux par défaillance financière.

⁴⁵ Compte tenu de l'évolution erratique des "résultats" tant d'Eco-Emballages que d'Adelphe ces dernières années, l'inverse ne nous paraît pas non plus exclu.

2. La question de Cyclamed

Dans le panorama des organismes agréés, il convient de faire mention du système Cyclamed, mis en place par l'industrie pharmaceutique dans le cadre de l'article 10 du décret de 1992. Rappelons que cet article concerne les producteurs de produits emballés qui ont choisi, non pas de "contribuer" par le biais du système des organismes agréés à l'élimination des déchets issus des emballages de leurs produits, mais d'y "pourvoir" eux-mêmes. Pour ce faire, l'article 10 précité leur propose deux voies : soit instaurer un système de consignation de leurs emballages, soit organiser des emplacements spécifiquement destinés au dépôt de ces emballages après usage. C'est cette deuxième voie qu'a choisie le secteur pharmaceutique, en disposant dans les pharmacies d'officine des cartons destinés au retour des médicaments non utilisés et de leurs emballages, qui sont ensuite repris et triés⁴⁶ par les grossistes à l'occasion de leurs tournées. L'association Cyclamed, créée pour mettre en place et faire fonctionner ce dispositif, a fait l'objet d'agrément successifs au titre de la collecte des emballages, dont la durée de plus en plus courte traduisait la perplexité croissante des pouvoirs publics, depuis le 20 septembre 1993 ; le dernier agrément, échu depuis le 30 avril 2004, n'a à notre connaissance pas été renouvelé.

Cette association poursuit ainsi un triple objectif :

- un objectif environnemental, en triant et éliminant les emballages ;
- un objectif sanitaire, en retirant du circuit de la consommation les médicaments devenus inutiles ;
- un objectif humanitaire, en récupérant au profit de pays en voie de développement la fraction réutilisable de ces médicaments.

Le premier objectif est pertinent dans le cas de notre mission ; les deux autres objectifs lui échappent bien évidemment. Il se trouve que c'est en référence à ces deux derniers objectifs que le système Cyclamed a fait l'objet ces derniers temps de vives critiques. Pour ces points qui dépassent le cadre du présent rapport, nous ne pouvons faire mieux que de renvoyer à l'excellent rapport de janvier 2005, complet et précis, de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), qui analyse sous la plume de M. Étienne Grass et de Mme le docteur Françoise Lalande l'ensemble du système et ses dévoiements. En ce qui concerne l'aspect emballages, qui ici nous concerne seul, nous nous contenterons de constater que l'efficacité du dispositif est très faible : le rapport de l'IGAS conclut que 11 à 12 % seulement des emballages de produits pharmaceutiques sont collectés par le circuit Cyclamed. Cela signifie que le restant de ces emballages est éliminé par les collectivités chargées de la collecte et de l'élimination des ordures ménagères, parfois d'ailleurs par le circuit de la collecte sélective, du tri et du recyclage car les particuliers ne voient pas de différence de nature entre les emballages de médicaments (s'ils sont vides) et les emballages d'autres produits, mais en tout cas sans avoir acquitté le point vert⁴⁷.

Pour des raisons qui dépassent largement les considérations de gestion des déchets d'emballages, le rapport de l'IGAS propose de ne pas renouveler l'agrément de Cyclamed et de mettre fin au dispositif actuel. Nous prenons acte de cette proposition, et considérons que, sous le seul aspect de leur emballage, les médicaments n'ont pas de raison de bénéficier d'un traitement particulier. L'adhésion

⁴⁶ Ce tri a pour objectif de séparer la fraction réutilisable (dans un cadre humanitaire) des médicaments de la fraction non réutilisable ; il ne s'agit pas d'un tri effectué dans un objectif de recyclage des emballages, qui ne sont en l'occurrence pas séparés des médicaments : les emballages des médicaments réutilisables accompagnent ces médicaments, ceux des médicaments non réutilisables accompagnent également ces médicaments... dans les usines d'incinération, seul débouché considéré comme acceptable dans un souci d'hygiène et de santé publique. En conséquence, l'association Cyclamed participe au financement de ces usines.

⁴⁷ Les laboratoires acquittent en revanche une redevance qui assure le fonctionnement de Cyclamed ; on peut estimer que le coût de cette redevance représente environ la moitié de ce que coûterait le point vert.

des industriels du médicament à un système tel que celui d'Eco-Emballages nous semble donc souhaitable.

Le problème de l'élimination des médicaments non utilisés, même s'il est souvent techniquement lié, est un problème différent. Il est à rapprocher du problème de l'élimination d'autres catégories de déchets ayant un impact particulier sur l'environnement ou sur la santé, pour lesquelles des solutions doivent pragmatiquement être mises sur pied au cas par cas. Le rapport de l'IGAS suggère les grandes lignes de telles solutions, y compris en termes de prévention, pour les médicaments non utilisés.

3. Notre position

Le problème de la concurrence au niveau des organismes agréés a été maintes fois évoqué, au niveau pratique comme au niveau des principes.

Au niveau des principes, l'existence de plusieurs organismes agréés, et l'apparence de concurrence que cela présentait, a pu être considéré comme une protection contre une accusation d'entrave à la concurrence ou d'abus de position dominante qui aurait pu être portée au niveau européen. De fait, il n'y a eu aucune procédure de la sorte qui ait été engagée contre le système français ; en revanche, Eco-Emballages a lui-même notifié à la Commission, le 17 décembre 1993, la "pratique concertée" que constituait le système français, aux fins de faire reconnaître sa compatibilité avec les traités européens. Moyennant quelques modifications tout à fait marginales aux modèles de contrats utilisés par Eco-Emballages, et au terme d'une procédure qui a duré plus de sept ans, la Commission a reconnu, par décision en date du 15 juin 2001, qu'il n'y avait pas lieu pour elle d'intervenir à l'égard des accords notifiés concernant le système de collecte sélective et de valorisation d'emballages ménagers. Cette décision se fonde sur une série de considérants parmi lesquels on relèvera, notamment, que les contractants, qu'il s'agisse de producteurs ou de collectivités, ne sont pas indissolublement liés à Eco-Emballages puisque les contrats sont résiliables, moyennant préavis. Le fait que la résiliation des contrats entraîne de facto l'obligation pour le contractant de passer à un autre système ayant exactement les mêmes caractéristiques (en contractant avec Adelphe par exemple) n'est pas jugé répréhensible, et l'identité des conditions des deux systèmes "*traduit une intervention étatique et non pas une entente*". En outre, il existe toujours la soupape de l'article 10 du décret de 1992, qui permet, en principe, à un producteur de monter son propre système d'élimination des déchets d'emballages pour échapper au système des organismes agréés.

Nous pensons pouvoir déduire de cette décision de la Commission que le système français, ouvert dans son principe à la concurrence même si dans les faits cette concurrence ne joue que marginalement, n'est pas condamnable au niveau européen.

Au niveau pratique, nous ne pouvons que répéter que la concurrence ne joue pas, car il n'y a pas réellement de marché. Les barèmes approuvés par les pouvoirs publics sont d'une part identiques pour les deux organismes agréés, d'autre part construits de telle sorte que, globalement et en moyenne interannuelle, le budget des opérations de ces organismes soit équilibré en recettes et dépenses. L'intervention des organismes agréés a, de ce fait, un caractère qui l'apparente plus à un service public qu'à une opération commerciale.

Le rapprochement actuellement en cours entre Eco-Emballages et Adelphe peut être perçu comme une atténuation de la concurrence. Comme nous pensons que la pression concurrentielle n'existe pas actuellement sur ce que nous percevons comme un non-marché, cette atténuation de la concurrence ne nous paraît pas gênante. Le rapprochement en cours nous paraît au contraire tout à fait positif, en ce qu'il tend à résoudre le problème des déséquilibres financiers persistants, en sens inverse, des deux organismes. De ce point de vue, il nous semble même ne pas aller assez loin, car les déficits d'Adelphe risquent de se poursuivre et de poser à nouveau le même problème dans quelques mois, ou quelques années. Nous pensons que le problème de l'équilibre financier du système ne pourra être résolu que par la fusion, à terme, des deux organismes, et par la présence d'un seul organisme agréé qui pourra, en

application du principe selon lequel l'aval détermine l'amont, assurer son équilibre financier par l'adoption et l'évolution de barèmes adaptés.

Quant au cas particulier des emballages de médicaments, nous estimons souhaitable, conformément au rapport de l'IGAS, de les faire rentrer dans le lot commun et dans le système du point vert, sachant que les déchets constitués par les médicaments eux-mêmes peuvent poser des problèmes spécifiques à examiner par ailleurs.

Nous approuvons le rapprochement en cours entre Eco-Emballages et Adelphe.

Nous pensons qu'il faut aller plus loin, et prévoir à terme une fusion des deux organismes, fût-ce au prix d'une disparition de la concurrence, qui est en la matière beaucoup plus illusoire que réelle.

Nous approuvons les propositions de l'IGAS en ce qui concerne le non-renouvellement de l'agrément de Cyclamed, et nous estimons que les emballages de médicaments doivent rentrer dans le droit commun et acquitter le point vert.

II. Pour autant, des questions importantes restent à traiter

La consolidation et l'évolution somme toute favorable d'un dispositif en place depuis plus de dix ans, qui plus est assez largement reproduit en Europe, pourraient laisser penser que les problèmes de principe sont pour l'essentiel réglés, et que seule compte désormais la bonne marche de la collecte, du tri et de l'organisation des circuits de recyclage.

En réalité, c'est plutôt l'inverse que l'on constate : le dispositif fonctionne, c'est certain, et même de mieux en mieux, mais ce sont ses bases même qui sont encore fragiles ou qui sont devenues inadaptées.

Cela vaut pour l'environnement légal et réglementaire des opérations, pour les objectifs assignés dans le cadre des directives européennes et des contrats d'agrément, pour la fonction de pilotage de la politique par l'État, pour le périmètre des contributeurs, et enfin pour la prévention en amont.

A. L'environnement légal et réglementaire doit être clarifié

Le rapport Hugon-Lubek avait déjà souligné l'ambiguïté du décret de 1992. Citons simplement ici des extraits du début de ce texte :

« Dans son article 4, le décret [de 1992] pose en principe que tout producteur ou importateur est tenu de contribuer ou de pourvoir à l'élimination de tous les déchets d'emballages des produits qu'il met sur le marché à destination des ménages. Le texte laisse ouvert le choix entre le recours à des organismes agréés ou la mise en œuvre de systèmes propres, par voie de consignation ou par toute autre forme de récupération (...).

Cet universalisme fonde la responsabilité du producteur et la légitimité de la contribution due au titre de chaque élément d'emballage (...). Il fonde aussi le principe que chacun doit être éliminé, sans préciser l'acceptation de ce terme (...).

L'article 4 demande l'élimination, mais l'article 6 lui répond par le seul recyclage. En effet, (...), l'article 6, qui traite de l'activité des organismes agréés (...), précise que la contribution financière prévue à l'article 4 vise à leur permettre de mettre à disposition « les » emballages triés par filières de matériaux, laissant penser, de façon totalement irréaliste, que tous ceux qui contribuent sont visés par le tri. Traitant du soutien financier que ces organismes peuvent apporter aux collectivités en charge du processus de collecte et de traitement des OM (dont les déchets d'emballages font partie), le texte est alors limitatif : il indique simplement que ce soutien a pour but « d'assurer aux collectivités le remboursement du surcoût susceptible de résulter pour celles-ci du tri des déchets ».

Cette formulation et cette limitation entretiennent l'ambiguïté : en passant de l'article 4 à l'article 6, on passe de l'élimination de tous les emballages (...) au soutien financier de ceux qui seront recyclés (...).

Ainsi, l'article 6 du décret, en ne prévoyant pas d'autre disposition de soutien aux collectivités alors même que tous les emballages contribuent aux recettes des sociétés agréées (...) donne au recyclage une exclusivité qui n'est pourtant ni dans l'esprit ni dans la lettre de l'article 4.

Dès l'origine, le texte de 1992 porte donc en lui une contradiction interne, génératrice d'une dérive presque inévitable (...) dès lors qu'après avoir identifié les contributeurs comme étant tous les « producteurs » de produits emballés, et établi qu'ils peuvent s'acquitter de leur obligation en cotisant à une société agréée, il assigne à celle-ci une mission de financement en aval exclusivement tournée vers la promotion du recyclage-matière. Les flux financiers collectés, dont la justification est le principe « pollueur-payeur », sont dérivés vers le traitement des problèmes issus d'une seule catégorie de pollueurs : ceux qui produisent des emballages considérés comme recyclables par les filières de matériaux. »

A ces considérations sur l'ambiguïté du texte, naturellement toujours valables, s'ajoute l'incidence de deux facteurs nouveaux : d'une part la disparition *de facto* de voies alternatives à celles du recours à Eco-Emballages, qui pose la question de la légitimité de son monopole de fait au regard de son statut de société privée ; d'autre part les évolutions divergentes des coûts respectifs du tri (en vue du recyclage) et de l'incinération, qui ont rendu inopérante la notion de « surcoût ».

1. La question de la légitimité d'un simple agrément d'Eco-Emballages, devenant monopole de fait

La rédaction du décret de 1992 a été voulue très ouverte : les producteurs ou importateurs de produits emballés peuvent soit pourvoir eux-mêmes à l'élimination des déchets d'emballages résultant de la mise sur le marché de leurs produits (art. 4 et 10), soit recourir, pour cette élimination, aux services « *d'un organisme ou une entreprise agréé* » (art. 5 et 6).

A cette option de principe ouverte (de « faire » ou « faire faire ») s'ajoutait l'absence de monopole de l'organisme agréé. De fait, deux sociétés, Eco-Emballages et Adelphe, furent créés, puis agréés dans les conditions déjà décrites dans le rapport précité. Par ailleurs, le groupement Cyclamed fut agréé au titre de l'article 10 du décret⁴⁸.

Cette large palette visait à la fois à permettre l'exercice d'une liberté (pour les entreprises) et à présenter une assurance contre le monopole, qui dispensait (vis-à-vis des règles de la concurrence en général et de la vigilance de Bruxelles en particulier) de procéder à un appel d'offres. De fait, l'État (tout particulièrement la DGCCRF) s'est longtemps convaincu de la nécessité de préserver cette « concurrence », tant pour des raisons d'affichage que de doctrine.

Comme l'avait souligné le rapport de 1999, et comme nous l'avons rappelé plus haut, cette vision était doublement critiquable :

- la « concurrence » ne pouvait s'exercer, les organismes agréés étant tenus d'aligner tant leurs soutiens que les contributions amont, et n'ayant au surplus rien à « vendre » (au sens classique de ce mot) ;
- dès lors qu'existait plus d'un organisme, l'équilibre des comptes de chacun devenait très hasardeux, et même impossible ; la double liberté de choix de contractant offerte (en amont aux producteurs et en aval aux collectivités) interdisait la réalisation de l'équilibre par entité, même si celui de l'ensemble pouvait globalement être atteint.

Pour autant, le regroupement annoncé d'Adelphe et Eco-Emballages et le renoncement à la pseudo-concurrence n'épuisent pas le sujet, car ils posent la question de la légitimité d'une désignation de gré à gré d'une société *privée* unique en charge de cette fonction.

Nous sommes en effet dans une configuration où l'État confie à un opérateur unique en forme de société unique la mise en œuvre d'une politique publique. Les principes et la logique des marchés publics (expression à entendre au sens large) voudraient que cette désignation n'ait lieu qu'après une mise en concurrence formelle des éventuels candidats. Bien entendu, l'assimilation à un « marché public » ou à une « délégation de service public » est au cas particulier en partie inexacte, puisque le prestataire, qui ne doit rien facturer à l'État ni aux collectivités, ne pourrait être choisi sur un critère de prix (le barème amont étant par ailleurs fonction de paramètres qui lui échappent largement). Par ailleurs, pour ce qui concerne tant l'expérience acquise que l'aptitude à obtenir de l'ensemble des contributeurs potentiels qu'ils s'acquittent de leur obligation, Eco-Emballage est aujourd'hui difficilement remplaçable. Pour autant, le principe même d'un agrément exclusif d'une société privée, donc fermée, sans mise en compétition, peut poser problème.

La réponse à cette question pourrait être recherchée dans une dispositions du cahier des charges auquel l'opérateur agréé devrait satisfaire, et qui lui interdirait, de manière stricte et pendant toute la durée de l'agrément, toute réalisation de bénéfice. De la sorte, il ne serait porteur d'aucun intérêt particulier

⁴⁸ Ont également reçu un agrément la société Cristal d'Arques, avec un bilan très négatif qui a conduit à ne pas le renouveler, et les centres Leclerc pour les sacs de caisse, expérience en cours que nous évoquerons infra.

pour ses actionnaires (par rapport aux autres contributeurs), et n'apparaîtrait qu'au seul service de la politique publique dont il aurait la mise en œuvre.

Dans la pratique, Eco-Emballages ne réalise aucun bénéfice et, depuis l'obtention d'une dérogation de la direction générale des impôts, porte en provisions défiscalisées les excédents de cotisations perçues sur les versements opérés. Les sommes ainsi inscrites ne sont mobilisables qu'au bénéfice de son activité et des collectivités locales. Toutefois, cet accord conclu avec l'État n'a pas de traduction claire dans ses propres statuts⁴⁹.

Il nous semble que la vocation d'Eco-Emballages à représenter à lui seul l'ensemble des entreprises assujetties à l'obligation née du décret de 1992 serait mieux établie, et dès lors non contestable, si une disposition de ses statuts indiquait que tout excédent de recettes collectées sur ses charges (versements aux collectivités et charges d'exploitation courantes) doit être porté à un compte de provisions pour charges futures au seul bénéfice des collectivités sous contrat, sans aucune possibilité ultérieure de distribution aux actionnaires. Une telle disposition serait à l'évidence dissonante dans le paysage des sociétés commerciales, dont la finalité est le profit, et l'on assiste plus souvent au cas de formes associatives faisant abusivement du commerce qu'au cas de formes commerciales qui n'en font point. Néanmoins, interrogé à ce sujet, Eco-Emballages nous a fait valoir que les souplesses que permet la forme de société par rapport à toute forme de type associatif ou coopératif l'emportaient sur les inconvénients d'une inadéquation des finalités.

Il nous semble, dès lors que la seule condition de forme peut suffire à caractériser une société commerciale, que rien ne devrait interdire aux statuts de comprendre la disposition visée. Les statuts ne reflètent jamais que l'accord des parties qui scelle leur *affectio societatis*, et le renoncement aux bénéfices ne saurait être en soi illégal. Au demeurant un problème juridique ne pourrait se poser sans avoir été soulevé par une partie, et, si les actionnaires d'Eco-Emballages s'accordent sur la formulation, avalisée par l'État, on ne voit pas qui pourrait émettre d'objection.

Si toutefois une analyse juridique plus poussée s'opposait à l'existence d'une telle clause au sein des statuts⁵⁰, cette disposition devrait *a minima* être reprise formellement dans le texte de l'agrément, qui engage la société. La seule considération d'ordre fiscal actuelle, simple protection contre un assujettissement à l'impôt sur les sociétés, ne nous paraît en effet pas suffisante au regard de l'objectif consistant à supprimer toute possibilité d'apparition d'un intérêt financier direct des actionnaires d'Eco-Emballages.

Nous recommandons en conséquence que les statuts d'Eco-Emballages (et Adelphe) relatifs à « l'affectation et la répartition des bénéfices » soient revus pour supprimer toute possibilité de réalisation de bénéfice au profit des actionnaires, et qu'en cas d'impossibilité juridique de procéder ainsi une telle clause figure expressément dans la convention d'agrément.

2. Les évolutions des coûts respectifs des traitements alternatifs des ordures ménagères

Depuis dix ans, les coûts de l'incinération des ordures ménagères ont été renchérissés par la construction de nouveaux incinérateurs (les capacités préexistantes étant saturées), par les difficultés rencontrées par les collectivités – en particulier urbaines – à faire accepter par les populations ces implantations nouvelles, devenues de ce fait de plus en plus onéreuses en raison des contraintes d'insertion dans les sites, et par les exigences normatives d'adaptation du parc d'incinération existant (pour éliminer les rejets de dioxines notamment). Parallèlement, la faculté de mise en décharge s'est réduite, la loi réservant ce type de traitement aux déchets ultimes, et la chasse étant faite aux décharges sauvages, et

⁴⁹ L'article 23 des statuts « affectation et répartition des bénéfices » est de facture classique ; il prévoit notamment qu'après les réserves éventuellement constituées sur le résultat « le solde, s'il en existe, est réparti entre toutes les actions. ».

⁵⁰ Ce que semble conclure l'analyse de la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (cf annexe 6), sauf, à notre sens, en invoquant la notion « d'économie » que peut générer l'optimisation de la gestion du système qui conduit au paiement du point vert par les actionnaires.

son coût s'est également relevé, du fait de l'accroissement des exigences qualitatives des centres d'enfouissement technique réglementés.

Dans le même temps, la montée en charge des tonnages issus de la collecte sélective, en raison tant de son extension géographique (nombre de communes et de ménages desservis) que de l'amélioration des rendements par habitant, a conduit à un abaissement des coûts à la tonne du dispositif de collecte et de tri. En effet, les tournées des bennes spécialisées deviennent de plus en plus productives, et les centres de tri, une fois installés, peuvent accroître leur production, donc leur rendement, avec un coût marginal réduit.

Au total, et sans que des données chiffrées claires aient pu nous être fournies à cet égard (cette impossibilité tenant tant à la dispersion extrême des coûts entre collectivités pour celles qui les calculent qu'à l'inconnu en ce domaine pour les autres), l'avis convergent de l'ADEME et d'Eco-Emballages est que l'effet de ciseau a joué, et a, en quelques années, très notablement réduit, voire inversé⁵¹ le rapport des coûts pour les collectivités entre le dispositif conduisant au tri sélectif et le traitement « ordinaire » des ordures ménagères (par incinération ou mise en décharge). On peut ajouter que les tonnes triées allègent d'autant la masse des OM à traiter par les voies conventionnelles, et présentent donc, outre leur utilité intrinsèque (en termes de recyclage), l'avantage de réduire l'ampleur des problèmes quantitatifs d'incinération ou d'enfouissement qu'il y aurait, à défaut, à résoudre.

Ainsi, le « surcoût » qu'il s'agissait de gommer, selon le décret de 1992, a été sensiblement réduit, voire, dans de nombreux cas, est devenu un "sous-coût" ; dans cette seule logique, les soutiens d'Eco-Emballages n'auraient plus lieu d'être maintenus, et en toute hypothèse pas à leur niveau actuel.

Bien entendu, cette seule logique serait indéfendable, car elle irait à l'encontre du principe « pollueur-payeur », qui est un fondement de la législation sur les déchets. En outre, il serait anormal que les responsables de la mise sur le marché de produits emballés tirent profit de l'accroissement des coûts de traitement classique des OM, sachant que par ailleurs une fraction substantielle (en gros la moitié) des déchets qu'ils occasionnent s'y retrouvent malgré tout. Enfin, ni les collectivités, ni les pouvoirs publics, ni même les industriels, ne l'ont évidemment entendu ainsi.

Néanmoins, cette évolution met hors jeu la notion réglementaire de « surcoût ».

La conjonction de l'ambiguïté originelle du décret (entre le financement de l'élimination et celui du recyclage), de la suppression du pluralisme d'opérateurs, et de la réduction voire du changement de signe du surcoût spécifique de la collecte sélective et du tri rend aujourd'hui décalé et inopérant le décret de 1992. Nous estimons que le réviser devient urgent, pour asseoir la politique d'élimination des déchets d'emballages ménagers sur des bases solides.

3. Les bases d'une refonte du décret

a) Lever l'ambiguïté originelle du décret sur le champ des emballages dont l'élimination est financièrement soutenue par le dispositif

Comme déjà indiqué, le décret établit, par son article 4, la responsabilité financière de tout producteur⁵² au regard de « l'élimination de l'ensemble de ses déchets d'emballages ». Le deuxième alinéa de l'article 6 reprend les mêmes termes, en posant que l'organisme sollicitant l'agrément doit « justifier de ses capacités techniques et financières à mener à bonne fin les opérations requises pour l'élimination des emballages usagés ».

Cette formulation devrait exclure que le champ visé se restreigne aux seuls emballages dont l'élimination passe par le processus de collecte sélective et de tri en vue du recyclage.

⁵¹ Dans environ 25% des cas, selon l'estimation de l'ADEME.

⁵² Terme employé ici par commodité, au sens des personnes visées par ledit article.

Or l'ensemble du dispositif de soutien financier à l'élimination (esquissé par les alinéas suivants du même article 6) est bâti en ne considérant que cette fraction triée (même si des soutiens à l'incinération ensuite été adjoints, de manière modeste⁵³ et conditionnée).

La difficulté tient à ce que l'on fait jouer à un seul et même dispositif (celui du financement de la filière de collecte sélective et du tri) un double rôle : celui de mise en œuvre d'une politique de recyclage, et celui de mise en œuvre du principe pollueur-payeur. Or cette politique et ce principe ne se recouvrent pas. Pour qu'il en soit ainsi, il faudrait que tous les emballages soient recyclés, ce qui est une impossibilité et serait d'ailleurs une aberration (tant écologique qu'économique).

Dès lors qu'une société pivot du système, comme Eco-Emballages, a la double mission de collecte des contributions en amont destinées à équilibrer les versement des soutiens aux collectivités en aval, il est clair qu'il lui appartient de gérer dans leur ensemble les dispositifs financiers traduisant la « contribution » (nous reviendrons sur ce mot) des « producteurs » à l'élimination des déchets de leurs emballages. Mais celle-ci devrait exister au même titre, dans l'optique de responsabilité du pollueur, quelle que soit la voie empruntée pour l'élimination, dès lors qu'elle est écologiquement recevable : recyclage, incinération, compostage, voire mise en décharge.

Sous cet angle, on peut s'interroger sur le mode de soutien le plus pertinent.

Le soutien à la tonne triée, qui est à la base du dispositif actuel, donne au recyclage une primauté qui correspond à l'aspect de politique environnementale que l'on cherche par ailleurs à promouvoir, mais qui ne répond pas à la contribution de l'élimination de chaque emballage mis sur le marché.

Un soutien à la tonne « éliminée » (par toute voie admise) serait mieux adapté à l'universalisme du principe « polluer-payeur ». Il pourrait également être plus simple, en se fondant en partie sur un gisement théorique, fonction du nombre d'habitants de la collectivité.

En pratique, le soutien pour une collectivité donnée pourrait alors être constitué de deux composantes :

- une composante forfaitaire, correspondant à la fraction du gisement théorique de la collectivité non récupérée par le tri, et correspondant à une partie des coûts d'élimination par les autres modes que le recyclage ;

- une composante assise, comme dans les barèmes actuels, sur les tonnes triées réelles.

Dans ce cadre, la politique en faveur du recyclage pourrait se traduire par un taux de prise en charge des tonnes triées plus élevé que celui des tonnes statistiques éliminées par l'ensemble des autres voies réglementaires.

b) Mieux spécifier la dimension quantitative du soutien

Nous avons déjà évoqué les termes du décret, eux-mêmes repris de la législation sur les déchets : les producteurs doivent « *contribuer ou pourvoir* » à l'élimination des déchets de leurs emballages ; par ailleurs, les sociétés agréées versent des soutiens aux collectivités visant à compenser le « *surcoût* » de la filière de collecte sélective et tri.

Contribuer, pourvoir, surcoût, tels sont les trois termes dans lesquels chacun puise à sa guise pour démontrer ce qu'il veut : par exemple, la société agréée, qu'elle assume son rôle ; les collectivités, qu'elles ne reçoivent pas leur dû.

⁵³ Et qui l'est d'autant plus que (comme il vient d'être indiqué) le coût de l'incinération a, si l'on ose dire, flambé.

On peut en effet comprendre « *pourvoir* » comme assumer, prendre en charge, c'est-à-dire financer intégralement⁵⁴ ; on peut aussi entendre ce mot comme signifiant faire soi-même, directement (par opposition à faire faire). Le verbe « *contribuer* » peut signifier une prise en charge partielle, ou, dans une acception non quantitative, une prise en charge indirecte, ce qui n'est pas forcément équivalent⁵⁵. Quant au « *surcoût* », son caractère insaisissable et inchiffable a déjà été souligné, sans même souligner que nul ne sait s'il s'agit d'un surcoût réel, statistique ou théorique.

Face à ce problème, les acteurs du système en sont venus à s'accorder sur un terme qui ne figure pas dans le texte, sans d'ailleurs être plus clair pour autant : le *partage des coûts*. Son seul intérêt est qu'il peut traduire *a posteriori* le résultat de tout accord, et, comme tel, il rend effectivement toute forme d'accord possible. Néanmoins, les francs-tireurs qui contestent l'accord atteint sont fondés à pointer que ce *partage* n'est pas prévu en droit.

La vertu d'un texte réglementaire devrait être la précision. Sous cet angle, le décret de 1992 n'est pas vertueux.

Sans écarter qu'il y ait *de facto* partage (ce qui est nécessairement le cas dès lors que l'une des parties n'assume pas 100% des coûts), le texte devrait à tout le moins indiquer les bases ou les objectifs de prise en charge, par le mécanisme du point vert, de coûts afférents à l'élimination des emballages pris en charge par les collectivités locales, dans le cadre de leur responsabilité légale au regard de la gestion des ordures ménagères.

c) *Opter clairement pour une référence de coûts optimisés*

Une difficulté vient de ce que les coûts réels exposés par une collectivité tiennent au moins à cinq facteurs : les caractéristiques de son habitat et de son territoire ; les performances de tri des habitants desservis (en quantité et qualité) ; l'équipement de proximité en matière de traitement des ordures ménagères (filière sélective et traditionnelle) ; l'organisation et la performance technique de ses systèmes de collecte et de tri ; les conditions locales de passation des marchés de sous-traitance.

De ces variables (auxquelles on peut ajouter l'étendue de la zone de collecte et de tri) découlent une très large fourchette des coûts mesurés, dans les schémas étudiés par l'ADEME⁵⁶. Or, si le barème de soutien prend en compte des deux premiers éléments, il est naturellement indépendant des trois autres. Parmi ceux-ci seuls les deux derniers peuvent relever d'une action de relatif court terme. L'équipement de la zone en moyens de traitement des déchets est évolutif, dans le cadre des plans départementaux, mais à un horizon assez large.

Selon les études de l'ADEME, les « coûts aidés » de la filière ordures ménagères résiduelles varient moins fortement selon les collectivités que ceux de la filière sélective. L'étude de 2001 indique en effet une fourchette de 100 à 170 €/t, soit un écart de 1 à 1,7 (à comparer à l'écart de 1 à 3 dans le cas de la filière sélective). Il est permis de penser que l'optimisation des coûts a été moins poussée dans le cas de cette dernière que dans celui, beaucoup plus ancien, de la gestion des ordures ménagères classiques. Naturellement, l'incitation à l'optimisation des coûts doit demeurer un axe fort du futur. En ce sens, les coûts à couvrir ne peuvent s'entendre que des coûts théoriques optimisés, différenciés selon les types d'habitat, en fonction des enseignements qui pourront être tirés de la multiplication en cours des études de cas conduite par l'ADEME.

⁵⁴ Selon le Robert : « *faire ou fournir le nécessaire pour* ».

⁵⁵ Selon le Robert : « *payer sa part d'une dépense ou d'une charge commune* ».

⁵⁶ Selon l'étude des coûts de 2001 de l'ADEME analysée infra, les coûts complets hors verre calculés varient de 1 à 3 (entre 200 et 600 €/t).

Rappelons que, selon les études de l'ADEME présentées à la commission consultative d'agrément, l'indicateur du niveau de prise en charge des coûts d'élimination⁵⁷ des déchets d'emballages ayant contribué en amont (par le point vert) s'établissait à 45% en 2003 (en hausse de un point sur 2002).

Dans l'optique de la prochaine échéance de 2011, les principes suivants pourraient donc être discutés, et leur application en termes de barèmes définie, sur la base de nouvelles études de terrain à conduire d'ici là :

- une approche fondée sur les coûts techniques⁵⁸ théoriques optimisés pour chacune des deux filières distinctes d'élimination (sélective ou ordures ménagères résiduelles) ;
- la recherche d'un taux global de couverture théorique différencié selon ces deux filières :
 - * pour la filière de recyclables triés (décomposée par matériau), le taux de couverture maximal visé pourrait atteindre 100 % pour les bonnes performances de tri,
 - * pour la filière OM résiduelles (tous matériaux confondus), la couverture pourrait être moindre.

B. Les objectifs assignés au système devraient être mieux justifiés

Par rapport aux conditions qui prévalaient lors de l'audit de 1999, la connaissance des problématiques de gestion des déchets d'emballages, sous le double aspect de la recherche de l'objectif de recyclage et de la mesure des gisements de référence ainsi que des coûts de traitement, a sensiblement progressé. Toutefois, les études réalisées n'apportent pas de réponses simples et universelles : la réalité est nécessairement très difficile à appréhender, et les conditions locales (notamment des collectes et traitements) exercent une forte influence sur la recherche de l'optimum.

1. L'objectif de recyclage

A la question portant sur la justification des objectifs de recyclage, tous nos interlocuteurs, y compris le MEDD, se sont retranchés derrière les objectifs fixés par la directive européenne ; cette directive elle-même, dans ses objectifs chiffrés, prétend s'appuyer sur l'étude RDC-Pira. Elle mérite donc d'être examinée.

a) L'étude RDC-Pira

La méthodologie de cette étude est la suivante : pour plusieurs matériaux d'emballage, et pour plusieurs situations types (habitat dense ou dispersé - alternative au recyclage consistant en décharge ou en incinération), une étude chiffrant les coûts externes de chaque solution (pollution, effet de serre, etc.) est effectuée. On en déduit, pour chaque matériau et pour chaque situation, la solution optimale (c'est-à-dire la moins coûteuse socialement, tous coûts internes et externes pris en compte) parmi les suivantes : pas de collecte sélective - collecte sélective en apport volontaire - collecte sélective en porte à porte. Il s'en déduit, en tenant compte des rendements qu'il est raisonnable d'escompter de chaque mode de collecte, un taux de recyclage optimal pour chaque matériau dans chaque situation. En agrégeant les résultats ainsi obtenus, et en connaissant, par pays, les tonnages de matériaux en cause et la fréquence des "situations", on obtient un taux optimal (en fait, une fourchette) de recyclage par matériau et par pays, qu'on peut encore agréger pour avoir un taux optimal tous matériaux par pays ; puis, par agrégation des pays, on établit un taux optimal européen par matériau, et enfin un taux optimal européen tous matériaux confondus.

L'étude semble avoir été faite très honnêtement, et n'avoir pas sollicité les chiffres dans un sens ou dans l'autre. Les résultats en sont quand même extraordinairement fragiles, comme cela est montré par les études de sensibilité à certains paramètres contenues dans l'étude elle-même. Ainsi, les incertitudes

⁵⁷ Soutien des sociétés agréées plus recettes industrielles, rapportés aux coûts complets.

⁵⁸ Au sens de l'ADEME : les coûts techniques sont les coûts nets après imputation des recettes tirées de l'exploitation des déchets (ventes de tonnes triées aux filières de reprise)

énormes sur le coût de la collecte en porte à porte peuvent déplacer la solution optimale. Il en serait de même pour une variation de 20 % des coûts habituellement externes, mais internalisés par l'étude ; or on sait combien ces coûts sont incertains, et pour une part conventionnels.

Outre ces deux paramètres, cités par l'étude elle-même, une autre source d'incertitude importante dans l'évaluation est l'évaluation des rendements pouvant être atteints par les différents modes de collecte. C'est pour une part Eco-Emballages lui-même qui est à la base des données retenues pour ce paramètre ; il est toutefois très évolutif et, pour une même situation, dépend largement du degré de mobilisation des acteurs.

On relèvera également que l'étude suppose implicitement que le recyclage est possible, bien qu'il y ait quelques considérations sur les obstacles au recyclage, ce qui risque de conduire à des taux optimaux de recyclage non effectivement praticables (cas du verre, où les débouchés semblent se raréfier, du moins en France pour le « verre vert », le seul produit par cette voie).

Enfin, les situations sont sans doute définies de façon trop schématique : ainsi, pour l'incinération, aucune distinction n'est faite entre l'utilisation de l'énergie produite sous forme d'électricité, de vapeur ou de cogénération, ce qui doit fortement altérer le bilan écologique.

b) L'application approximative de l'étude

Prenons cependant comme référence les résultats de l'étude RDC-PIRA, faute de mieux. La directive européenne les a-t-elle bien pris en compte ? Loin de là ! L'étude RDC-PIRA aboutit à des fourchettes optimales par matériau et par pays ; la directive impose les mêmes objectifs par matériau pour tous. L'étude débouche sur une fourchette de recyclage optimale européenne tous matériaux de 50 à 68 % ; la directive retient 55 à 80 %, se plaçant ainsi volontairement du côté d'un recyclage excédant l'optimum. Par matériau, l'objectif minimal de la directive (elle ne fixe pas d'objectif maximal, contrairement aux conclusions de l'étude DRC-PIRA) se trouve parfois au-dessous de la fourchette optimale basse (plastique : 22,5 % pour une fourchette de 28 à 38 % ; bois : 15 % pour une fourchette optimale de 47 à 65 %) - ce qui n'est d'ailleurs pas cohérent avec la recherche mentionnée d'une « suroptimisation » en taux global de recyclage. Il y a donc beaucoup d'écarts, dont la motivation reste inconnue, entre les données de l'étude et les objectifs fixés par la directive.

La méthodologie de l'étude montre bien que l'optimisation a une forte dimension locale : elle est fonction non seulement de la géographie humaine des territoires (nature et densité de l'habitat), mais aussi des modalités localement accessibles de traitement de l'ensemble des ordures ménagères (lesquelles constituent des alternatives à la collecte sélective). C'est donc en réalité à l'échelle des agglomérations et de l'organisation territoriale de la gestion des déchets, donc à l'échelle départementale, que l'optimisation doit trouver une traduction opérationnelle⁵⁹. Plus le périmètre considéré s'élargit, au territoire national, puis à l'Europe, plus l'optimisation devrait être entendue comme purement statistique, c'est-à-dire comme la simple résultante de comportements ou de choix diversifiés, chacun optimisé de manière opérationnelle à sa propre échelle. En d'autres termes, il n'y a pas de raison que l'optimisation à l'échelle d'un territoire soit celle qui s'impose à chacune des parties qui le constituent. C'est pourtant la voie prise par la directive.

Par ailleurs, le fait que les mêmes objectifs par matériau et le même objectif global tous matériaux confondus s'imposent aux différents Etats de l'Union (sans prise en considération de la composition du gisement d'emballages qui caractérise chacun d'eux) entraîne des incohérences. Ainsi, pour la France, la satisfaction des objectifs matériau par matériau ne suffit pas, on l'a vu, à répondre à l'objectif global.

⁵⁹ Ce qui était une des conclusions du rapport Hugon-Lubek de 1999.

La question de l'opacité et de la non-adéquation des objectifs affichés à une optimisation véritable sur le terrain reste donc posée. Le MEDD devrait s'en saisir aux fins de faire évoluer dans le futur le dispositif, dans le cadre de la prochaine révision de la directive.

2. La connaissance des coûts

Après l'approche théorique par scénarios optimisés de 1998, l'ADEME a réalisé en 2002 une étude sur les coûts de la collecte sélective et du tri, en analysant sur le terrain des expériences concrètes (28 opérations de collecte et 20 centres de tri). Le choix des sites assure une certaine représentativité de la diversité des cas de figures observables, sans pour autant que l'étude ait une valeur statistique (ce qui nécessiterait beaucoup plus d'observations, et une pondération adéquate de l'échantillon).

Selon la même terminologie qu'en 1998, l'ADEME a calculé dans chaque cas le coût complet, le coût « technique » (coût complet diminué des recettes industrielles liées aux ventes de matières ou d'énergie issues des traitements), et le coût « aidé » (coût technique diminué des concours de toute nature des sociétés agréées).

Pour la filière de collecte sélective des recyclables, les résultats sont étonnamment dispersés, selon les sites et les types de collecte.

Globalement, et tous matériaux confondus, les tonnes collectées par habitant varient dans un rapport de 1 à 7, et les soutiens accordés par tonne sont dans un facteur de 1 à 11. Pour la majorité des sites, le coût complet à la tonne s'établit dans une fourchette de 150 à 350 €, le coût technique varie entre 110 et 320 €, et le coût aidé entre 50 et 250 €.

Pour autant, les plages de variation apparaissent de même ampleur quel que soit le milieu (urbain, semi-rural, rural). Au total, l'étude conduit à imputer la dispersion des coûts à l'ensemble des paramètres de gestion, dont l'optimisation est souvent insuffisante, qu'ils s'appliquent à la collecte ou au tri.

Une simulation d'optimisation a en effet montré la possibilité d'abaisser d'environ 20 % la valeur de la médiane des coûts constatés. Ce chiffre, qui n'a pas de valeur statistique pour évaluer le volume à attendre d'économies globales (les échantillons n'étant pas pondérés), montre néanmoins que dans de très nombreux cas des gains substantiels peuvent être attendus de l'optimisation (d'autant plus, montrent les graphiques, que les coûts de départ sont élevés).

Parmi les nombreux facteurs en jeu (dont les rythmes de collecte), il faut souligner la productivité des centres de tri, d'autant plus élevée que les tonnages traités sont massifs. En dessous de 10 000 tonnes par an, un centre de tri est techniquement dépassé et économiquement inefficace. Or près des deux-tiers des centres traitent moins de 5 000 tonnes, et seulement 10% en traitent plus de 15 000 (tonnage permettant une bonne performance économique par l'automatisation du tri). Selon Eco-Emballages, le nombre de centres de tri constituant le parc français devrait, au plan de l'efficacité, être divisé par deux ou trois. Il s'agit d'une donnée dont les principaux acteurs locaux sont conscients, mais sur laquelle une marche arrière en vue d'un regroupement est naturellement difficile, la plupart des centres étant de création récente, et des enjeux d'emplois et d'insertion étant en cause. D'une manière générale, on retrouve s'agissant des centres de tri un reflet de la trop grande atomisation de l'organisation du traitement des déchets en France, pour laquelle le département (ou l'équivalent en superficie ou population) serait le niveau optimum, mais qui est trop rarement retenu. Toute incitation au regroupement en ce domaine irait naturellement dans le bon sens⁶⁰.

⁶⁰ C'est pourquoi, malgré certaines critiques qu'il suscite sur ce point (de la part de ceux qui n'en bénéficient pas), le barème de soutien subordonnant les concours à l'habitat dispersé à une superficie ou population desservie minimale et les valorisant en fonction de la population nous paraît avoir un effet incitatif conforme à l'optimisation des coûts.

Ces résultats de l'étude ADEME 2001 sont fort intéressants, mais la taille encore trop restreinte de l'échantillonnage leur ôte une valeur représentative. En somme, chaque cas apparaît, à cette échelle, comme particulier. Même s'il importe moins de dégager des grands principes d'optimisation (qu'on ne sera jamais certain de pouvoir plaquer sur une situation concrète) que d'inciter les collectivités à engager les études correspondantes pour ce qui les concerne directement, une meilleure connaissance des problématiques de coûts reste indispensable pour que la puissance publique oriente ses impulsions.

Bien que les résultats ne puissent être attendus rapidement, un approfondissement de ces analyses, sur la base d'un nombre beaucoup plus élevé de collectivités nous paraît s'imposer. Il permettrait de concrétiser pour l'ensemble des collectivités des exemples types d'optimisation et de donner une mesure plus significative des gains à en attendre.

C. Le pilotage par l'État doit être renforcé et le champ des contributeurs complété

1. Une politique publique copilotée par les industriels et l'AMF

Depuis l'origine, le dispositif d'ensemble a été conçu puis dirigé par les industriels regroupés au sein d'Eco-Emballages (et pour une plus faible part au sein d'Adelphe). Le cahier des charges qui leur est imposé, censé traduire la politique publique à mettre en oeuvre, a été préparé et proposé par les industriels eux-mêmes, et l'État, heureux de pouvoir éviter un système de taxation, s'y est rallié⁶¹.

L'autre acteur majeur est l'AMF. Celle-ci est bien entendu légitime à jouer un rôle de premier plan, puisque les collectivités locales ont la charge légale de la gestion des déchets sur leur territoire. Néanmoins, le tête-à-tête entre Eco-Emballages et l'AMF (même avalisé par la commission d'agrément dont la composition est beaucoup plus large) laisse largement l'État hors jeu. Une fois que les deux partenaires se sont entendus (ce qui peut être long et difficile), les pouvoirs publics n'ont d'autre option que d'acter l'accord.

Or il s'agit de mettre en oeuvre une politique publique, conçue dans un cadre européen. L'État devrait être moteur, et non grand témoin.

2. Le MEDD devrait assurer le pilotage du système

La comparaison des moyens dont disposent Eco-Emballages et le MEDD pour concevoir la politique d'élimination des déchets d'emballages et en analyser les résultats conduit à un constat que l'on peut formuler dans bien d'autres domaines : c'est le grand opérateur qui trace la route, et le ministère suit, du mieux qu'il peut. La difficulté intrinsèque que ce schéma courant pose au cas précis est que l'opérateur n'est pas une entité publique, émanation directe de l'État dont l'orientation vers l'intérêt général est une composante identitaire, mais une société privée procédant des industriels qui mettent sur le marché leurs produits et en l'occurrence leurs emballages. Le dire n'est pas émettre à leur rencontre la moindre critique. Ils ont le mérite d'avoir monté un système valable, cohérent avec l'intérêt général tel que les objectifs des directives européennes les expriment, et de le faire fonctionner avec l'efficacité propre aux industriels.

Néanmoins, un opérateur, surtout privé, ne devrait pas être en charge d'établir les principes de la politique publique.

Il suffit de prendre quelques exemples pour s'en convaincre : les incitations financières du barème, évoquées supra, au regroupement des collectivités ; les principes directeurs, également rappelés, régissant le système de reprise des tonnes triées par les filières ; les orientations mises en oeuvre pour ce qui concerne la compensation entre matériaux, qui influe sur leur position concurrentielle respective.

⁶¹ Le rapport de 1999 exposant de manière détaillée la genèse du dispositif, nous n'y reviendrons pas.

Dans les trois cas, ce sont les sociétés agréées qui ont posé les principes, puis les ont mis en application. Si, en l'espèce, ils n'appellent pas de critiques de notre part, ils fixent des orientations et mettent en jeu des intérêts qui nous paraissent relever directement des prérogatives de la puissance publique. Eco-Emballages, d'ailleurs, ne voit pas les choses autrement, et préférerait, ne serait-ce que pour s'épargner d'être critiqué sur ces points, que l'État soit plus actif dans la détermination des principes de la politique qu'il doit mettre en œuvre.

Par ailleurs, nul autre qu'Eco-Emballages n'est en mesure d'effectuer ou commanditer les études et validations permettant de juger des résultats de la politique qu'il a mise en place. Nous l'avons souligné, une connivence naturelle s'établit entre cet opérateur et l'ADEME, car l'Agence doit se reposer, dans de nombreux cas, tout en s'efforçant de conserver son regard critique, sur les moyens humains et financiers d'Eco-Emballages pour accomplir sa mission.

En effet, l'ADEME, qui apporte naturellement son appui au MEDD dont elle est le bras armé, est également trop peu équipée (une seule personne, à peine plus qu'au ministère), et ses moyens financiers propres pour ce champ d'études ne sont pas (et ne seront jamais) à l'échelle de ceux d'Eco-Emballages.

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 des 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.

3. La représentation de l'État au sein des sociétés agréées devrait évoluer

Ce n'est qu'en 1997, en raison des excédents accumulés par Eco-Emballages pour lesquels une dérogation, visant à permettre la constitution de provisions déductibles à hauteur correspondante, devait être demandée à la direction générale des impôts, qu'une fonction de « censeur » a été attribuée à un représentant du MINEFI et confiée à un contrôleur d'État. Le rapport de 1999 évoquait déjà l'ambiguïté de cette position, et le mal-être de son titulaire, dont les pouvoirs d'investigation de principe étendus ne trouvent pas, en pratique, les moyens d'être exercés, dès lors que la société agréée en a une vision restrictive.

Depuis, la question de la passation en provision de tout excédent de produit sur les charges a été réglée de manière permanente⁶², et la présence d'un représentant de la sphère financière de l'État a perdu de son sens. Autant le MINEFI peut être légitime à diligenter un audit périodique de la gestion des flux financiers mis en œuvre par Eco-Emballages dans le cadre de l'agrément donné par les pouvoirs publics, autant une forme, même légère, de présence permanente de contrôle d'État sur une société privée paraît décalée. S'il est estimé que cette présence est nécessaire à la bonne application du cahier des charges, le même raisonnement pourrait alors être tenu pour tous les concessionnaires de l'État !

En revanche, dans la ligne de la préoccupation de revalorisation du rôle du MEDD dans le dispositif, et d'une affirmation de son rôle de pilote et régulateur du système, sa présence (naturellement sans voix délibérative) au conseil d'administration d'Eco-Emballages (et d'Adelphe) aurait une justification forte. Il s'agit en effet de veiller à ce que le MEDD dispose en permanence des informations nécessaires et des outils de suivi des résultats, qu'il puisse être à même de donner son avis sur les inflexions envisagées ou débattues en ce qui concerne les moyens de mise en œuvre, pour s'assurer qu'ils sont en phase avec l'orientation de la politique qu'il aurait définie ou qu'il entend promouvoir.

⁶² Cf. lettre du 12 mai 2004 de la directrice de la législation fiscale, objet de l'annexe n°3.

Nous préconisons donc que le siège de censeur au conseil d'administration d'Eco-Emballages (et d'Adelphe) actuellement occupé par le MINEFI soit confié au MEDD, et que les moyens et marges de son action dans ce cadre, au service de la politique publique, soient réaffirmés.

4. Faire contribuer les cafés, hôtels, restaurants (CHR) et les commerces

La situation qui prévaut dans le cas des déchets d'emballages des CHR et commerces n'est pas acceptable.

De manière générale, les emballages correspondant à ces activités, qui ne « contribuent » pas au point vert, sont déposés dans des conteneurs *ad hoc*, mais positionnés, comme les autres, le long des trottoirs. Les bennes les collectent au même titre (voire en même temps) que les emballages « ménagers », avec lesquels ils sont naturellement triés en mélange.

Au démarrage du dispositif, les sociétés agréées étaient donc amenées à soutenir des emballages non contribuants, ce qui était assurément anormal, mais avait la vertu collatérale de doper les performances et d'aider à l'atteinte des objectifs. Dans le même temps (à partir de 1993), la « redevance spéciale » devait s'appliquer de manière obligatoire à ces activités, dans les collectivités assujetties à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères qui assurent la collecte de ces déchets, de sorte que, sans payer le point vert, ils contribueraient néanmoins pour leur dû aux dépenses des collectivités locales.

On constate aujourd'hui que les collectivités répugnent à déclarer qu'elles effectuent le ramassage des emballages de CHR et commerces (collecte qui n'est pas pour elles une obligation), tout en y procédant néanmoins. Les autorités en charge du contrôle de légalité ne rejettent pas pour autant les budgets présentés et la DGCL ne s'imagine pas les y inciter. En définitive, ces emballages sont collectés et triés en quelque sorte gracieusement pour les commerçants et alourdissent simplement la TEOM acquittée par les ménages. En effet, parallèlement, les sociétés agréées ont cessé de soutenir les tonnages correspondants, du fait de la multiplication des sondages effectués sur les balles de matériaux en sortie de tri⁶³. C'est cette réfaction qui a conduit au recalage de l'estimation par l'ADEME du gisement contributif de référence du barème, abaissé de 121 kg à 86 kg/habitant/an.

À ce propos, nous devons souligner que cette réfaction est contestée (dans son montant) par nombre de collectivités, qui la jugent excessive, sans pour autant apporter d'éléments probants à l'appui de leur protestation. Toujours est-il qu'une nouvelle estimation par l'ADEME, selon des modalités transparentes, serait utile pour désarmer ce qui peut n'être qu'une incompréhension (ou une mauvaise humeur somme toute compréhensible face à une modification de prise en compte du gisement qui se traduit par un abaissement fort du barème au-delà de cette référence, comme exposé supra).

Au total, comme il vient d'être indiqué, les tonnages d'emballages des CHR et commerces ne supportent ni contribution en amont, ni forme de taxation en aval, et par ailleurs leur évaluation entretient une discorde sur l'évaluation du gisement ménager soutenu.

Ne pouvant manifestement sortir de cette anomalie par le bas (l'imposition de la redevance spéciale), nous proposons donc d'en sortir par le haut, c'est-à-dire en assujettissant à la contribution amont au point vert les emballages concernés. En réalité, il n'y a aucune autre raison pour les avoir jusqu'ici écartés que l'interprétation très restrictive et assurément contestable donnée aux termes « *emballages des produits utilisés ou consommés par les ménages* »⁶⁴. Un produit *utilisé ou consommé par un ménage* est, à notre sens, un produit qu'il achète, et peu importe, en réalité, que sa « consommation » ait lieu à domicile ou pas. En outre, rien dans le texte ne permet en réalité d'exclure une couche

⁶³ Ceci est néanmoins assez forfaitaire, car, si l'on sait reconnaître dans une balle un « sur-emballage » de commerce, rien ne distingue (par exemple) une canette consommée au comptoir de la même achetée par un ménage et consommée à son domicile (les deux portent d'ailleurs l'impression du « point vert », bien que la première ne l'ait pas acquitté).

⁶⁴ Définition du champ du décret de 1992, cf. article 3.

quelconque d'emballage, au prétexte qu'elle serait ôtée par le commerçant ou conservée par lui, dès lors que le ou les produits ainsi emballés ont été utilisés par des ménages, c'est-à-dire des consommateurs, où que ce soit.

Nous proposons d'assujettir au « point vert » tous les emballages de produits destinés à la consommation des ménages, que celle-ci ait lieu à leur domicile ou dans des locaux commerciaux.

D. Engager des études et des actions de prévention en matière d'emballages ménagers

1. Clarifier l'approche de la prévention, et engager les études nécessaires en ce domaine

Il est paradoxal que la politique publique en matière d'emballages ménagers mise en œuvre par l'État et l'Europe se limite à fixer des objectifs en ce qui concerne leur élimination et en particulier leur recyclage, sans chercher activement à en réduire le tonnage mis sur le marché, et moins encore à orienter, dans un sens qui serait favorable à l'environnement, sa composition par matériaux⁶⁵. L'action publique se situe donc exclusivement dans le curatif, en laissant de côté l'approche par la prévention.

Pourtant, comme pour la généralité des nuisances, la diminution à la source serait la meilleure manière, aux plans économique et écologique, de traiter la question.

Actuellement, selon l'ADEME, le tonnage du gisement n'augmente plus, et s'est même réduit depuis le pic des années 1995. Cette évolution favorable ne tient pas au nombre des emballages, qui poursuit sa progression, mais à leur poids unitaire moyen, qui diminue sous un triple effet :

- l'allégement technique propre à chaque matériau (par exemple le poids de la bouteille d'eau minérale ou de la canette, à contenance inchangée) ;
- la substitution de matériaux légers (souvent composites ou plastiques) à des matériaux lourds (verre et acier) ;
- la réduction du volume moyen des produits emballés (phénomène des doses individuelles ou sécables).

Si le dernier facteur n'est pas en soi favorable (puisque'il conduit, à volume de produit vendu donnée, à multiplier les emballages), les deux premiers apparaissent globalement vertueux, puisque, réduisant les tonnes, il réduisent du même coup la dimension du problème d'élimination à résoudre.

Pourtant, il faut bien reconnaître que :

- l'action publique préventive n'est pour rien dans ces évolutions, liées à d'autres facteurs (allégement des volumes de stockage et des poids de transport pour les producteurs, commodité offerte aux clients pour leurs manutentions propres et leurs stockage à domicile, adaptation aux modes de vie, par la multiplication des rations individuelles par exemple) ;
- si la baisse de poids unitaire par matériau emporte assurément des conséquences positives, la substitution entre matériaux s'opère avec des conséquences que nul ne sait qualifier, tant au plan économique qu'écologique.

⁶⁵ La directive européenne de 1994 comporte cependant une annexe II relative aux exigences essentielles portant sur la composition et le caractère réutilisable et valorisable (notamment recyclable) des emballages. L'article 9 de cette directive impose que ne soient mis sur le marché que des emballages répondant à ces exigences essentielles. Mais les États membres n'ont pu se mettre d'accord sur les normes harmonisées qui devaient servir de référence pour attester du respect des exigences essentielles.

Par ailleurs, l'emballage a bien d'autres vertus que celle d'emballer les produits vendus : il permet leur meilleure conservation, leur protection⁶⁶, leur présentation, leur manutention, leur dosage⁶⁷, et bien entendu, par son attrait propre, leur vente.

Ces évolutions, guidées par les intérêts économiques ou « marketing » des producteurs (auxquels globalement les consommateurs souscrivent), laissent donc entière la question de la carence des pouvoirs publics dans le domaine de la prévention.

Interrogé à ce sujet, le MEDD n'a pas été en mesure d'exprimer ce qui lui paraîtrait souhaitable en matière d'orientation de la conception des emballages ménagers. Il existe certes une réglementation en la matière : le décret n° 98-638 du 20 juillet 1998 relatif à la prise en compte des exigences liées à l'environnement dans la conception et la fabrication des emballages⁶⁸, mais le MEDD considère que l'application de ce décret incombe à la DGCCRF, qui elle-même semble n'en avoir retenu que l'aspect sanitaire⁶⁹ (proscrire la présence de substances dangereuses, comme les métaux lourds ; interdire l'utilisation de papiers-cartons recyclés au contact alimentaire).

Deux difficultés s'opposent en effet à l'énoncé d'orientations simples :

- l'absence d'études conduites selon des règles rigoureuses sur de « cycle de vie » des différents matériaux, depuis leur production jusqu'à leur élimination (par incinération, enfouissement, ou recyclage) ;
- le fait que le même emballage peut être éliminé selon des voies plus ou moins économiques et écologiques selon le lieu précis où il se transforme en déchet, et selon la manière dont il le devient (trié, mis en ordures ménagères classiques, ou abandonné dans la nature⁷⁰).

En outre, à supposer que l'on dégage quelques orientations globalement souhaitables, leur mise en œuvre nécessitera de lever l'obstacle de la mise en œuvre :

- d'un côté, l'absence de volonté européenne⁷¹ d'œuvrer rapidement par voie d'autorité en ce domaine, et d'imposer aux industriels de réelles contraintes, dès lors que ceux-ci prennent en charge (même si c'est partiellement) les coûts d'élimination qu'ils occasionnent ;
- de l'autre, l'insuffisance de l'incitation par la seule modulation du barème du point vert, lequel ne représentera jamais qu'une part infime de la valeur des produits emballés, sauf à prendre une option radicale de ne le faire supporter (en fonction des besoins totaux en soutiens aux collectivités) qu'aux seuls matériaux que l'on estimerait devoir décourager.

Un exemple de relative confusion de la problématique de prévention est donné par la question des sacs de caisse des grandes surfaces : la décision de Leclerc d'introduire une forme de consigne par

⁶⁶ Souvent excessive d'ailleurs, certains emballages empêchant d'accéder simplement aux produits !

⁶⁷ Que l'on pense au café en doses, qui a relancé de manière spectaculaire la consommation (avec d'ailleurs des effets néfastes en matière d'emballages, et des effets sanitaires qu'il serait intéressant d'étudier) !

⁶⁸ Ce décret transpose l'article 9 de la directive de 1994.

⁶⁹ Alors que l'aspect sanitaire est justement explicitement exclu des exigences essentielles introduites par la directive.

⁷⁰ C'est ainsi que, selon l'ADEME, le bilan écologique du sac plastique est meilleur que celui du sac papier, mais naturellement pour autant qu'il soit incinéré et non abandonné au bord des routes ou des trottoirs...

⁷¹ Car on imagine mal que soient imposées des contraintes ou des limitations spécifiquement françaises, qui pourraient nuire à la compétitivité de nos industries.

paiement et échange des sacs⁷² est généralement perçue comme une mesure de prévention positive, puisqu'elle vise à réduire leur consommation ; mais, dans le même temps, certaines études montrent que les sacs de caisse en plastique souple, s'ils sont utilisés comme sacs pour recueillir les ordures ménagères classiques destinées à l'incinération, sont préférables, au plan écologique et économique, à la production et la destruction des « sacs poubelle » fabriqués et vendus à cet effet. Au total, gagne-t-on à leur réduction ? Ou ne vaudrait-il pas mieux informer la population sur leur bon usage ? Et que penser du jusqu'au-boutisme des collectivités – dont Paris – qui prescrivent le recyclage desdits sacs, alors que l'étude RDC-Pira en a montré l'inadéquation ?

Bien entendu, il n'est pas dans la mission d'Eco-Emballages d'être au cœur d'une politique de prévention, bien que cette société conduise, comme nous l'avons rappelé, certaines actions intéressantes en ce sens. Eco-Emballages, en tant qu'émanation des industriels et des filières de recyclage, n'est pas par elle-même porteuse d'intérêts allant dans le sens de la restriction de la liberté d'emballer, ou dans celui de l'orientation préférentielle vers certains matériaux. Nous notons cependant avec intérêt la création par Eco-Emballages, avec les professionnels concernés et Valorplast, d'un comité technique de recyclage des emballages plastiques (COTREP), qui donne des avis généraux ou particuliers sur les projets d'emballages qui lui sont présentés.

Au total, nous estimons que le MEDD devrait initier, éventuellement dans le cadre d'études européennes, des analyses plus systématiques de cycle de vie des emballages, selon les matériaux qui les constituent et selon différents scénarios d'élimination. Les conclusions qui en résulteront au plan écologique devraient être croisées avec un bilan économique, pour situer de manière relative les différents matériaux en fonction du couplage pertinent de ces deux dimensions.

2. Amplifier l'information des consommateurs

Malgré l'expansion rapide du dispositif de collecte sélective, et les efforts déployés par les sociétés agréées pour l'information du public, beaucoup reste à faire pour que les consommateurs aient un comportement véritablement écologique.

a) *L'information en amont*

Si les industriels et les distributeurs vendent des produits « sur-emballés », c'est que des consommateurs les achètent. Bien entendu, comme déjà signalé, l'emballage a des fonctions et des attraits qui poussent à l'acte d'achat. Néanmoins, une action directe de prévention auprès des consommateurs pourrait avoir des effets, et faire réfléchir le client à la valeur ajoutée réelle de l'emballage.

A défaut de jouer sur le ressort du prix (« ne payez pas d'emballage inutile »), ce qui devrait être un réflexe propre du consommateur normalement constitué, une action publique serait légitime à jouer sur celui de l'environnement : « agissez pour réduire les emballages inutiles ». Il ne faut bien entendu pas s'illusionner sur un effet rapide de telles campagnes, même si les expériences de réduction ou paiement des sacs de caisse (initiées par les distributeurs et non par les pouvoirs publics) montrent que le consommateur est accessible à l'argument. Néanmoins, un signal des pouvoirs publics aura d'autant plus de chances d'être entendu qu'il est probable que des industriels, soucieux de soigner leur image, laquelle est aussi un argument de vente, s'activeraient pour se positionner chacun le premier dans la ligne vertueuse ainsi tracée, et en tirer argument.

Par ailleurs, tout un chacun peut penser que l'impression du logo « point vert » sur l'emballage signifie qu'il est recyclable, voire qu'il va être recyclé. Une mention explicite pourrait être portée sous le logo, indiquant par exemple « *contribution au recyclage : 0,x €* ». Accompagnée d'une campagne

⁷² D'autres enseignes de sont depuis engouffrées dans la brèche (dès lors que la pratique mise en œuvre par Leclerc paraissait plutôt bien reçue des consommateurs), et affichent leur préoccupation écologique en réduisant la distribution des sacs ou en les rendant payants pour inciter à en économiser l'utilisation.

explicative grand public, une telle mesure permettrait de lever l'ambiguïté actuelle, et éventuellement d'apporter au consommateur un éclairage supplémentaire pour le choix de ses achats.

b) Les refus de tri

Les refus dans les centres, consécutifs aux erreurs de tri des consommateurs, sont encore beaucoup trop nombreux, et occasionnent un surcoût du dispositif, en imposant le retour des tonnes correspondantes vers le traitement classique des ordures ménagères.

L'ordre de grandeur moyen est de 20%, mais certaines collectivités ont atteint des contre-performances beaucoup plus élevées (Lyon : 40%).

A cet égard, les consignes de tri sont encore trop complexes, et, surtout, trop variables selon les collectivités. En particulier, certaines collectivités prescrivent la collecte des plastiques souples, ou de petits appareillages électriques, et d'autres pas. Les consignes relatives aux plastiques ne sont pas toujours claires. En somme, à trop sophistiquer, on génère chez les ménages des erreurs qui pèsent plus lourd que l'avantage attendu. Cette hétérogénéité des consignes induit d'autant plus d'erreurs que les résidences secondaires se multiplient, et que le mode de tri applicable varie donc, pour de nombreux consommateurs, en fonction de la résidence où ils séjournent.

Une information trop détaillée tue l'information. Un effort de simplification des messages est sans doute nécessaire.

Les pouvoirs publics devraient engager une action ciblée d'information grand public, d'une part pour clarifier le message véhiculé par le « point vert » pour le consommateur (avec le cas échéant de nouvelles prescriptions d'inscriptions sur les emballages), et d'autre part pour lutter contre les erreurs de tri des ménages (en liaison avec Eco-Emballages), en simplifiant et unifiant les messages délivrés par les collectivités.

3. Développer l'enracinement de l'aspect écologique chez les jeunes

Les options politiques de la France en matière de développement durable seront d'autant mieux comprises et partagées par nos concitoyens qu'un travail pédagogique engagé le plus en amont possible sera décidé et développé en partenariat avec les professionnels de l'éducation nationale et ceux du traitement des déchets ménagers et du recyclage.

Eco-Emballages a occasionnellement animé de telles actions en liaison avec les enseignants, ce dont on peut se féliciter ; néanmoins, il semble maintenant souhaitable d'engager plus systématiquement et durablement une action de plus grande échelle en direction des jeunes, qui sont les acteurs incontournables de la politique de développement durable et de protection de l'environnement efficace et comprise.

L'objectif pourrait consister en une formalisation d'un partenariat entre le ministère de l'éducation nationale, celui de l'écologie et du développement durable et eco-Emballages pour que toute une classe de niveau à l'échelle de notre pays soit concernée par cet investissement pédagogique.

* *

*

Conclusions

Le dispositif français relatif à la collecte sélective, au tri, et au recyclage des déchets d'emballages ménagers, après plus de dix ans de montée en puissance, a atteint sa maturité. Malgré les critiques qu'il soulève (et dont nous avons fait état), personne ne nous a suggéré qu'il doive être fondamentalement transformé, et nous ne le recommandons pas davantage. En particulier, la compétence d'Eco-Emballages est appréciée, même si certains considèrent son *imperium* comme excessif (celui-ci étant en réalité la face visible de l'effacement de l'État).

De manière générale, les évolutions récentes, axées sur les recommandations du précédent rapport d'audit, sont positives.

Le ré-agrément d'Eco-Emballages et d'Adelphi à compter de 2005, pour six ans, a certes ôté à notre mission son caractère opérationnel. Nous le regrettons quelque peu, estimant que la durée d'agrément retenue aurait pu être sensiblement plus courte, pour permettre d'introduire plus rapidement les inflexions que nous pouvions suggérer. Nous sommes toutefois convaincus qu'œuvrer pour l'avenir n'est jamais vain : il faut aussi laisser aux idées semées le temps de mûrir.

Il nous paraît donc utile de conclure en rappelant nos propositions de manière synthétique.

1. Mieux concevoir et justifier les objectifs assignés au recyclage

L'opacité des justifications écologiques et économiques des objectifs européens de recyclage des emballages et, partant, de leur traduction française en termes de taux de recyclage des emballages ménagers assignés aux sociétés agréées, ainsi que la non-adéquation à une optimisation véritable sur le terrain de ces objectifs, ne peuvent satisfaire. Le ministère de l'écologie et du développement durable devrait se saisir de ces questions et chercher à faire évoluer le dispositif, dans le cadre de la prochaine révision de la directive.

Les approches comparatives du recyclage ou d'autres modes d'élimination des différents matériaux doivent, selon la méthodologie adoptée par l'étude RDC-Pira, être conduites par typologie de sites, en fonction de leurs caractéristiques géographiques, de leurs équipements en matière de traitement des ordures ménagères, et plus généralement de l'inclusion des emballages dans les problématiques plus larges de gestion des déchets. Les objectifs globaux nationaux doivent en découler et traduire la diversité respective des sites, l'objectif européen n'en représentant que la synthèse statistique sans en être la base.

2. Actualiser le dispositif institutionnel et généraliser l'assujettissement au « point vert » :

À l'ambiguïté originelle du décret entre le financement de l'élimination (de tous les emballages) et celui du seul recyclage, qui demeure, s'ajoutent la fin du pluralisme d'opérateurs et la disparition progressive du « surcoût » de la collecte sélective et du tri. Ces éléments se conjuguent pour rendre aujourd'hui le décret de 1992 trop décalé par rapport au réel et donc inopérant. Nous estimons que le réviser devient urgent, pour asseoir la politique d'élimination des déchets d'emballages ménagers sur des bases solides.

Dans ce cadre, le texte devrait clairement préciser les bases et les objectifs de prise en charge, par le mécanisme du point vert, des coûts afférents à l'élimination des emballages pris en charge par les collectivités locales.

Par ailleurs, au plan institutionnel, nous approuvons le rapprochement en cours entre Eco-Emballages et Adelphe, en pensant toutefois qu'à terme la fusion des deux sociétés s'impose. Dans le même esprit, nous partageons la proposition de l'IGAS de ne pas renouveler l'agrément de Cyclamed, et de faire entrer dans le droit commun les emballages des médicaments.

Nous proposons également de mettre fin à l'anomalie, d'une autre ampleur, consistant en ce que les emballages réputés « commerciaux » émanant des hôtels, cafés, restaurants et commerces échappent de fait au principe « pollueur-payeur » et pèsent sur les seuls redevables des impôts locaux : non contributifs en amont au « point vert », ils sont dans la plupart des cas collectés par les collectivités locales, sans que celles-ci mettent pour autant en vigueur la « redevance spéciale » prévue par la loi à cet effet. À cette fin, il suffit donc d'assujettir au « point vert » tous les emballages de produits dont la destination est la consommation par les ménages, que celle-ci ait lieu à leur domicile ou dans des locaux commerciaux, ce que le décret permettrait déjà en réalité (bien qu'il soit interprété dans le sens inverse). Cette disposition devrait donc être explicitement prévue dans le cadre d'une rédaction clarifiée.

Enfin, nous recommandons que les statuts d'Eco-Emballages et Adelphe relatifs à « l'affectation et la répartition des bénéfices » soient revus pour supprimer toute possibilité de réalisation et distribution de bénéfice au profit de leurs actionnaires, et que, en cas d'impossibilité juridique de procéder ainsi, une telle clause figure expressément dans la convention d'agrément. Ainsi, l'agrément sans mise en concurrence d'une société privée ne pourrait plus être critiquable.

3. Renforcer le rôle de pilotage de l'État et sa présence dans le dispositif

Laisser la politique publique se fixer dans le cadre d'un tête-à-tête entre industriels (représentés par Eco-Emballages) et collectivités (représentées par l'AMF) n'est pas satisfaisant. Nous estimons qu'un renforcement des moyens humains de la sphère étatique dans le secteur de la gestion des déchets en général et des 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.

Nous préconisons également, dans le même sens, que le siège de censeur au conseil d'administration d'Eco-Emballages et d'Adelphe soit confié à un représentant du ministère de l'écologie et du développement durable en lieu et place d'un contrôleur général économique et financier, et que les moyens et marges de son action dans ce cadre, au service de la politique publique, soient réaffirmés.

4. Revoir les barèmes de soutien aux collectivités

Il nous semble souhaitable pour l'avenir :

- sur le plan de l'équité, d'assurer une couverture des dépenses réelles des collectivités plus homogène entre les différents matériaux ;
- sur le plan de l'incitation, de simplifier les formules de soutien, de façon à dessiner clairement les voies d'évolution souhaitables de l'action des collectivités, trop de coefficients correctifs rendant illisibles les incitations qu'ils sont censés véhiculer ;
- de développer prioritairement les soutiens à caractère qualitatif, comme l'aide à la communication ou à l'optimisation, tant écologique qu'économique ;
- d'amplifier le rôle de conseil des sociétés Eco-Emballages et Adelphe (qui ont développé une réelle compétence à cet égard), dans le nécessaire respect de l'autonomie de décision des collectivités locales.

En outre, une approche différente des soutiens nous paraît souhaitable, à partir d'une structure à deux composantes :

* un forfait à la tonne, correspondant à la fraction du gisement théorique de la collectivité non récupérée par le tri, et correspondant à une partie des coûts d'élimination par les autres modes que le recyclage ;

* un barème à la performance assis, comme actuellement, sur les tonnes triées réelles, avec un taux de prise en charge des tonnes triées plus élevé que celui des tonnes statistiques éliminées par l'ensemble des autres voies réglementaires.

Enfin, le bon calibrage des barèmes aux taux visés de couverture des charges des collectivités, ainsi que leur appui à l'optimisation des dépenses, supposent une meilleure connaissance des coûts des collectivités. Demander à l'ADEME d'approfondir les analyses, sur la base d'un nombre beaucoup plus élevé qu'aujourd'hui de collectivités, nous paraît s'imposer.

5. *Simplifier et orienter les barèmes de contribution « amont »*

La compensation entre matériaux nous paraît justifiée dans son principe, tant que les soutiens aux collectivités sont assis, au moins en partie, sur les tonnages triés. Toutefois, cette compensation doit évoluer vers un calcul aussi simple que possible, qui fasse intervenir les paramètres essentiels caractérisant chaque matériau.

Dans le cadre d'une neutralité entre matériaux, la pénalisation ou la bonification accordée au « point vert » respectif de chacun devrait prendre en compte la comparaison entre le taux de recyclage constaté de ce matériau et son objectif propre de recyclage.

Toutefois, si les études prospectives de prévention assises sur les cycles de vie des emballages (que nous recommandons par ailleurs de lancer) conduisent à conclure que certains matériaux doivent être découragés, une orientation visant à faire supporter à leur « point vert » une pénalisation relative forte devra être examinée.

6. *Suivre avec vigilance l'ouverture des dispositifs de reprise des matériaux triés*

L'ouverture à une forme de concurrence, par le système de la « reprise garantie », nous paraît être un bon stimulant pour le système de la garantie de reprise, qui joue partiellement un rôle de service public adossé aux filières françaises et doit demeurer un dispositif de base solide.

L'indexation sur des mercuriales de la majorité des prix dans le cadre de la garantie de reprise va dans le sens de la transparence et de l'équité, de même que la création de comités d'information « matériaux ».

Au delà de ces *satisfecit*, une vigilance s'impose, pour éviter un « écrémage » du marché qui pourrait être préjudiciable à la pérennité de la garantie de reprise. En tout état de cause, les conditions du recyclage opéré sous le couvert d'autres formules que la formule de base devront être contrôlées avec soin pour éviter toute déviation contraire aux normes sociales et écologiques édictées par l'Union européenne.

7. *Développer la prévention*

Pour éclairer les évolutions souhaitables en matière d'emballages, nous estimons que le ministère de l'écologie et du développement durable devrait initier, éventuellement dans le cadre d'études européennes, des analyses plus systématiques de cycle de vie des emballages, selon les matériaux qui les constituent et selon différents scénarios d'élimination. Les conclusions qui en résulteront au plan

écologique devraient être croisées avec un bilan économique, pour situer de manière relative les différents matériaux en fonction du couplage pertinent de ces deux dimensions.

Les pouvoirs publics devraient en outre engager une action ciblée d'information grand public, d'une part pour clarifier le message véhiculé par le « point vert » pour le consommateur (avec le cas échéant de nouvelles prescriptions d'inscriptions sur les emballages), et d'autre part pour lutter contre les erreurs de tri des ménages, en incitant les collectivités à simplifier et unifier les messages qu'elles délivrent aux citoyens.

Enfin, il serait souhaitable de formaliser un partenariat entre les ministères de l'éducation nationale, celui de l'écologie et développement durable, et Eco-Emballages pour engager un investissement pédagogique dans le cadre scolaire, portant sur la gestion des déchets et son enjeu en termes de développement durable.

Paris, le 17 juin 2005

Pour le conseil général
des Mines

Pour l'inspection générale
de l'environnement

Pour l'inspection générale
des finances

Philippe Saint Raymond
Ingénieur général

Guy Merrheim
Préfet

Pierre Lubek
Inspecteur général

Jérôme Gatier
Inspecteur

Annexes

- 1. Lettre de mission*
- 2. Liste des personnes rencontrées*
- 3. Lettre de la directrice de la législation fiscale à Eco-Emballages du 12 mai 2004*
- 4. Étude des coûts 2001 de la collecte sélective et du tri des ordures ménagères recyclables – Analyse complémentaire des facteurs déterminants (Synthèse) : source ADEME, mai 2004*
- 5. Tableau de bord « Déchets d'emballages ménagers » de l'ADEME (juin 2004)*
- 6. Note de la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie sur une clause de renonciation anticipée à la distribution de bénéfices d'une SA.*

Annexes

*Le Ministre de l'économie,
des finances et de l'industrie*

*Le Ministre
délégué à l'industrie*

*Le Ministre de l'écologie
et du développement durable*

Paris, le **22 NOV. 2004**

Monsieur le Chef
de l'Inspection générale des finances

Monsieur le Président
du Conseil général des mines

Monsieur le Chef
de l'Inspection générale
de l'environnement

Objet : Audit du dispositif français d'élimination des déchets d'emballages ménagers.

Dans le cadre du respect de ses obligations communautaires et d'exigences environnementales croissantes, la France a mis en place par décret un dispositif complexe de financement de la collecte sélective des déchets d'emballages ménagers (décret n°92-377 du 1^{er} avril 1992). Pour l'essentiel, les producteurs de produits emballés à destination des ménages sont tenus de pourvoir à l'élimination des déchets d'emballages qui en sont issus, ou de contribuer aux dépenses engagées par les collectivités locales pour assurer la collecte sélective et le traitement des déchets d'emballages ménagers dont elles ont la responsabilité.

Deux organismes agréés par les Pouvoirs publics, Eco-emballages et Adelphe, prennent en charge les obligations des producteurs qui leur ont versé une contribution calculée en fonction du volume et du poids du matériau d'emballages mis sur le marché français. Ces contributions sont ensuite reversées aux collectivités locales en fonction de leur activité et de leur performance en matière de collecte sélective.

Le dispositif a connu une phase de montée en puissance qui s'achève avec le dernier agrément en cours de validité (1999-2004). Si on peut considérer que la plupart des objectifs environnementaux ont été atteints, il n'en reste pas moins que l'on peut s'interroger sur l'économie globale du dispositif issu du décret de 1992. Certaines des difficultés déjà identifiées par le passé, notamment dans le cadre d'un précédent audit de l'Inspection générale des finances et du Conseil général des mines, ont connu dans la dernière période une acuité nouvelle.

Le fait que les contributions que les industriels versent à Eco-emballages ou Adelphe se fondent sur le montant estimé des dépenses des collectivités locales en matière de collecte sélective ne paraît pas être un élément favorisant une maîtrise efficace du dispositif. Du fait des incertitudes en matière de prévision de dépenses, les sociétés agréées peuvent être amenées à surestimer les besoins de financement du dispositif, conduisant l'une d'entre elles à disposer en 2003 de provisions alors que ces organismes sont censés équilibrer leurs comptes. Il est dès lors légitime de s'interroger sur les moyens d'améliorer ce dispositif afin d'éviter ce qui peut s'assimiler à des ponctions prématurées sur la consommation.

Par ailleurs, l'existence de deux sociétés agréées, Eco-emballages et Adelphe, et l'obligation qui leur est faite en vertu du principe « l'aval définit l'amont » de financer toute demande présentée par une collectivité locale sans tenir compte de leurs ressources propres a eu pour effet de placer la société Adelphe en situation de déséquilibre budgétaire structurel.

Enfin, on doit s'interroger sur les synergies qui ont pu se développer entre le dispositif lui-même et les activités économiques qui gravitent autour de lui. Ainsi, parallèlement à l'augmentation continue du financement du dispositif, le coût de la collecte sélective et du transport des déchets ménagers ainsi que celui de leur traitement, très souvent délégués par les collectivités locales, ont connu ces dernières années des hausses substantielles dans un contexte concurrentiel dégradé. De même, la garantie de reprise n'est sans doute pas sans effet sur la formation des prix des acteurs des différentes filières de recyclage.

Le dispositif arrive désormais à maturité puisque plus de 80% des collectivités locales en France se sont engagées dans la collecte sélective et ont désormais contracté avec Eco-emballages ou Adelphe. C'est pourquoi, nous souhaitons qu'un examen approfondi de son fonctionnement soit engagé afin de remédier aux difficultés qui viennent d'être exposées et de rechercher les moyens d'accroître son efficacité, notamment financière. Ceci nous paraît d'autant plus nécessaire que de nouveaux dispositifs d'élimination de déchets, inspirés pour partie du régime issu du décret de 1992 se mettent en place, par exemple les déchets d'équipements électriques et électroniques.

Nous vous demandons donc d'engager rapidement cet examen et de faire porter plus particulièrement votre réflexion sur les aspects suivants.

La mise en place d'instruments qui permettraient de mieux maîtriser les coûts du dispositif pour les différents acteurs est indispensable. C'est la raison pour laquelle vous rechercherez les outils les plus efficaces et les plus fiables de détermination des coûts de collecte sélective, les moyens d'optimiser ces coûts au regard des obligations nationales en matière de déchets d'emballages, et les principes qui doivent présider à l'élaboration des barèmes de coûts aval et amont. Vous porterez une attention particulière à l'évaluation des besoins des collectivités locales, au contrôle que peuvent exercer les sociétés agréées sur les actions des collectivités en matière de collecte sélective et sur les activités des opérateurs qui interviennent dans les circuits de valorisation des déchets.

Vous examinerez les conséquences tant positives que négatives d'une construction des deux barèmes de coûts reposant sur le principe « l'aval définit l'amont » au regard des obligations à remplir par les conditionneurs.

Vous évaluerez la pertinence du maintien de deux sociétés agréées dans la configuration actuelle du dispositif. Dans l'hypothèse où plusieurs organismes agréés s'avéreraient nécessaires, vous rechercherez les moyens à mettre en œuvre pour corriger les dysfonctionnements récemment constatés. Vous étudierez également l'hypothèse d'un regroupement des activités de ces deux organismes.

Vous analyserez les interactions entre le dispositif issu du décret de 1992 et les marchés connexes de la collecte sélective et du transport des ordures ménagères ainsi que les filières de recyclage tant du point de vue de leur impact financier que de leurs effets sur la concurrence.

D'une façon générale, vous vous interrogerez sur les moyens permettant aux Pouvoirs publics de mieux maîtriser le dispositif. La création d'instruments efficaces de régulation financière sera plus particulièrement examinée.

Nous souhaiterions disposer des conclusions de votre rapport pour le 15 février 2004.



Nicolas SARKOZY



Patrick DEVEDJIAN



Serge LEPELTIER

Liste des personnes rencontrées
--

Ministères

Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

- DGCCRF

M. Francis Amand, sous-directeur services et réseaux
M. Pascal Loste, bureau énergie, chimie et réseaux locaux
M. Michel Maigre, bureau énergie, chimie et réseaux locaux
Mme Catherine Amiel, bureau biens d'équipement

- Contrôle d'État

Mme Yvonne Cuvier, censeur d'Eco-Emballages et d'Adelphe

Ministère délégué à l'industrie

- DIGITIP

Mme Régine Bloch, sous-direction des matériaux

Ministère de l'écologie et du développement durable

- DPPR

M. Hervé Vanlaer, sous-directeur produits et déchets
M. Joaquim Henry, bureau qualité écologique des produits

- ADEME

M. Sylvain Pasquier, direction déchets et sols

Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales

- DGCL

M. Cyrille Maillet, chef du bureau services publics locaux
M. Gérard Saint-George, bureau services publics locaux

Organismes agréés

Eco-Emballages

M. Bernard Hérodin, directeur général
M. Yvan Liziard, directeur filières
M. Bertrand Paillat, directeur développement et optimisation
M. Vincent Regnouf, directeur collectivités locales

Adelphe

M. Georges Ortola, président
M. Jean Devisme, directeur

Collectivités locales

Association des maires de France

M. Jacques Pélissard, président

M. Guillaume Duparay, chargé d'études
M. Gérard Miquel, sénateur du Lot

Lille Métropole communauté urbaine

M. Paul Deffontaine, vice-président

Communauté urbaine de Nantes

M. Camille Durand, vice-président, maire de Saint-Jean-de-Boiseau, président de la Commission consultative d'agrément, président d'Amorces

SIOM de la Vallée de Chevreuse

Mme Marie-Hélène Aubry, maire d'Orsay, présidente
Mme Patricia Bon, directeur général adjoint
M. Daloz, directeur des services techniques

Filières de recyclage

Union des industries du recyclage

M. Gilbert de Guerry, président
M. Noël Mangin, secrétaire

Filière papier-carton : Revipap

M. Noël Mangin, délégué général

Filière acier : Arcelor Packaging International

M. Gilbert de Guerry, directeur recyclage et environnement produit
M. Luc Neuville, directeur stratégie, communication et recyclage

Filière verre : Fédération des chambres syndicales de l'industrie du verre

M. Jacques Demarty, président

Filière plastiques : Valorplast

M. Pierre Villatte, directeur général
M. Géraud Delorme, directeur général adjoint

Fédération nationale des activités de dépollution de l'environnement (FNADE)

M. Marc-Nicolas Perrier, direction des services publics de CGEA-ONYX

Associations

France Nature Environnement

M. Michel Georges, membre de la Commission consultative d'agrément
Mme Nathalie Villermet, chargée de mission réseau déchets

18 MAI 2004



DIRECTION GÉNÉRALE DES IMPÔTS
DIRECTION DE LA LÉGISLATION FISCALE
Sous-Direction B - Bureau B 1-1
139, RUE DE BERCY
TELEDOC 573
75572 PARIS CEDEX 12
n° 258904a FH/RM
Affaire suivie par Frédéric Himpens

PARIS, LE 12 MAI 2004

Monsieur le directeur général,

A la suite de la réunion qui s'est tenue au cabinet du Ministre le 26 novembre 2003, vous proposez d'insérer un article additionnel dans le cahier des charges annexé à l'agrément prévu par le décret n° 92-377 du 1^{er} 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.

Ce nouvel article qui doit permettre aux sociétés agréées de neutraliser le décalage existant entre la perception des contributions dues par les producteurs d'emballages et le versement des soutiens aux collectivités locales serait rédigé comme suit :

« L'agrément a pour condition que les sommes perçues par le demandeur, soient utilisées dans leur intégralité pour la mission pour laquelle il effectue sa proposition, et ce dans la durée de l'agrément, à savoir six ans. De ce fait, le demandeur dotera, dès qu'il en a la possibilité, en provision pour charges l'excédent de l'ensemble des produits diminué de l'ensemble des charges.

En cas d'arrêt d'activité du demandeur, quelle qu'en soit la cause, et en particulier en cas d'arrêt ou de retrait de l'agrément, les sommes éventuellement disponibles sont versées, après imputation des frais liés à la cessation d'activité, aux collectivités locales pour poursuite de leurs contrats avec le demandeur jusqu'à apurement de la provision.

En cas de déficit supérieur à la provision cumulée, le demandeur en informe les pouvoirs publics et propose une augmentation de la contribution. »

Monsieur Bernard Herodin
Directeur général de la société Eco-emballages
44, avenue Georges Pompidou
BP 306
92302 Levallois-Perret Cedex

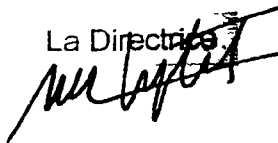
Vous demandez confirmation que l'insertion de ce nouvel article permettra à votre société de constituer des provisions pour charges futures déductibles de son résultat imposable.

En application du 5° du 1 de l'article 39 du code général des impôts, peuvent faire l'objet de provision les frais et charges devant résulter d'un contrat qui confère à l'entreprise des sommes immédiatement et globalement imposables et mettant à sa charge en contrepartie une obligation de faire certaine dans son principe, mais dont l'exécution est nécessairement échelonnée sur plusieurs exercices.

La société Eco-emballages pourra, en application de ce principe, déduire de son résultat imposable une provision pour charges destinée à couvrir l'obligation d'utiliser les contributions perçues sous un délai de six ans, telle que prévue dans ce nouvel article.

En pratique, le montant de cette provision ne pourra pas excéder à la clôture de chaque exercice le montant des contributions perçues des producteurs d'emballages et non utilisées à cette date, à l'exclusion par conséquent des autres produits.

Je vous prie de croire, Monsieur le directeur général, à l'assurance de ma considération distinguée.

La Directrice

Marie Christine LEPETIT



Etude des coûts 2001 de la collecte sélective et du tri des ordures ménagères recyclables

-

Analyse complémentaire des facteurs déterminants

Synthèse

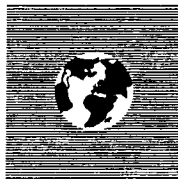
Edition Colloque

« déchets municipaux : connaissance et maîtrise des coûts »

Mai 2004

ADEME / Direction des Déchets et des Sols

A D E M E



Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie

**Les synthèses et rapports complets de ces études sont disponibles
sur le site Internet de l'ADEME :**

www.ademe.fr

rubriques

Collectivités - Déchets municipaux - Maîtriser les coûts et la gestion du service.

SOMMAIRE

1	OBJECTIFS	4
1.1	OBJECTIFS	4
1.2	MISE EN GARDE	4
2	METHODOLOGIE D'ANALYSE DES COUTS	6
2.1	PRINCIPAUX POINTS METHODOLOGIQUES	6
2.2	LIMITES DE L'ANALYSE	7
3	COUTS DE LA COLLECTE SELECTIVE ET DU TRI DES OM RECYCLABLES (SUR LE PANEL DES SITES ETUDIES)	8
3.1	COUTS DE LA FILIERE RECYCLABLES SECS	8
3.2	COUTS AIDES DE GESTION DE L'ENSEMBLE DES OM	13
4	ANALYSE COMPLEMENTAIRE DES FACTEURS DETERMINANTS	14
	<i>ORGANISMES ASSOCIES AU SUIVI DE CES ETUDES</i>	<i>16</i>
	<i>GLOSSAIRE</i>	<i>17</i>

1 OBJECTIFS

1.1 OBJECTIFS

L'étude des coûts 2001 de la collecte sélective et du tri des ordures ménagères recyclable s'inscrit dans le **prolongement de l'étude sur les coûts de la gestion des déchets municipaux menée en 1998 par TN SOFRES Consulting pour l'ADEME en partenariat avec l'Association des Maires de France**. Les résultats de cette étude permettent de situer les enjeux économiques et les leviers d'optimisation de cette gestion¹.

Cette étude a permis :

- d'établir un panorama de la situation nationale des programmes de collecte sélective et de tri des ordures ménagères recyclables,
- d'analyser des installations de terrain pour évaluer le coût réel des opérations et identifier les paramètres sensibles,
- d'actualiser les référentiels technico-économiques et le logiciel développés dans le cadre de l'étude ADEME-AMF de 1998.

1.2 MISE EN GARDE

■ Le panel de coûts réels constitué n'a pas de valeur statistique.

A la différence de l'étude de 1998, dont toute la phase 1 consistait en une modélisation et une évaluation de coûts de scénarios théoriques, la présente étude est avant tout une étude de terrain, visant à évaluer des coûts réels d'un panel d'opérations représentatives de la diversité existant en France.

Ce panel permet d'atteindre **un bon niveau de représentativité** car il couvre la diversité des opérations existant en France. Le nombre d'opérations est cependant trop faible pour donner aux résultats de cette étude une valeur statistique. C'est pourquoi les résultats sont exprimés sous forme de fourchettes, reflétant de façon satisfaisante la diversité des situations. Le calcul de moyenne nécessiterait un beaucoup plus grand nombre d'observation et une pondération entre les types de milieu et d'organisation.

■ Toute **comparaison** entre les résultats de la présente étude et l'étude ADEME-AMF 1998 doit **se limiter à certains aspects**, en raison d'objectifs, de méthodologie et de champ couvert différents :

- Étude ADEME 2002 : évaluer le **coût réel de collecte sélective et de tri** d'opérations traduisant la **diversité des situations** existant sur le terrain,
- Étude ADEME-AMF 1998 : modéliser les **coûts de gestion globale** des déchets ménagers dans le cadre de scénarios **théoriques**, à partir d'hypothèses reflétant des **bonnes situations optimisées** existant sur le terrain. Les coûts évalués correspondaient à une gestion moderne privilégiant une valorisation élevée et réduisant le dépôt en centre de stockage de déchets ultimes.

¹ Réalisation : cabinet TN SOFRES Consulting (Jean-François CAGNOT, Véronique MONIER et Isabelle JORGE) - 2002

Pour ces raisons, la comparaison ne peut servir une analyse fine de l'évolution des coûts sur la période 1997-2001. On peut cependant conclure que s'il y avait eu une évolution très sensible entre les deux périodes d'analyse, elle aurait été détectée malgré les différentes approches.

Par ailleurs, on constate qu'il y a **cohérence et convergence** des deux études sur :

- la **structure des coûts**,
- la nature des **paramètres explicatifs** des coûts et la sensibilité des coûts à ces paramètres,
- les **ordres de grandeur des coûts** obtenus.

En revanche, la croissance des coûts en fonction du niveau de ruralité, qui ressortait de l'étude ADEME-AMF 98, n'est pas révélée par la présente étude. En effet, non seulement les sites étudiés présentent des caractéristiques de ruralité moins extrêmes que les hypothèses prises en compte dans l'étude de 1998 mais ils bénéficient également d'organisations de gestion des déchets à l'évidence correctement adaptées à leur contexte.

Nota bene : la signification des différents sigles utilisés se trouvent dans le glossaire en fin de document page 17.

2 METHODOLOGIE D'ANALYSE DES COÛTS

2.1 PRINCIPAUX POINTS METHODOLOGIQUES

- Un panel de **coûts réels** a été constitué.

De nombreux moyens ont été consacrés à la phase de collecte des données sur le terrain, de la part de l'équipe de réalisation de l'étude et des responsables des opérations de collecte et de tri analysées (les personnes en charge du suivi direct des programmes sur le terrain et celles coordonnant ces activités à un niveau régional ou national, au sein des collectivités locales ou des entreprises privés titulaires des contrats). Les résultats obtenus reposent ainsi sur des **données initiales d'une très grande qualité** (précision, fiabilité).

En vue de faciliter les comparaisons entre sites, les coûts réels évalués à partir des données spécifiques recueillies sur chaque site ont fait l'objet d'un **ajustement**, qui consiste en une homogénéisation des conditions d'amortissement et de financement des investissements, pour lesquelles des hypothèses standards communes à l'ensemble des sites ont été considérées. De plus, la modification de paramètres reflétant des particularités locales sans justification en dehors du contexte s'est avérée nécessaire dans quelques cas².

- Trois niveaux de coûts ont été évalués (identiques à l'étude 1998) :
 - **coût complet** = coût total,
 - **coût technique** = coût complet diminué des recettes industrielles,
 - **coût aidé** = coût résultant pour la collectivité locale = coût complet diminué des recettes industrielles (prix de reprise par les filières de matériaux), des subventions à l'investissement (ADEME, sociétés agréées Adelphe et Eco-Emballages³) et des soutiens au fonctionnement versés par les sociétés agréées Adelphe et Eco-Emballages aux collectivités locales (à la tonne triée, à l'habitat collectif, à l'habitat rural, à la valorisation énergétique, à la valorisation des mâchefers, au compostage).

Tous les coûts sont calculés hors TVA (la TGAP est incluse). Ils correspondent à l'année 2001.

- Les coûts ont été évalués pour chacun des flux propres et secs collectés sélectivement et les ordures ménagères résiduelles. Un zoom a été effectué sur le centre de tri, de façon à évaluer le coût de chaque flux entrant au centre de tri, qu'ils proviennent ou non de la collectivité locale considérée. Ainsi l'étude a permis une consolidation des coûts de collecte et de tri de la filière « recyclables secs ». Pour les centres de tri, l'ensemble des flux subissant un tri (sur le tapis de tri ou au sol) ou conditionnés ont été considérés, à l'exclusion de ceux qui transitent sans subir de tri. Un jeu de règles d'imputation a été considéré.

² prix de traitement, prix de location

³ Les éventuelles autres subventions dont certains programmes ont pu bénéficier ont été neutralisées dans le cadre de l'ajustement effectué sur les coûts réels (cf. ci-dessus).

2.2 LIMITES DE L'ANALYSE

- Le périmètre de l'analyse englobe la gestion de l'ensemble des ordures ménagères, au sens de la définition AGHTM « déchets issus de l'activité domestique des ménages et pris en compte par les collectes usuelles ou séparatives », c'est-à-dire hors encombrant et hors déchets dangereux. Cela inclut également les déchets non ménagers collectés en même temps que les déchets ménagers et avec les mêmes moyens.

Le cœur de l'analyse correspond à la collecte sélective et au tri des propres et secs, pour lesquels on a cherché à évaluer avec précision le coût réel. Cette analyse du coût réel a toutefois été étendue aux autres opérations de collecte (BIODÉCHETS, OM résiduelles).

En revanche, le transit et les autres opérations de traitement ou d'élimination (compostage, incinération, centre de stockage) ne sont intégrés dans l'analyse que par l'intermédiaire de leur prix facturé.

- Les sites sélectionnés sont représentatifs de la diversité des milieux et types d'habitat existant en France, à l'exception de situations très spécifiques (zones touristiques, rural très dispersé, montagne).
- De même que dans l'étude de 1998, ne sont pas inclus :
 - les coûts de pré-collecte (aménagement des locaux poubelles et de leurs zones d'accès),
 - les coûts localisés au niveau des ménages (achats de contenants, coûts externes liés à leur participation),
 - les coûts de terrain du centre de tri (ils peuvent en effet varier de façon significative d'un site à l'autre du fait des caractéristiques et des pratiques locales),
 - l'impôt foncier, la taxe d'habitation, la taxe professionnelle et les redevances,
 - la demande d'autorisation d'exploitation du centre de tri (qui intervient souvent 2 ans avant le démarrage de l'exploitation),
 - l'audit environnemental (qui tend à se généraliser).
- Les coûts évalués correspondent à la situation 2001.

Aucune analyse prospective n'a été réalisée dans le cadre de cette étude.

En particulier, les différents éléments susceptibles d'affecter les coûts (et les apports) à la hausse ou à la baisse n'ont pas été analysés, tels que :

- l'amélioration de la sécurité, la sûreté et l'ergonomie des centres de tri,
- l'automatisation poussée des centres de tri,
- la refonte des tournées de collecte,
- le recours plus fréquent à des centres de transfert,
- le développement de l'intercommunalité,
- le mode de financement du service facturé aux habitants.

3 COÛTS DE LA COLLECTE SÉLECTIVE ET DU TRI DES OM RECYCLABLES (SUR LE PANEL DES SITES ETUDIÉS)

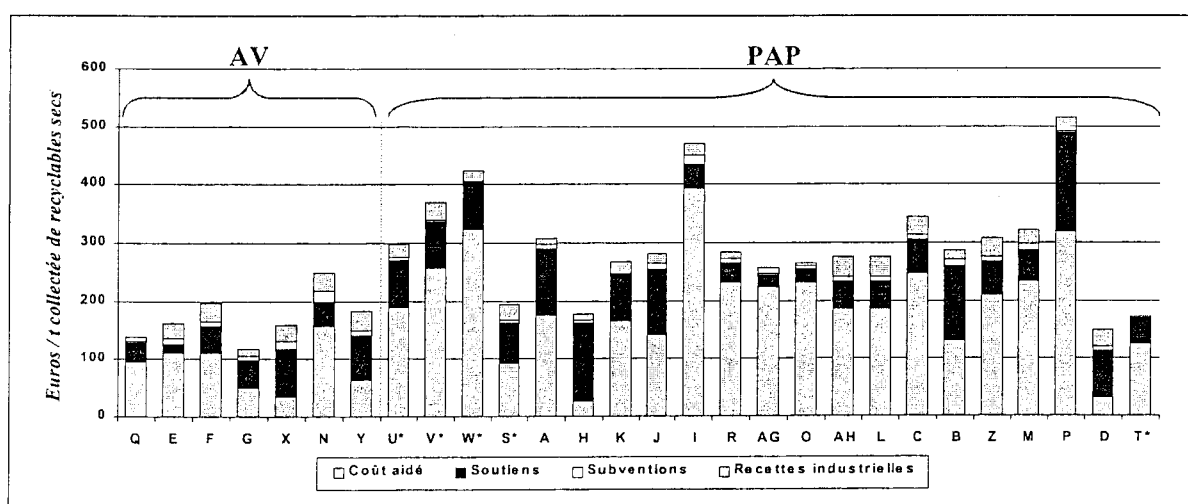
3.1 COÛTS DE LA FILIÈRE RECYCLABLES SECS⁴

Les coûts de collecte sélective et de tri varient dans une large fourchette selon les sites

- La majorité des sites présentent un coût complet de la filière Recyclables secs (RS) se situant entre 150 et 350 Euros / tonne collectée de RS, un coût technique entre 110 et 320 Euros / tonne collectée de RS et un coût aidé entre 50 et 250 Euros / t collectée de RS.

Sur la base des taux d'aide des sociétés agréées Adelphe et Eco-Emballages de 2001, les soutiens au fonctionnement (qui intègrent le soutien à la tonne triée, à l'habitat collectif, à l'habitat rural, à la valorisation énergétique, à la valorisation des mâchefers et au compostage) sont très différents d'un site à l'autre : 15 à 172 Euros / t collectée de RS. Ces différences tiennent essentiellement aux différences d'apports des recyclables légers et à l'effet amplificateur du barème de soutien à la performance.

Filière Recyclables secs : Coût complet CS+tri



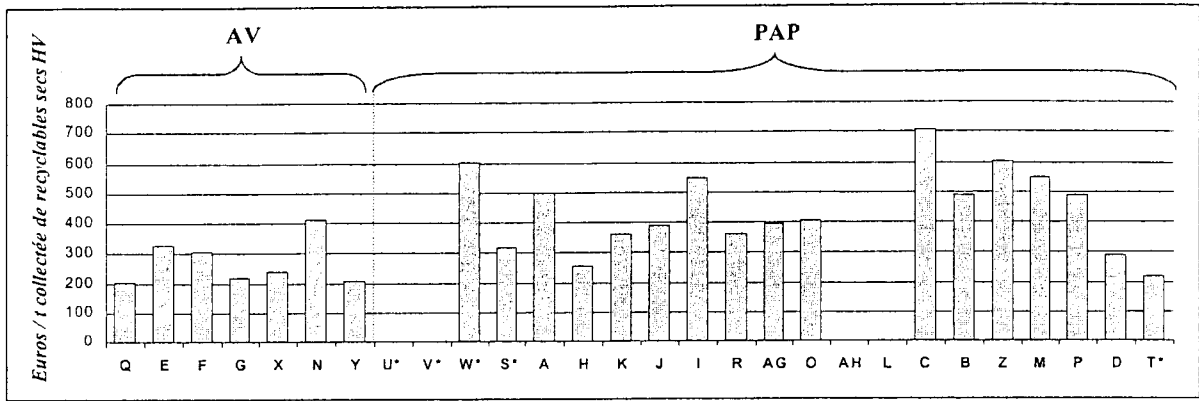
- Lorsque l'on s'intéresse aux recyclables secs hors verre, c'est-à-dire lorsque l'on sort le verre collecté séparément, qui est le flux le plus pondéreux (dont le coût pour l'AV varie entre 25 à 60 Euros / t de verre⁵), on obtient un coût complet se situant entre 200 et 600 Euros / tonne collectée de RS hors verre⁶.

⁴ Dans le cadre de cette étude, on entend par filière recyclables secs l'ensemble des opérations de collecte, de tri et de traitement des refus se rapportant à la gestion des déchets secs recyclables.

⁵ Dans le cas de l'AV, la filière RS bénéficie de coût de collecte bas et de l'absence de coût de tri, le verre ne subissant aucun tri avant son recyclage. En ce qui concerne le PAP, les coûts varient entre 90 et 205 Euros / t, un site urbain du panel (site P) ayant opté pour une collecte bi-hebdomadaire, dépassant même les 600 Euros / t.

⁶ Le coût aidé n'a pas été évalué pour les recyclables secs hors verre, les soutiens au fonctionnement étant déterminé par l'ensemble des apports de recyclables secs, verre inclus.

Filière Recyclables secs hors verre : Coût complet CS+Tri



Remarque : Les sites AH et L avec collecte du verre en mélange et les site U* et V* avec tri sur benne n'ont pas de flux RS hors verre.

Les sites ayant opté pour des collectes en apport volontaire présentent généralement les coûts les plus faibles

- Ils cumulent des coûts de collecte bas et, l'AV étant souvent associé à une fragmentation importante des flux par habitant, des coûts de tri également bas (certains flux rejoignant même directement leur filière de recyclage).

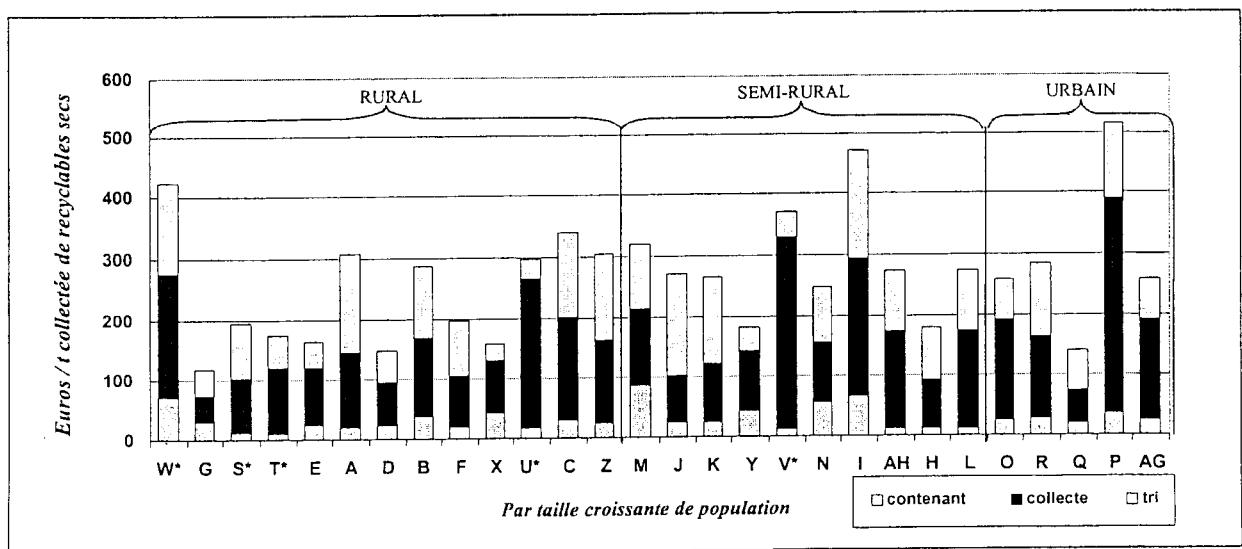
L'écart de coût entre l'apport volontaire et le porte-à-porte s'observe aussi bien en coût par tonne de recyclables secs collectés qu'en coût par habitants, et ceci dans des proportions comparables.

Cet avantage économique de l'apport volontaire peut toutefois se faire au détriment des apports : même si le verre peut atteindre des niveaux comparables à ceux du PAP, les apports des emballages légers et JM peuvent être significativement plus faibles (10 à 40 kg/hab/an en AV et 25 à 75 kg en PAP pour les sites étudiés).

Il ne ressort aucune différence significative des coûts entre les milieux

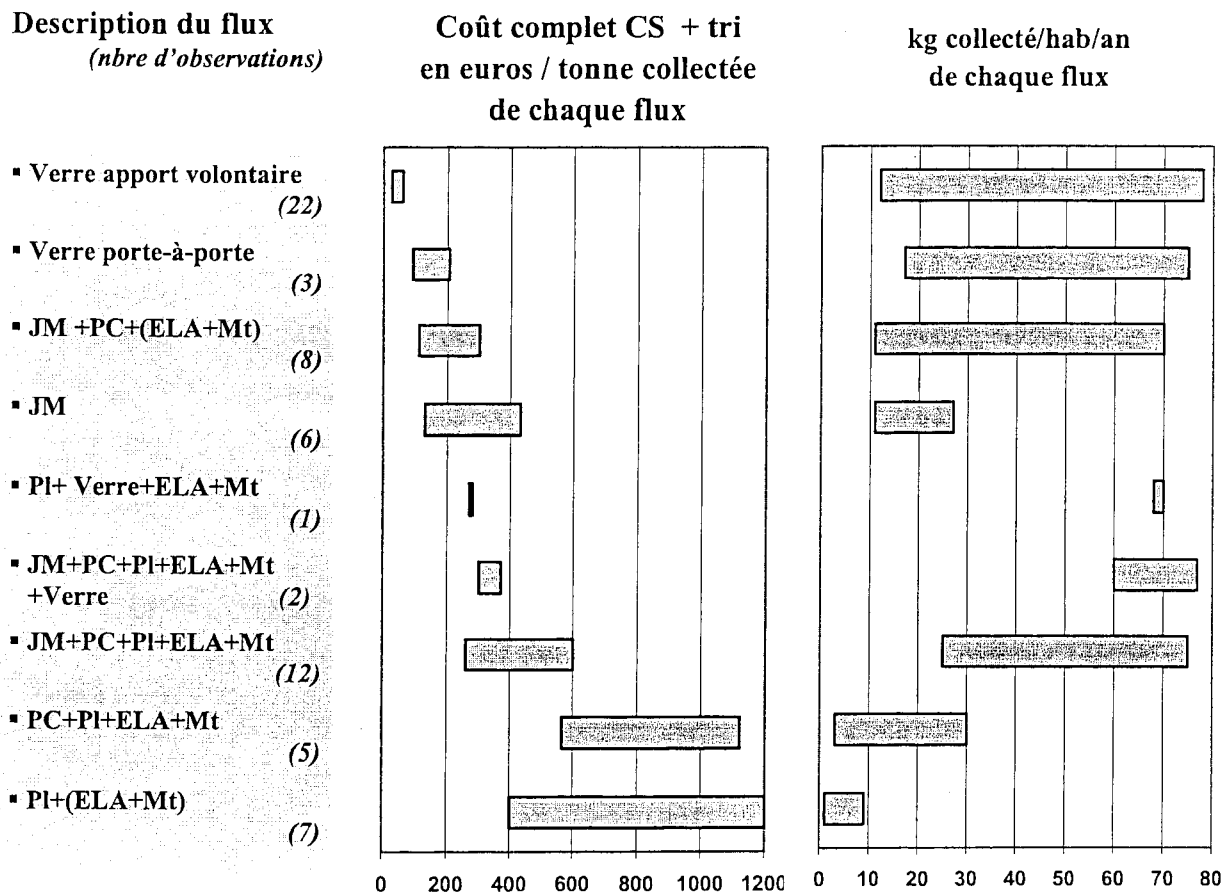
- Les plages de variation des coûts de collecte sélective et de tri sont similaires d'un milieu à l'autre.

Filière Recyclables secs : Coût complet CS + tri



Les caractéristiques organisationnelles sont généralement bien adaptées aux milieux. La taille de la population n'a pas d'effet pénalisant systématique sur les coûts.

Les coûts complets sont plus faibles pour les flux collectés les plus pondéreux.



NB : Les matériaux entre parenthèses ne sont pas toujours présents mais leurs faibles quantités n'influencent pas beaucoup le comportement du flux considéré. Le flux "JM+PC+PI+Ela+Mt+verre" correspond aux sites où le tri se fait sur la benne (U*, V*).

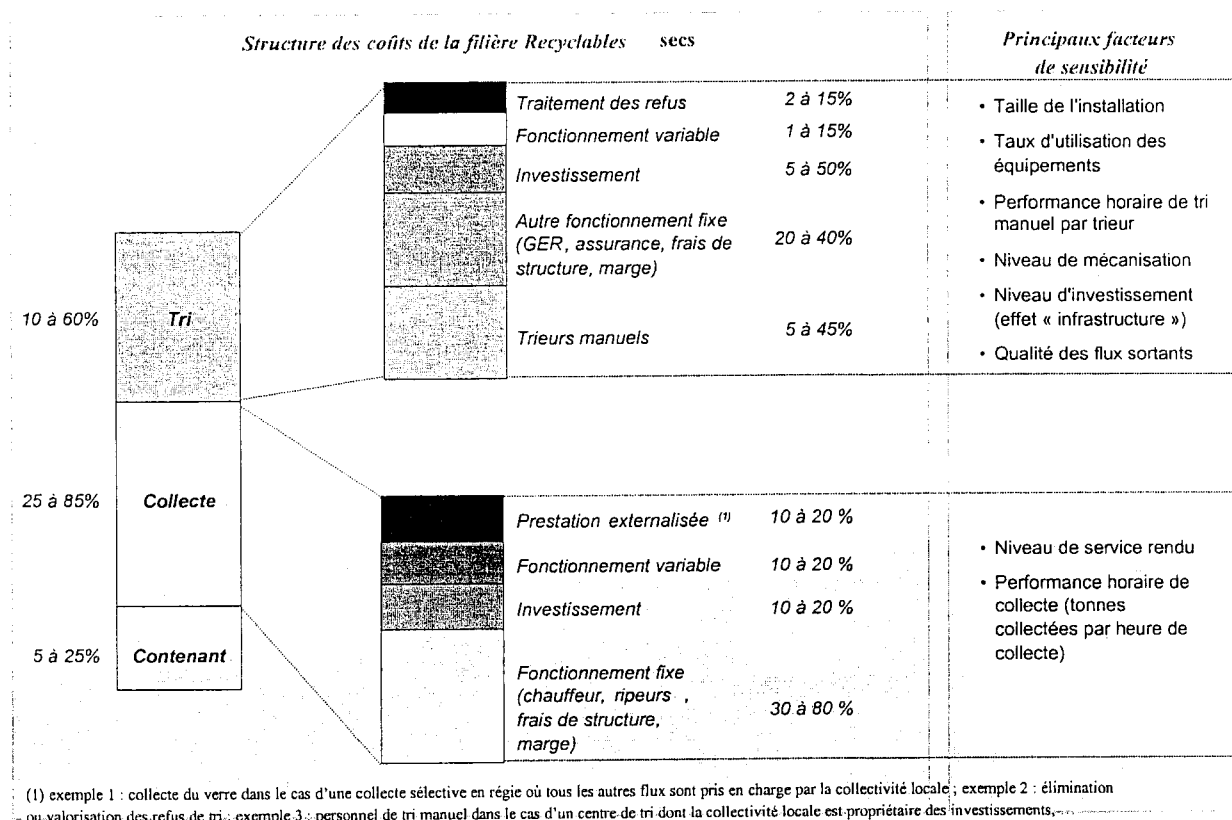
Le coût complet de la filière RS résulte de la pondération du coût complet des différents flux collectés séparément, qui varie dans une large fourchette : entre 25 et 1 200 Euros/t selon les flux.

Les résultats obtenus sont cohérents avec un élément bien connu : plus le flux collecté est pondéreux, plus ses coûts de collecte à la tonne sont faibles. Par ailleurs et dans un moindre mesure, moins il est composé de matériaux différents, plus ses coûts de tri sont limités.

La dispersion des coûts de collecte sélective et de tri s'explique avant tout par deux catégories de facteurs : des paramètres de gestion qui ne sont pas encore optimisés et des choix locaux qui relèvent de l'initiative des collectivités locales

- Ces deux catégories de facteurs, qui connaissent des variations importantes d'un site à l'autre, masquent l'impact des paramètres techniques liés au schéma de collecte (qui apparaissent ainsi être du second ordre).

Il s'agit de facteurs auxquels soit la collecte soit le tri sont sensibles.



- En ce qui concerne la **collecte**, signalons tout d'abord le **niveau de service rendu** attendu par la collectivité locale, qui peut concerner : la fréquence de ramassage des déchets, la collecte en PAP de tous les flux (y compris le verre et les JM), la sortie des bacs par les ripeurs, le suivi de l'opération de collecte sélective demandé à l'opérateur...

A service rendu équivalent, le principal facteur de sensibilité des coûts est la **performance horaire de collecte** (tonnes de RS collectées par heure de collecte). Plus elle est faible, plus la sous-utilisation des moyens mis en œuvre est importante et plus l'ensemble des coûts fixes ramenés à la tonne collectée sont élevés : investissement et coût de fonctionnement des véhicules, coûts de personnel chauffeur et ripeur(s). Elle peut être due à des apports faibles (manque de participation de la population ou fréquence de passage élevée), à une période de montée en puissance (moyens mobilisés mais population pas encore toute desservie) ou tout simplement à un investissement initial pas ajusté à la situation en cours.

S'agissant du **tri**, plusieurs paramètres sont explicatifs des coûts de tri :

- le **taux d'utilisation des équipements** en place (une sous-utilisation impacte fortement l'ensemble des coûts fixes : investissement, grand entretien et renouvellement (GER), frais de structure et personnel de tri dans une certaine mesure ; une sur-utilisation peut obliger à faire appel à du personnel intérimaire venant augmenter le poste Tri manuel) ;
- la **performance horaire de tri manuel par trieur** (elle peut être fortement dégradée si la proportion d'indésirables dans le flux à trier est élevée ; par ailleurs, elle varie d'un site à l'autre en fonction des caractéristiques des flux sortants à recycler que le centre de tri a privilégiés) ;
- la **qualité des apports** (elle peut influencer fortement la performance horaire de tri par trieur, de même que la qualité générale des produits et, par conséquent, le taux de recyclage) ;
- le **niveau de mécanisation** (des centres de tri semi-automatisés, où la phase de séparation automatique des matériaux est poussée, permettent de cumuler des effets d'échelle et des réductions du coût de tri manuel) ;
- le **niveau des investissements** réalisés (qui peut être pénalisé par un effet « infrastructure » : choix d'une infrastructure importante, par exemple dans le cas de centres de tri incorporés dans un site multi-activités avec un effet « vitrine » recherché) ;
- le **type de flux entrants** à trier en fonction du nombre de matériaux en mélange et de leur caractère plus ou moins pondéreux ;
- la **qualité des flux sortants** (les objectifs que le centre de tri se donne en termes de nature et niveau de pureté des flux sortants⁷ vont influencer à la fois les performances de tri des trieurs manuels ainsi que le taux de refus et éventuellement les recettes industrielles et les soutiens des sociétés agréées Adelphe et Eco-Emballages).

En ce qui concerne la **taille**, les petits centres de tri ayant un environnement de travail compatible avec les standards en vigueur présentent des coûts souvent élevés, étant pénalisés par un coût minimum d'investissement incompressible. Beaucoup d'entre eux doivent également faire face à un sur-dimensionnement de l'installation par rapport aux tonnages réellement traités et donc à une sous-utilisation pénalisant les coûts. Quant aux installations de grande taille, elles bénéficient d'un niveau de mécanisation plus élevé.

D'une manière générale, il convient toutefois de noter que les taux de mécanisation atteints en France restent encore modérés (automatisation partielle) et très contrastés selon les installations et qu'ils ne modifient donc pas significativement le rapport capital / travail (les dépenses de personnel de tri manuel restant élevées). Des perspectives de réduction des coûts existent probablement dans ce domaine.

■ En ce qui concerne les opérations particulières étudiées :

- le tri des matériaux effectué par les ripeurs / trieurs sur la benne au moment de la collecte se traduit par une augmentation significative voire un doublement des coûts de collecte mais une diminution des coûts de tri (plusieurs flux pouvant faire l'objet d'un tri très simplifié avant de rejoindre leur filière de recyclage) de sorte que le coût de la filière RS reste comparable à celui d'une organisation plus classique ;
- la collecte simultanée de tous les flux, OM comprises, avec une benne multi-compartmentée, présente des coûts faibles pour l'ensemble des flux (bonne performance horaire). Toutefois, cette solution est limitée aux contextes permettant une fréquence de collecte identique pour tous les flux et disposant de lieux de déchargement des différents flux relativement proches.

⁷ Par exemple certains centres de tri optent pour une valorisation des gros de magasin

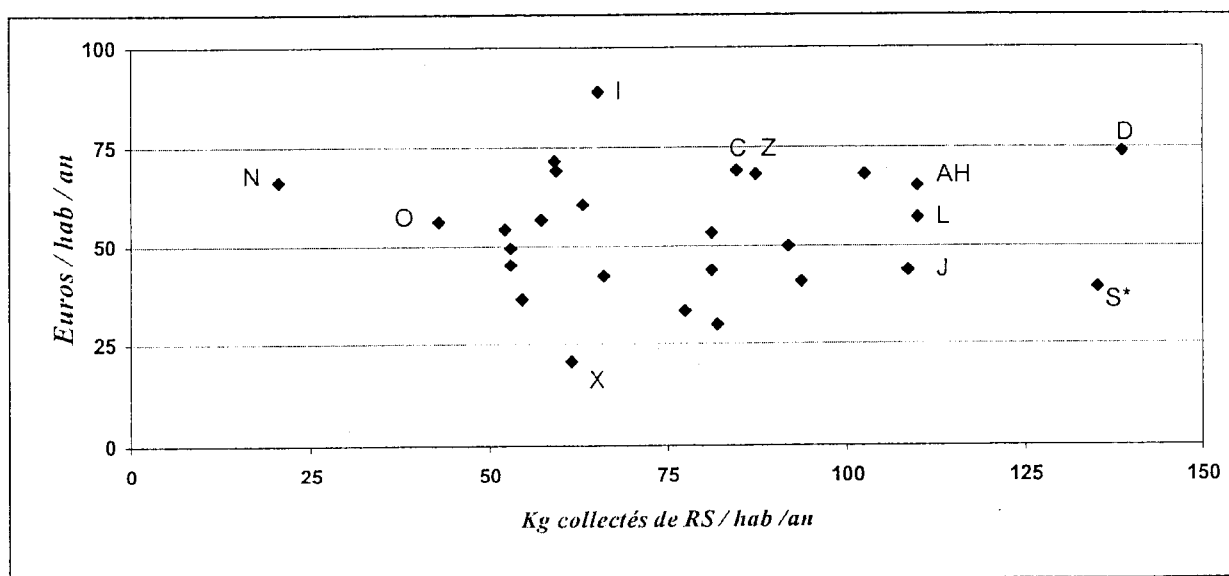
3.2 COÛTS AIDES DE GESTION DE L'ENSEMBLE DES OM

Nota bene : du fait de l'intégration des opérations de traitement ou d'élimination (compostage, incinération, centre de stockage) uniquement par l'intermédiaire des frais annoncés par les collectivités (prix facturés dans le cas d'une prestation de service ou coût déclaré dans le cas d'une régie), l'analyse des coûts de la gestion globale des OM est nécessairement limitée au seul niveau des coûts aidés.

- Le coût aidé de la filière OM résiduelles⁸ s'échelonne entre 100 et 170 Euros / t collectée, dans une fourchette moins large que celles constatées pour les coûts des recyclables secs. Les coûts se répartissent de façon homogène entre la collecte (hors contenant, qui reste un poste de coûts relativement faible) et le traitement (incinération avec valorisation d'énergie ou stockage en CET selon les cas).
- Le coût aidé de gestion globale des OM, c'est-à-dire toutes filières confondues, s'échelonne entre 100 et 175 Euros / t d'OM et 30 à 75 Euros / habitant / an selon les sites étudiés.

On ne constate pas de corrélation entre le niveau des apports des collectes sélectives et les coûts globaux de gestion des OM et, a fortiori, pas d'effet inflationniste systématique pour les opérations ayant les apports les plus importants.

Coût aidé de gestion globale des OM en fonction des apports de recyclables secs, par habitant



Pour près de la moitié des sites, une tonne de déchets collectée sélectivement et triée présente un coût aidé (donc après déduction des soutiens et subventions) équivalent ou inférieur à celui d'une tonne d'OM résiduelle collectée et traitée.

⁸ Par filière OM résiduelles on entend l'ensemble des opérations de collecte et de traitement se rapportant à la gestion des dites OM résiduelles.

4 ANALYSE COMPLEMENTAIRE DES FACTEURS DETERMINANTS

L'étude des coûts 2001 de la collecte sélective et du tri des recyclables secs des ordures ménagères a, en particulier, mis en évidence des fourchettes de variation des coûts très larges, liées notamment aux paramètres de gestion, aux choix locaux d'organisation et également à la relative jeunesse des opérations.

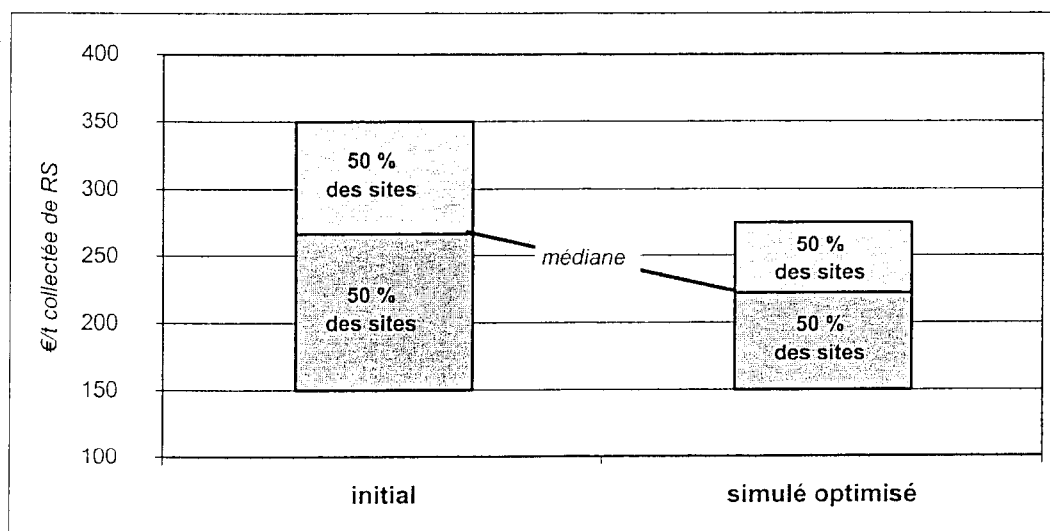
Cette analyse complémentaire⁹, menée sur la base de simulations à partir des données sites disponibles, présente l'intérêt de révéler de façon réaliste les enjeux correspondant à une démarche d'optimisation.

Ainsi, l'identification des facteurs déterminant les coûts et l'évaluation de leur impact relatif montrent que :

- pour les sites présentant les coûts les plus élevés, il existe, à priori, des possibilités de réduction des coûts, sans remise en cause des organisations existantes.

En effet, pour la moitié des sites présentant les coûts les plus élevés, le coût complet de collecte sélective et de tri des recyclables secs, qui est initialement entre 266 €/t et 350 €/t collectée de recyclables secs, se situe entre 222 €/t et 275 €/t après ajustement des paramètres identifiés comme optimisables aux valeurs moyennes observées pour des organisations et des contextes comparables.

Les impacts les plus significatifs concernent les sites en porte à porte.



- pour la moitié des sites présentant initialement les coûts les plus faibles, les marges de réduction des coûts apparaissent moindres.

Ainsi, le coût complet de collecte sélective et de tri des recyclables secs qui est initialement entre 150 €/t et 266 €/t collectée de recyclables secs, se situe entre 150 €/t et 222 €/t après ajustement des paramètres identifiés comme optimisables.

Certains sites apparaissent proches de l'optimum. Toutefois, ceci reste à vérifier par des études locales plus fines.

⁹ Réalisation ADEME - Direction des déchets municipaux : Sylvain PASQUIER, Bernard BEGNAUD et Yohann BENOIT (stagiaire - Ecole des métiers de l'environnement de Rennes) - 2003

Les sites ayant les moindres coûts ne correspondent pas à des performances de recyclage inférieures. En effet, la moyenne de ces sites est équivalente à celle des sites présentant les coûts les plus élevés avec 44 kg/hab/an de recyclables secs hors verre et 32 kg/hab/an de verre.

L'étude met ainsi en évidence qu'une meilleure prise en compte des facteurs de maîtrise des coûts doit permettre une réduction des valeurs supérieures des fourchettes de variation des coûts observés.

L'analyse a également permis de confirmer l'impact significatif de certains facteurs, en particulier sur la collecte :

- les quantités de déchets collectés par habitant et par an ;
- la performance horaire de collecte ;
- l'investissement lié au contenant ;
- le taux d'utilisation des bennes de collecte.

Concernant les centres de tri, les facteurs identifiés sont :

- le taux de refus ;
- le taux d'utilisation du centre de tri ;
- la performance horaire des trieurs ;
- l'investissement lié au centre de tri.

Cependant, comme les facteurs pris en compte dans le cadre de cette analyse se limitent aux données disponibles, il n'est pas possible de les hiérarchiser. De plus, d'autres paramètres, pouvant avoir des répercussions significatives sur les coûts, n'ont pas pu être analysés.

L'approche menée reste donc exploratoire mais montre l'intérêt d'initier localement des démarches d'optimisation. La mise en œuvre d'une telle démarche suppose une forte implication des acteurs concernés et la réalisation d'analyses locales plus détaillées avec la prise en compte notamment :

- des choix et arbitrages politiques du point de vue organisationnel (par exemple, la limitation des créneaux horaires pour la collecte peut être motivée par divers paramètres mais peut conduire de fait à une sous-utilisation des bennes dont il est intéressant d'évaluer le coût) ;
- des effets paliers (équipements) ;
- de l'ensemble des facteurs déterminant les coûts au-delà de ceux appréhendés dans la présente étude (y compris ceux pouvant conduire à remettre en cause l'organisation) ;
- de la dynamique temporelle, tant de la mise en œuvre des diverses actions d'optimisation envisagées que de leurs effets (durée des contrats en cours, action dans le temps de communication en faveur de l'amélioration des performances de collecte, etc.) ;
- des conditions locales du marché concernant la gestion des déchets.

ORGANISMES ASSOCIES AU SUIVI DE CES ETUDES

- ADELPHE
- AMF
- AMORCE
- CERCLE NATIONAL DU RECYCLAGE
- ECO-EMBALLAGES
- FEDEREC
- FNADE
- FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT
- MEDD - DPPR/SDPD
- MEDD – D4E
- ORGECO

GLOSSAIRE

AV : apport volontaire (collecte sélective en)

CDT : centre de tri

CET : centre d'enfouissement technique

corps creux : emballages creux en verre, plastiques, acier et aluminium, briques alimentaires

corps plats : journaux-magazines et emballages en papiers-cartons

CHR : cafés, hôtels, restaurants et cantines

COUNA : courrier non adressé

coût

coût complet : coût total

coût technique : coût complet diminué des recettes industrielles (y compris les prix de reprise par les filières de matériaux)

coût aidé : coût résultant pour la collectivité locale = coût technique diminué des subventions à l'investissement (ADEME, sociétés agréées Adelphe et Eco-Emballages) et des soutiens au fonctionnement versés par les sociétés agréées Adelphe et Eco-Emballages aux collectivités locales (à la tonne triée, à l'habitat collectif, à l'habitat rural, à la valorisation énergétique, à la valorisation des mâchefers, au compostage).

CS : collecte sélective

ELA : emballages liquides alimentaires (ou briques)

FFOM : fraction fermentescible des ordures ménagères

JM : journaux-magazines

Mt : métaux

OM : ordures ménagères

OM résiduelles : OM restant à traiter une fois les fractions recyclables collectées sélectivement

PAP : porte-à-porte (collecte sélective au)

PC : papiers-cartons

PI : plastiques

RS ou recyclables secs : journaux-magazines et emballages (verre, papiers-cartons, plastiques, acier, aluminium)

t collectée/h : tonne collectée par heure de fonctionnement d'un véhicule de collecte

t triée/h/trieur : tonne triée pendant une heure par un trieur

UIOM : unité d'incinération des ordures ménagères

Les milieux sont définis de la façon suivante :

Milieu	Taux d'habitat collectif	Population habitant dans les communes rurales
Urbain (U)	supérieur ou égal à 40%	-
Semi-urbain (SU)	entre 10 et 40%	-
Semi-rural (SR)	inférieur à 10%	au plus 90%
Rural (R)	inférieur à 10%	au moins 90%

Remarque (relative à la terminologie adoptée pour caractériser le schéma de collecte) : le signe "+" sépare des flux collectés en mélange et le signe "/" sépare des flux collectés séparément.

Ex : PI + Mt + PC + JM en PAP / Verre = collecte de deux flux, le mélange « plastiques, métaux, papiers cartons et journaux-magazines » (au porte-à-porte) d'une part et le verre d'autre part.

Tableau de bord

Déchets d'emballages ménagers

Actualisation : juin 2004

résultats jusqu'en 2003

objectifs 2004

ADEME



Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie

I - Adhésion des conditionneurs

I - 1 - Evolution du nombre d'adhérents

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Adelphé									
Nouveaux adhérents		541	452	432	390	200	263	222	
Résiliations et régularisations		537	306	261	476	447	264	156	
<i>dont résiliations volontaires</i>		397	170	156	0	131	53	0	
Total adhérents au 31/12	11 889	11 893	12 039	12 210	12 124	11 909	11 908	11 974	12 500
Eco-Emballages									
Nouveaux adhérents	1 144	661	613	560	645	649	814	579	
Résiliations et régularisations	335	410	437	452	471	535	618	461	
<i>dont résiliations volontaires</i>	0	0	0	12	0	0	1	5	
Total adhérents au 31/12	8 884	9 135	9 311	9 419	9 593	9 707	9 903	10 021	10 000

I - 2 - Evolution du montant global des contributions en M€

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Adelphé									
Total contribution de l'année	5,4	5,6	5,5	5,9	7,0	8,2	13,2	14,5	17,2
Eco-Emballages									
Contribution de l'année	79,6	81,2	76,1	83,5	156,9	186,9	291,9	334,1	
Rétroactivité et régularisation	6,1	5,0	0,9	8,0	14,2	11,9	12,1	18,8	
Total contribution de l'année	85,6	86,2	76,9	91,5	171,1	198,8	304,0	353,0	390,0
Cyclamed									
Total contribution de l'année	2,9	2,7	2,9	3,0	3,2	4,9	5,6	6,3	7,2
Tranfert entre sociétés agréées									
Adelphé vers Eco-Emballages	1,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

I - 3 - Evolution du nombre d'adhérents et du montant annuel des contributions

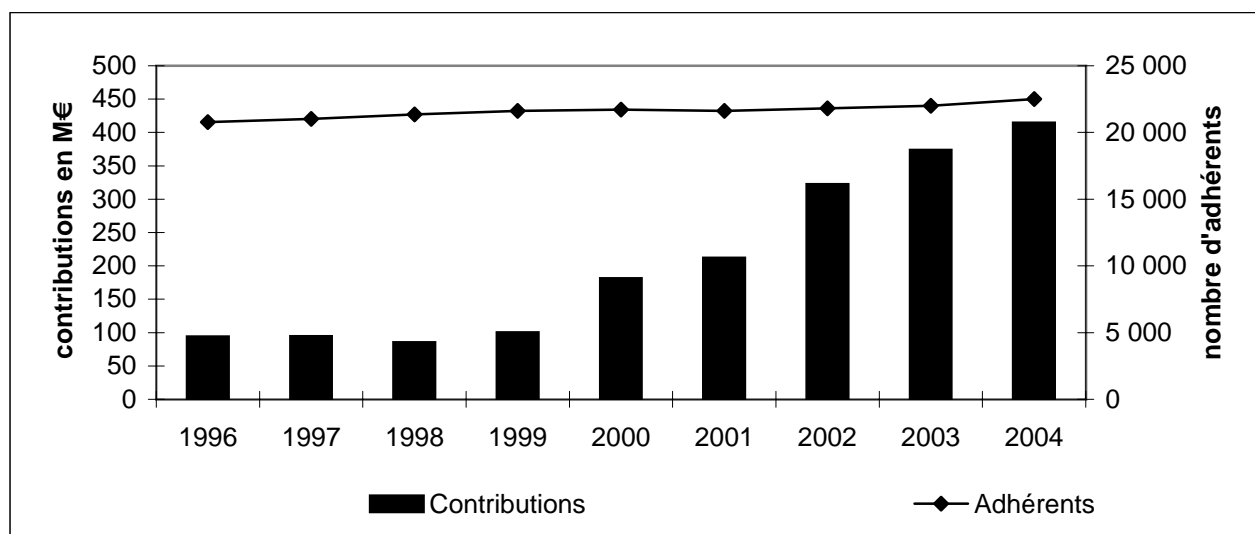
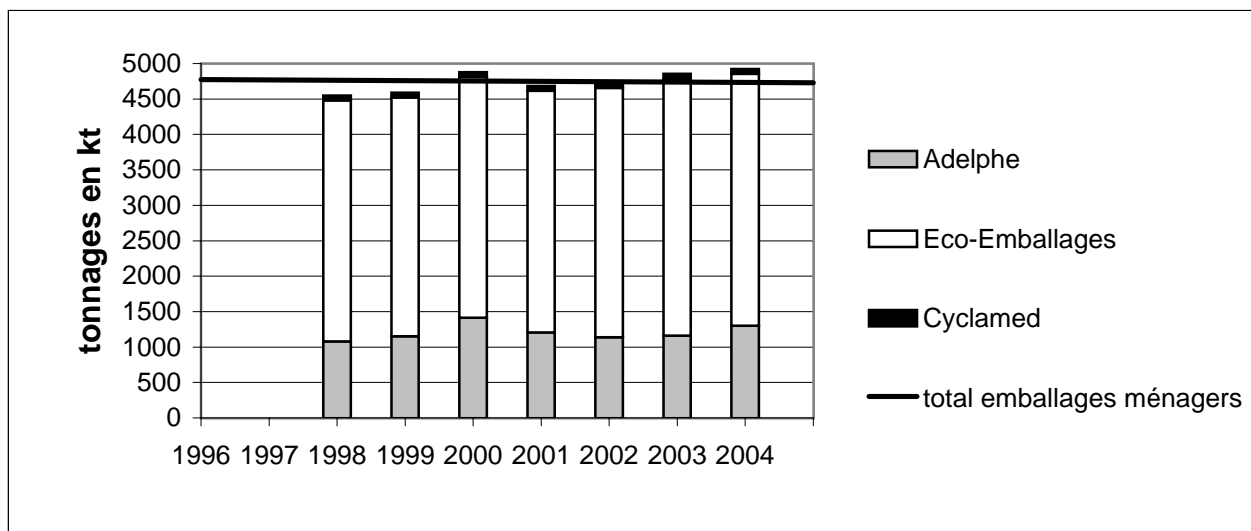


Tableau de bord des déchets d'emballages ménagers

I - 4 - Evolution du tonnage contribuant d'emballages ménagers en kt

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Evaluation du gisement total d'emballages ménagers mis sur le marché		4 855			4 725			en cours	
Emballages contributeurs									
Adelphe		1 050	1 080	1 153	1 414	1 208	1 136	1 162	1 300
Eco-Emballages		3 401	3 399	3 368	3 395	3 409	3 519	3 626	3 557
Cyclamed		68	68	68	68	69	68	67	66
Total		4519	4547	4589	4877	4686	4723	4855	4923

barème au poids



I - 5 - Répartition du tonnage d'emballages ménagers par matériaux en kt

année de référence : 2000

	acier	aluminium	papier	plastique	verre	autre	total
Evaluation du gisement total d'emballages ménagers mis sur le marché	340	45	900	1 000	2 430	10	4 725
Emballages contributeurs consolidés							
Adelphe	3	2	42	18	1 119	3	1 187
Eco-Emballages	344	50	726	891	1 387	11	3 409
Cyclamed	0	3	22	13	26	0	64
rapport entre tonnage contribuant et tonnage mis en marché	102%	122%	88%	92%	104%	NS	99%

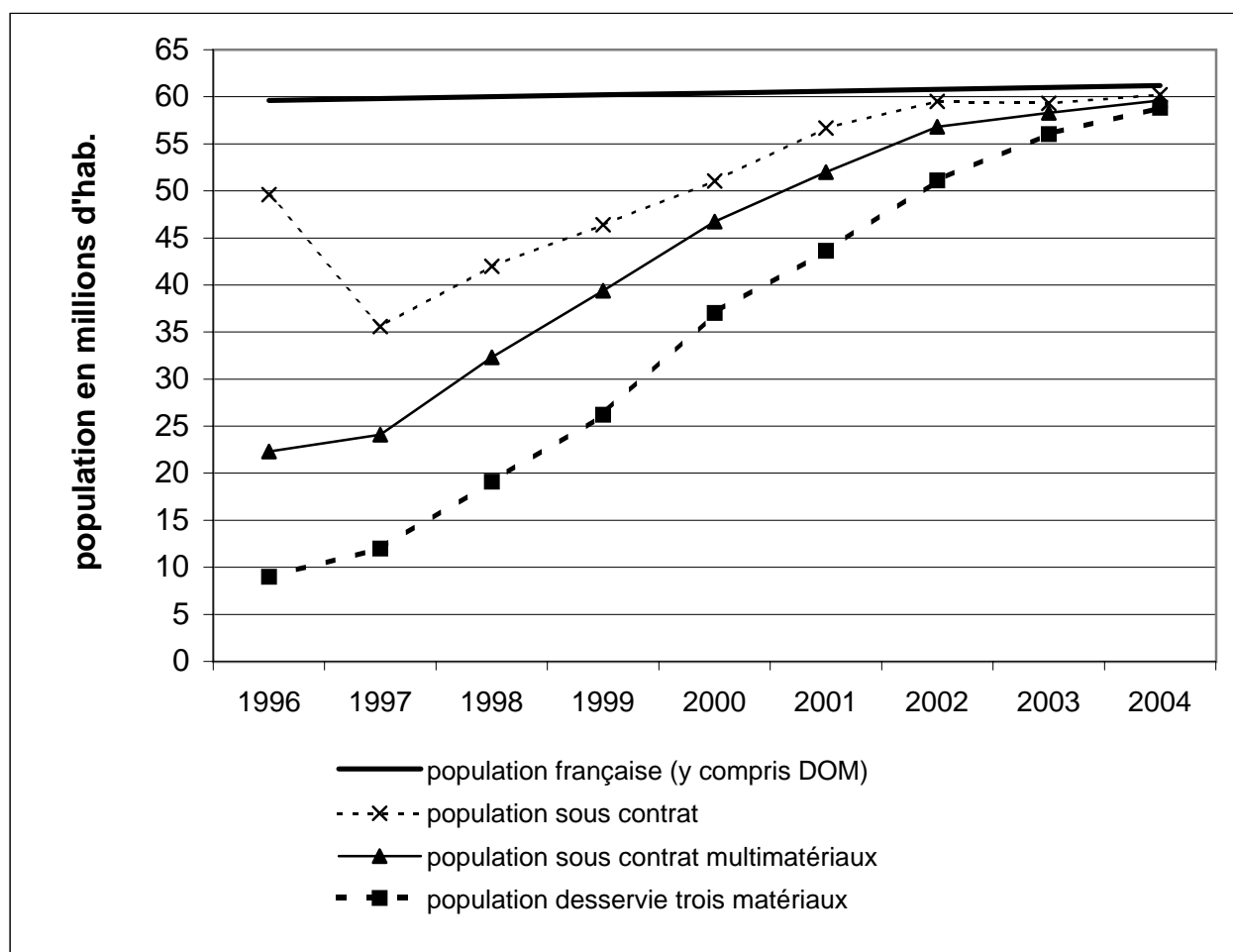
II - Contractualisation avec les collectivités locales

II - 1 - Evolution de la population sous contrat et desservie en millions d'habitants au 31/12

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Adelphe									
sous contrats monomatériaux	16,5	5,7	11,6	11,5	9,3	9,9	7,7	6,0	5,6
sous contrats multimatériaux	0	0,1	0,3	0,4	1,1	2,0	3,1	3,8	4,0
desservie trois matériaux	0	0,0	0,1	0,2	0,5	1,1	2,1	3,2	3,8
% desservie / sous contrat multimatériaux		0%	33%	50%	51%	57%	68%	86%	95%
Eco-Emballages									
sous contrats monomatériaux	13,6	9,3	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
sous contrats multimatériaux	22	24,0	32,0	39,0	45,7	50,0	53,7	54,5	55,6
desservie trois matériaux	9	12,0	19,0	26,0	36,5	42,5	49,0	52,8	55,0
% desservie / sous contrat multimatériaux		40%	50%	59%	67%	80%	85%	91%	97%

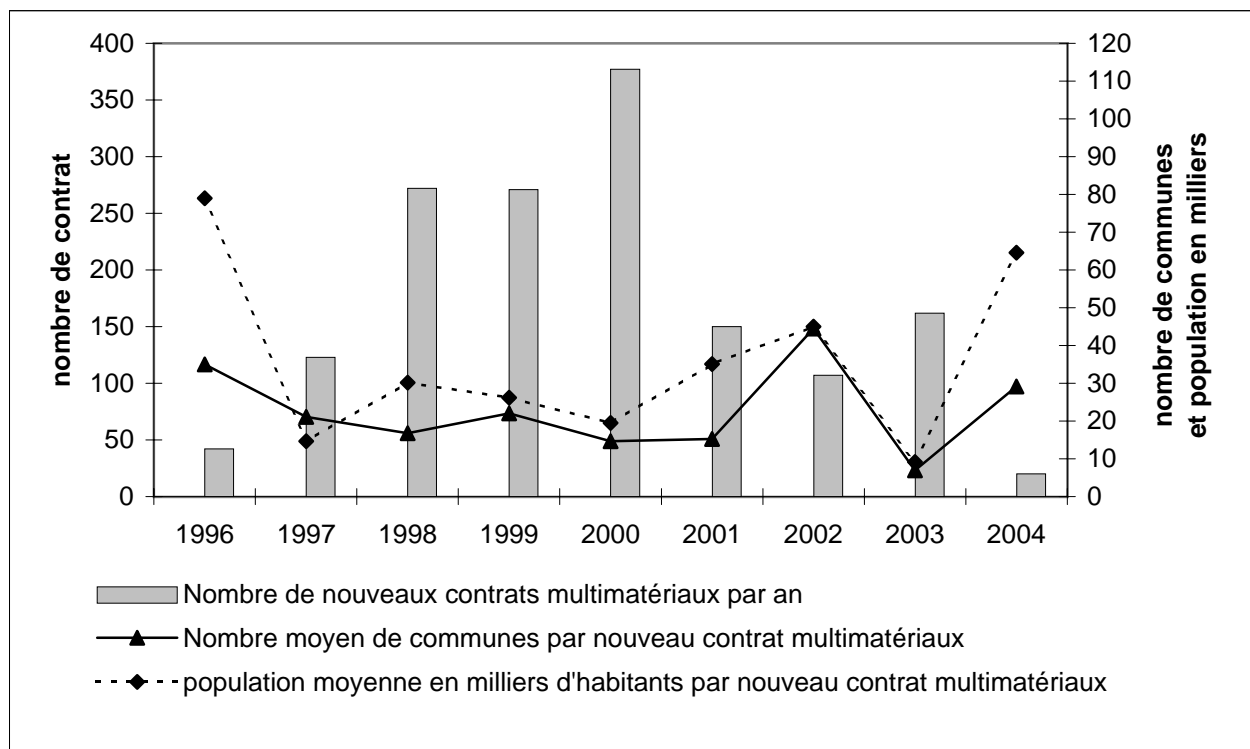
Population sous contrat avec les deux sociétés agréées

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
	2,8	3,5	3,9	4,5	5,0	5,2	5,0	5,0	5,0



II - 3 - Evolution de la structure contractuelle au 31/12

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Adelphé									
Nombre contrats multimatériaux	0	2	22	41	88	146	240	268	300
Nombre contrats monomatériaux	2 305	1 000	1 540	1 492	1 179	1 003	522	147	100
communes sous contrat multi.	0	24	395	749	1 367	2 045	3 423	3 917	4 500
communes sous contrat mono.	9 136	4 296	6 666	6 303	6 147	5 244	4 123	3 543	3 000
Eco-Emballages									
Nombre contrats multimatériaux	160	281	533	785	1 115	1 207	1 220	1 354	1 342
Nombre contrats monomatériaux	887	527	258	0	0	0	0	0	0
communes sous contrat multi.	7 088	9 664	13 862	19 487	24 400	26 013	29 400	30 034	30 034
communes sous contrat mono.	5 865	2 626	1 418	0	0	0	0	0	0



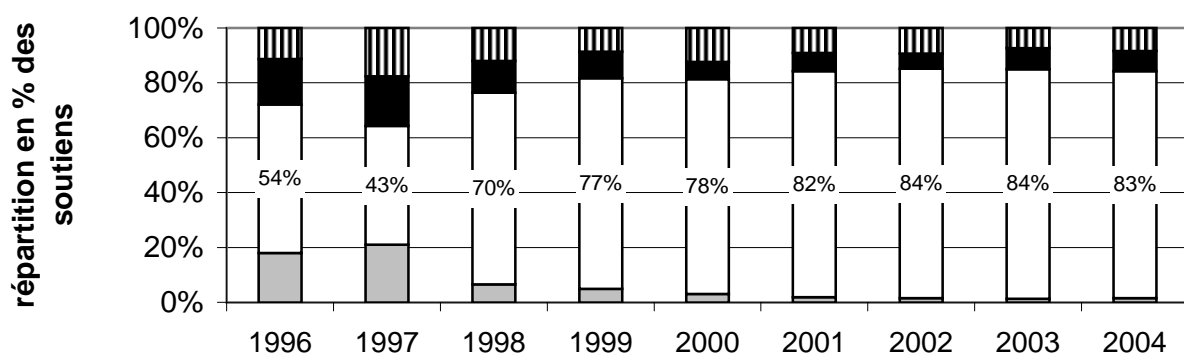
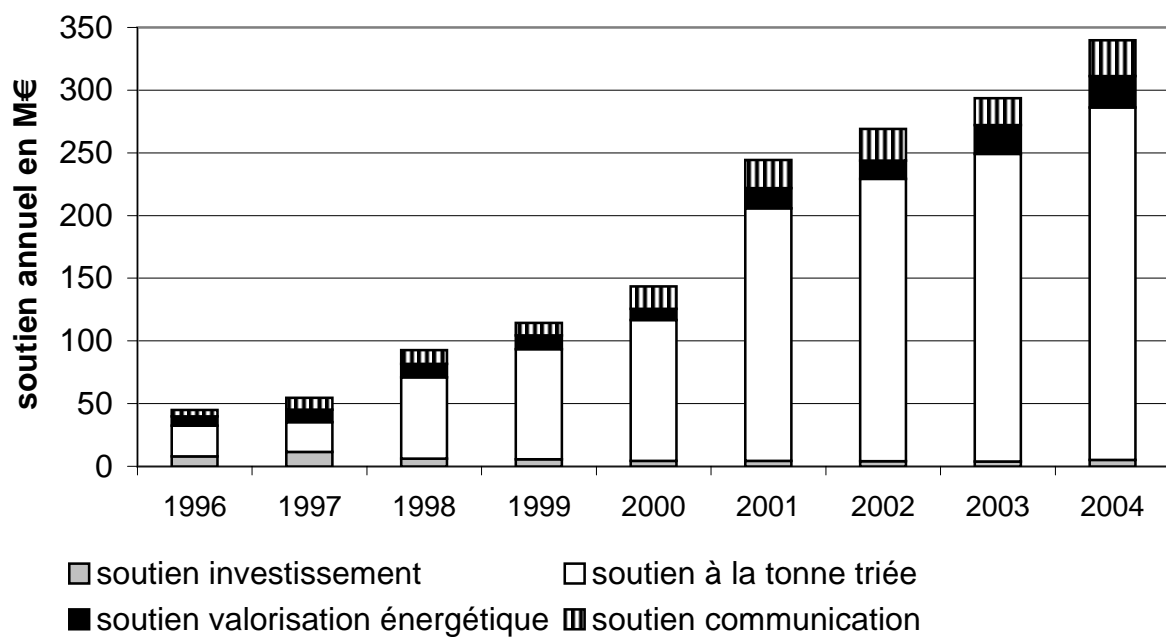
II - 4 - Application des barèmes multimatériaux

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Nombre de contrats multimatériaux au 31/12									
barème A	160	38	38	26	3	3	2	0	0
barème B		243	495	184	67	38	6	1	0
barème C				616	1133	1312	1452	1 621	1 642
Répartition de la population sous contrats multimatériaux au 31/12									
barème A	100%	22%	16%	7%	1%	1%	0,7%	0%	0%
barème B		78%	84%	23%	5%	2%	1,4%	0,1%	0%
barème C				71%	94%	97%	98%	100%	100%

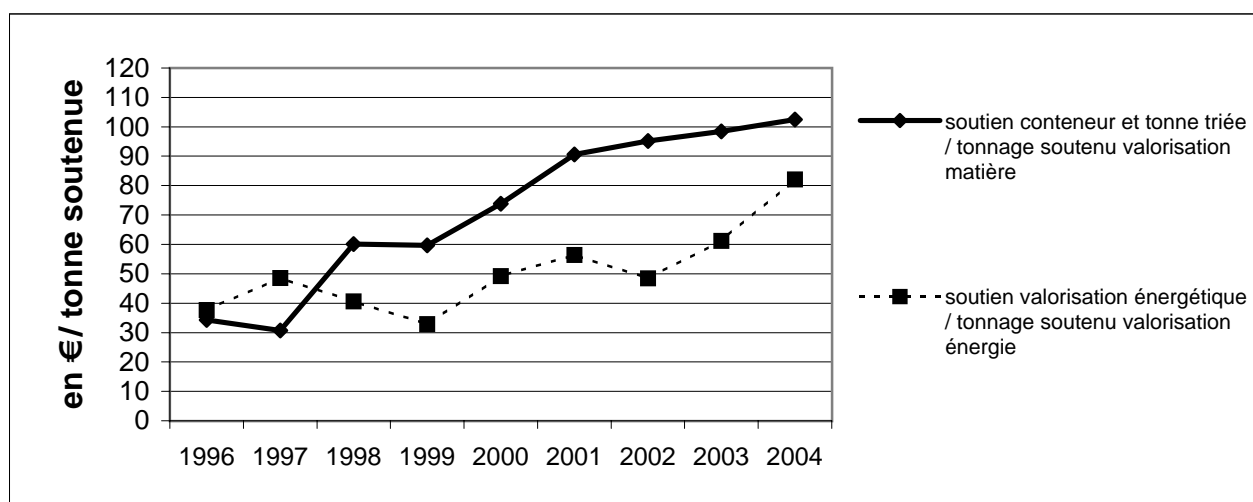
III - Soutiens financiers aux collectivités locales

III - 1 - Evolution des différents soutiens financiers aux collectivités locales en M€

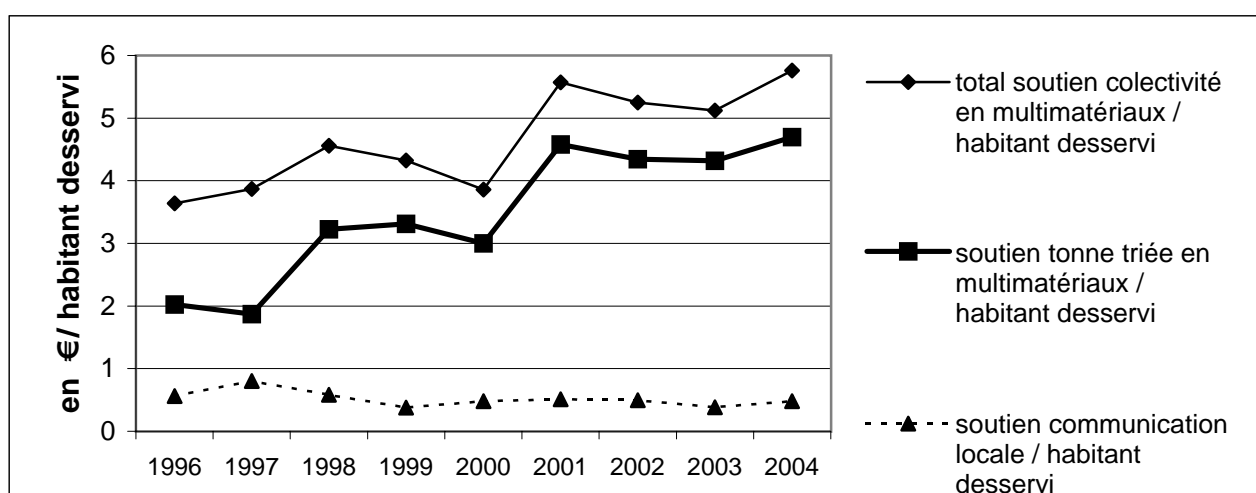
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Adelphé									
Investissement conteneurs	1,5	1,3	1,1	0,3	0,6	1,1	1,0	1,0	0,6
Soutien à la tonne triée	0,5	0,4	1,5	1,4	2,2	3,8	8,6	14,6	18,7
Valorisation énergétique	0	0	0	0	0	0	0,2	0,4	0,3
Communication locale	0	0,1	0,4	0,4	0,7	0,9	1,6	1,4	1,9
TOTAL	2,0	1,7	3,0	2,1	3,4	5,8	11,3	17,5	21,4
Eco-Emballages									
Site pilote	3,1	5,4	1,2	0,4	0	0	0	0	0
Investissement conteneurs	3,4	4,9	3,7	4,9	3,8	3,3	3,0	2,9	4,4
Soutien à la tonne triée	23,8	23,2	62,8	86,1	109,3	196,5	213,8	227,9	258,3
Valorisation énergétique	7,5	9,9	10,7	11,1	9,0	16,1	14,4	22,5	24,7
Communication locale	5,1	9,6	10,8	9,5	17,1	21,5	23,6	20,1	26,5
Soutiens hors barème			0,5	0,2	0,8	1,2	3,0	2,8	4,3
TOTAL	42,8	53,0	89,7	112,2	140,0	238,5	257,7	276,2	318,3



III - 2 - Evolution des soutiens par tonnage soutenu



III - 3 - Evolution des soutiens par habitant desservi en multimatériaux



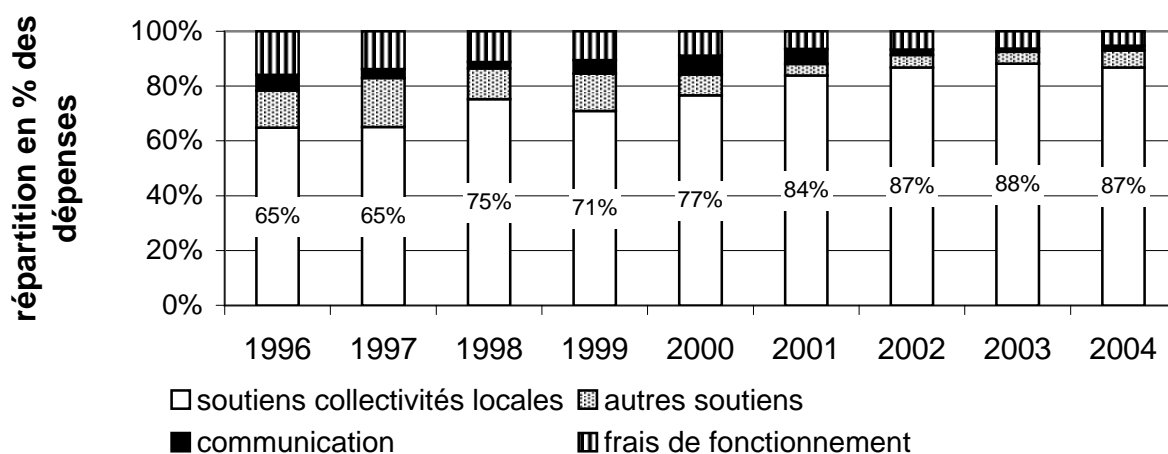
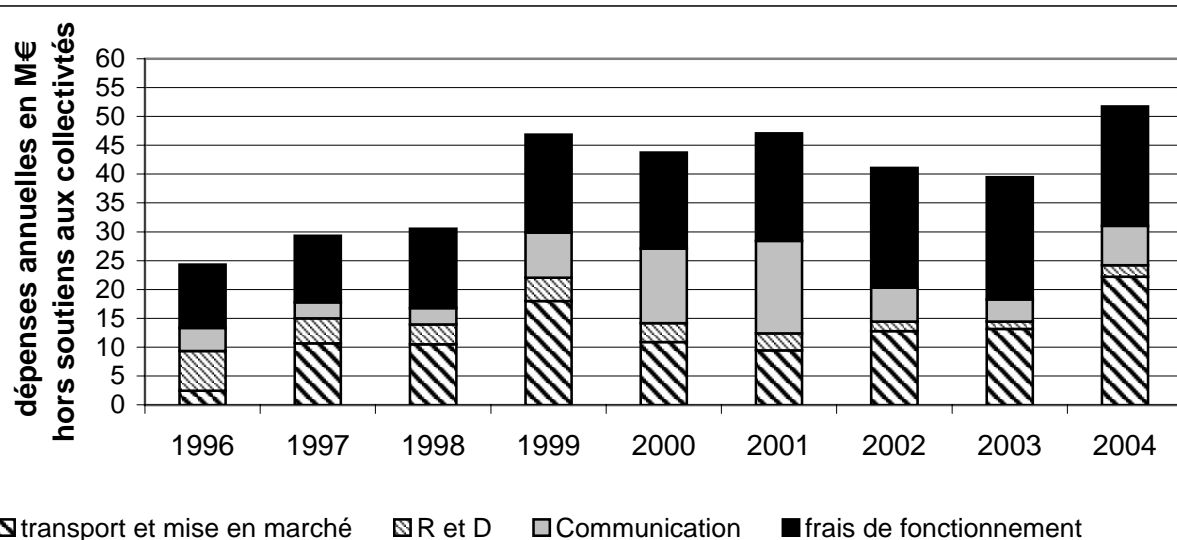
III - 4 - Evolution des dispositifs spécifiques de soutien

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	
Aide au démarrage ATD et SAD										
montant M€		1,8	8,1	8,6	10,5	18,6	26,9	18,0	9,6	
% soutien tonne triée		7,5%	12,7%	9,9%	9,4%	9,3%	12,1%	7,4%	3,5%	
Majoration habitat vertical										
montant M€					4,6	4,9	10,1	11,0	14,2	16,1
% soutien tonne triée					5,2%	4,4%	5,0%	4,9%	5,9%	5,8%
Majoration rural dispersé										
montant M€					1,1	1,1	2,5	2,5	3,2	3,6
% soutien tonne triée					1,3%	1,0%	1,3%	1,1%	1,3%	1,3%
Dispositif emplois jeunes										
montant M€		0,8	1,7	3,0	4,7	5,3	3,9	4,5		
nombres d'emplois jeunes		271	586	954	1222	1372	1375	1416		

IV - Equilibre des recettes et des dépenses

IV - 1 - Evolution des postes de dépenses hors soutiens aux collectivités locales en M€

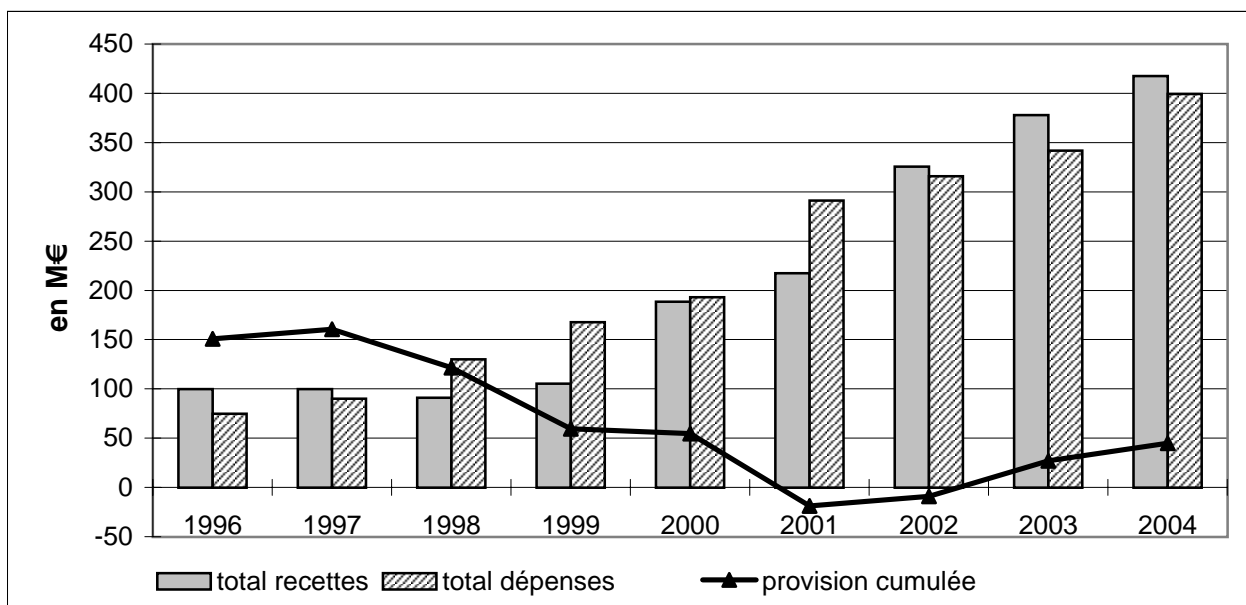
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Adelphé									
Transport et mise en marché	0,7	0,6	0,9	1,1	0,5	0,9	0,5	1,1	2,5
R et D et études	0,2	0,3	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Com. territoriale et nationale	0,5	0,5	0,4	0,4	0,1	0,4	0,2	0,3	0,3
Frais de fonctionnement	0,7	0,7	0,8	1,0	1,5	1,4	1,7	1,8	1,8
TOTAL	2,1	2,2	2,2	2,5	2,1	2,7	2,4	3,3	4,7
Eco-Emballages									
Transport et mise en marché	1,7	10,0	9,5	16,9	10,4	8,6	12,3	12,0	19,7
<i>dont AZE versé hors contrat collectivités</i>		2,1	3,4	1,7	1,3	1,2	0,3	0,4	0,0
R et D et études	6,7	4,0	3,4	4,0	3,2	2,9	1,6	1,2	2,0
Com. territoriale et nationale	3,4	2,3	2,4	7,4	12,8	15,6	5,6	3,5	6,5
Frais de fonctionnement	10,3	10,8	13,0	16,0	15,2	17,2	19,1	19,4	18,9
TOTAL	22,2	27,2	28,3	44,4	41,6	44,4	38,7	36,2	47,1



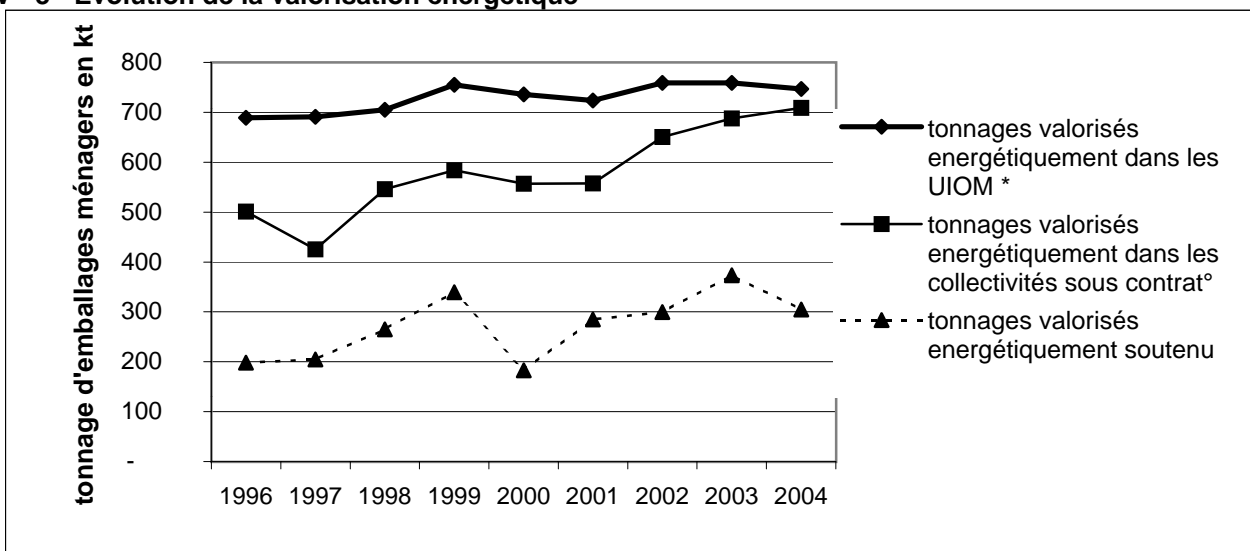
IV - 2 - Evolution des provisions en M€

Recettes, y compris revenus de placement et autres - Dépenses, y compris impôts, hors provisions pour charges futures

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Adelphé									
Total recettes	4,0	5,7	5,8	6,1	7,2	8,6	13,5	14,6	17,2
Total dépenses	4,2	3,9	5,3	4,7	5,7	8,7	13,9	21,0	26,8
Provision cumulée	2,8	4,5	5,0	6,4	7,9	7,8	7,4	1,0	-8,6
Eco-Emballages									
Total recettes	92,8	91,2	82,3	96,2	178,0	203,9	306,4	357,0	393,0
Total dépenses	67,2	82,3	121,0	159,0	183,2	277,1	296,4	314,2	365,3
Provision cumulée	143,4	152,3	113,5	50,7	45,5	-27,7	-17,8	24,9	52,6
Cyclamed									
Total recettes	3,0	2,9	3,0	3,0	3,2	5,0	5,6	6,3	7,2
Total dépenses	3,5	3,6	3,6	4,0	4,1	5,2	5,6	6,4	7,2
Provision cumulée	3,2	2,5	1,8	0,9	0,0	-0,2	-0,1	-0,1	0,0



IV - 3 - Evolution de la valorisation énergétique



* évaluation à partir des déchets d'emballages valorisables présent dans les ordures ménagères résiduelles et du taux de valorisation énergétique de ces ordures ménagères résiduelles (données ITOM)

° à partir de 2001, le taux des UIOM sous contrat est pris équivalent à celui de la population sous contrat multimatériaux.

V - Valorisation

V - 1 - Evolutions des quantités valorisées en kT brut

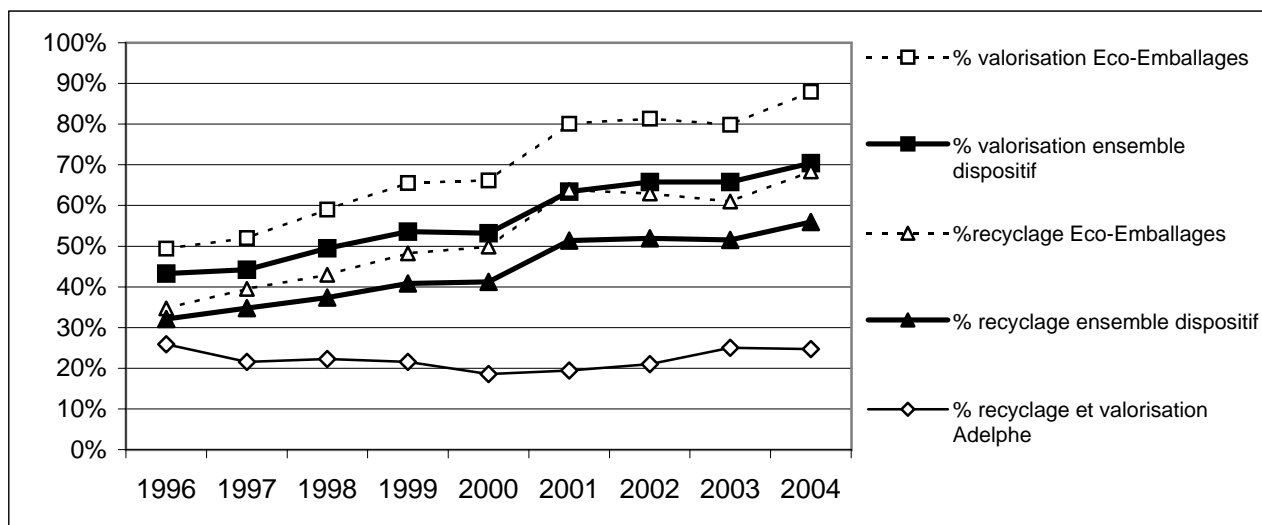
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Adelphe									
Acier		0	0,4	0,6	1,4	2,4	4,9	8,2	9,4
Aluminium		0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3
Papier-carton		0	0,8	1,7	2,8	4,2	10,0	11,9	17,5
Plastique		0	0,0	0,3	0,8	2,0	5,4	7,8	12,4
Verre		272	226	240	246	215	226	218	282
Total recyclage		272	226	241	249	220	234	239	322
Valorisation énergétique soutenue		0	0	0	0	1	2	2	10
Valo. énergétique non soutenue		0	0	0	0	0	0	0	0
Total Valorisation		272	226	241	249	220	235	241	331
Eco-Emballages									
Acier	146	172	171	162	166	283	247	267	308
Aluminium	1	3	6	4	6	7	10	11	13
Papier-carton	45	75	121	162	202	324	337	340	388
Plastique	19	31	44	50	70	121	137	160	183
Verre	370	462	568	926	906	1 290	1 407	1 434	1 539
Total recyclage	580	744	909	1 304	1 349	2 024	2 139	2 211	2 431
Valorisation énergétique soutenue	198	204	265	339	183	285	298	371	295
Valo. énergétique non soutenue	303	221	281	245	374	272	351	314	404
Total Valorisation	1 081	1 169	1 455	1 888	1 906	2 581	2 788	2 897	3 130
reprise contrats verriers	600	600	550	320	350	150	75	0	0
Total Valorisation*	2,5	2,6	3,0	3,7	3,9	4,1	4,3	4,7	5,2

* déduction faite des cartons utilisés pour la collecte : 0,8 kt en 2002; 0,9 kt en 2003; 1,0 kt en 2004

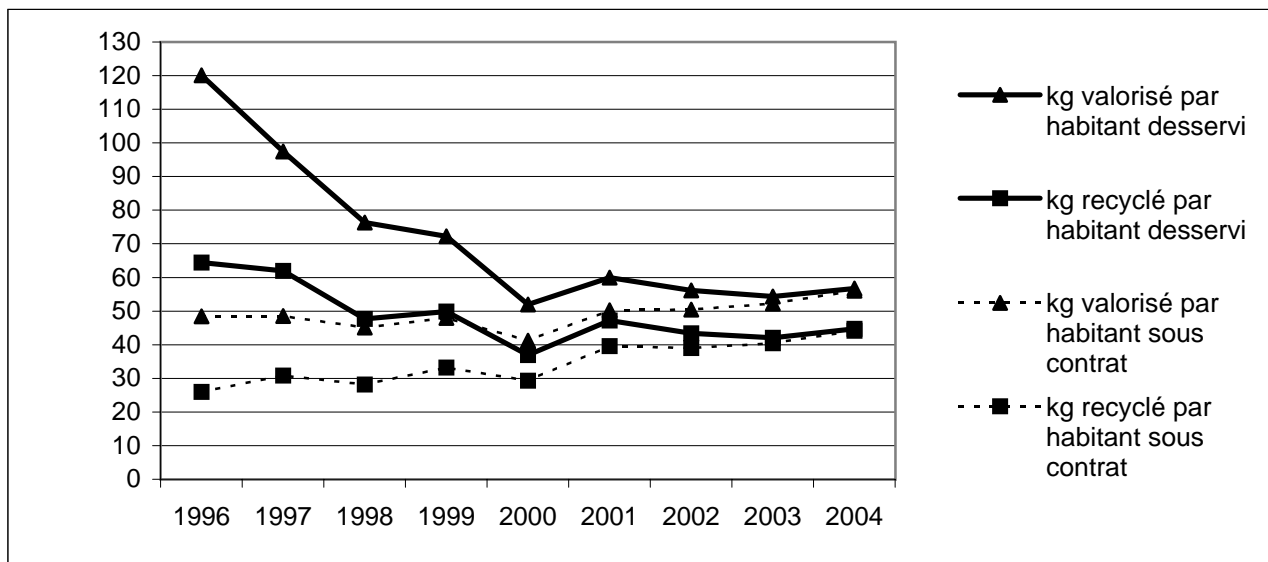
V - 2 - Evolutions des taux de recyclage et de valorisation des emballages contributeurs

$$\text{taux de recyclage} = \frac{\text{tonnages déchets d'emballages recyclés comptés en entrée des unités de recyclage}^*}{\text{tonnages d'emballages contributeur mis en marché}}$$

*conformes au cahier des charges de reprise, y compris, à titre dérogatoire jusqu'en 2002, la reprise des contrats verriers même définition pour valorisation énergétique, en incluant tous les tonnages valorisés énergétiquement soutenus ou non.



V - 3 - Evolution des performances par habitant (contrats multimatériaux uniquement)



V - 4 - Indicateur de performance des organismes agréés

$$\text{indicateur de performance} = \frac{\text{tonnages déchets d'emballages valorisés comptés en entrée des unités}^*}{\text{tonnages de déchets issus des emballages contributeurs mis en marché}^\circ}$$

*conformes au cahier des charges de reprise

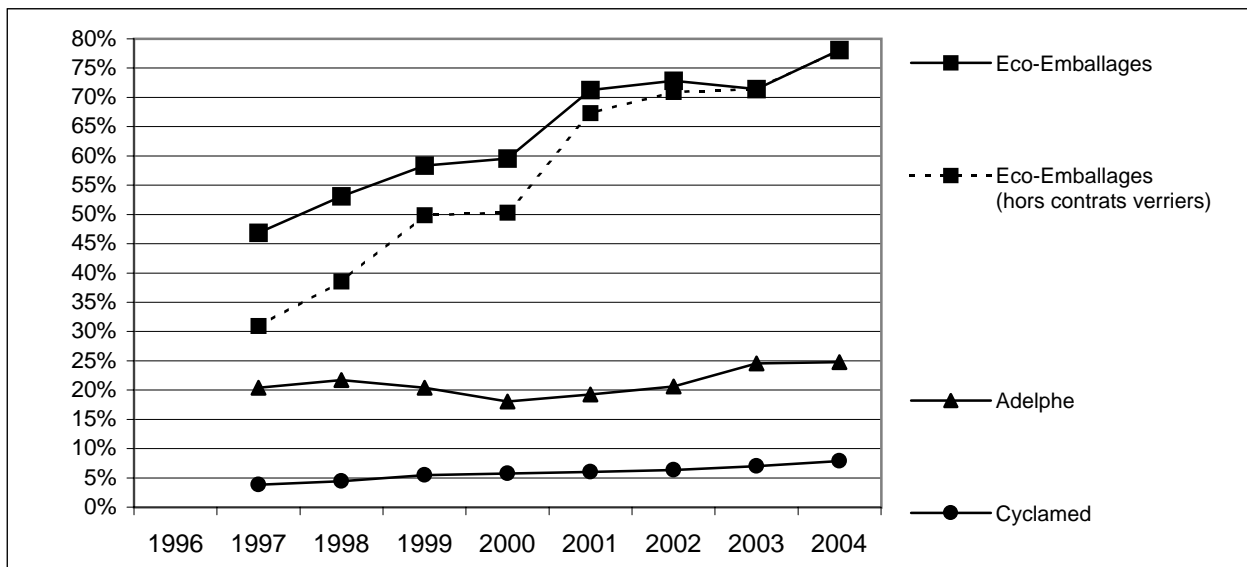
° calculés en appliquant des coefficients de corrections correspondant aux taux d'humidité et d'impureté des emballages dans les collectes sélectives et les sous produits de déferage.

$$t \text{ déchets} = [(t \text{ mis en marché} - 0,41 t \text{ déferage}) / (1 - \text{Coef CS})] + t \text{ déferage}$$

Les coefficients (coef CS) pris en compte sont : 12% acier, 20% aluminium, 10 % papier carton, 13% plastique et 2% verre

Tonnage de déchets correspondant aux emballages contributeurs consolidés

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Adelphé		1087	1108	1218	1219	1220	1166	1194	1339
Eco-Emballages		3789	3777	3786	3788	3833	3930	4058	4009



VI - Niveau de prise en charge des coûts

VI - 1 - Méthode de calcul

L'évaluation d'un indicateur de niveau de prise en charge des coûts repose nécessairement sur des choix

- en amont sur les déchets d'emballages ménagers contribuant correspondant aux seuls déchets dont
- en aval sur la population sous contrat multimatériaux qui permet de prendre en compte l'ensemble

Le coût de gestion des déchets d'emballages est calculé par filière de traitement, en prenant en compte

VI - 2 - Calcul de l'indicateur

Indicateur national du niveau de prise en charge des coûts de gestion des déchets d'emballages

	2002	2003
niveau de prise en charge	44%	45%

Paramètres constitutifs

		2002	2003	
tonnage déchets emballages ménagers contribuant	kt	5097	5252	<i>cf point V 4 du tableau de bord</i>
coût complet de gestion déchets emballages ménagers	€/t	174	173	<i>cf point VI 3 du tableau de bord</i>
recettes industrielles	€/t	10	10	<i>cf point VI 3 du tableau de bord</i>
coût technique de gestion déchets emballages ménagers	€/t	164	163	<i>cf point VI 3 du tableau de bord</i>
Coût total déchets d'emballages	M€	836	858	
soutiens aux collectivités locales	M€	269	294	<i>cf point III 1 du tableau de bord</i>
soutiens transport et mise en marché	M€	13	13	<i>cf point IV 1 du tableau de bord</i>
population sous contrat multimatériaux	%	93%	96%	<i>cf point II 1 du tableau de bord</i>

VI - 3 - Détail du calcul des coûts de gestion des déchets d'emballages ménagers

coût complet en €/t (étude des coûts ADEME-AMF-1998)

	mini	maxi	valeur retenue
collecte emballages légers et journaux / tonne collectée	137	206	
tri emballages légers et journaux / tonne collectée	114	229	
taux de refus	10	40	
collecte et tri emballages légers et journaux / tonne triée			490
collecte du verre par tonne triée			40
collecte	53	69	61
incinération	70	145	108
stockage	40	95	68

Tableau de bord des déchets d'emballages ménagers

Calcul du coût complet moyen de la gestion des déchets d'emballages ménagers

	2002	2003
tonnage déchets emballages	5097	5252
tonnage déchets emballages légers	5097	5252
tonnage déchets emballages verre	0	0
tonnage CS emballages légers	408	404
tonnage CS verre	0	0
% résiduelle incinérée	45%	46%
coût complet moyen en €/t	174	173

Recettes industrielles liées aux emballages ménagers

	2002			2003		
	kt	€/t	M€	kt	€/t	M€
Recettes industrielles incinération	2110	15	31,7	2230	15	33,5
prix de reprises collecte sélective	kt de CS	€/t	M€	kt de CS	€/t	M€
acier CS	68	19	1,3	66	19	1,3
acier machefers	184	7,5	1,4	208	7,5	1,6
aluminium CS	2	253	0,5	3	253	0,8
aluminium machefers	8	384	3,1	8	384	3,1
papier carton	338	38	12,8	335	35	11,7
plastiques	143	0	0,0	168	0	0,0
verre	1625	23	37,4	1696	23	39,0

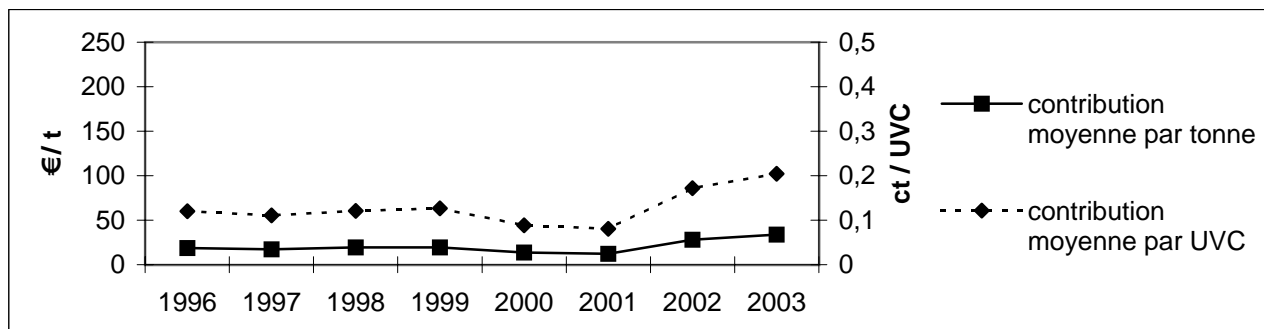
Calcul du coût technique de la gestion des déchets d'emballages ménagers

coût technique moyen en €/t	164	163
------------------------------------	------------	------------

Annexe 1 - ACIER

M - 1 - Gisement et contribution annuelle

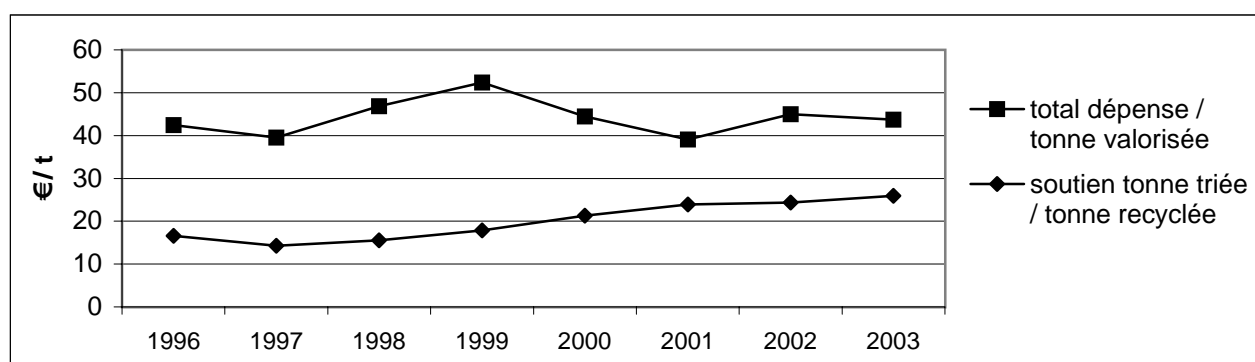
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
tonnage contribuant consolidé kt	0	0	0	0	0	0	0	0
contribution en M€	6	6	7	7	5	4	9	11
nombre d'UVC en milliard en 2000 (ESTEM)	5,4							
poids moyen 2000 de l'UVC en g / UVC	0							



M - 2 - Soutiens annuels en M€

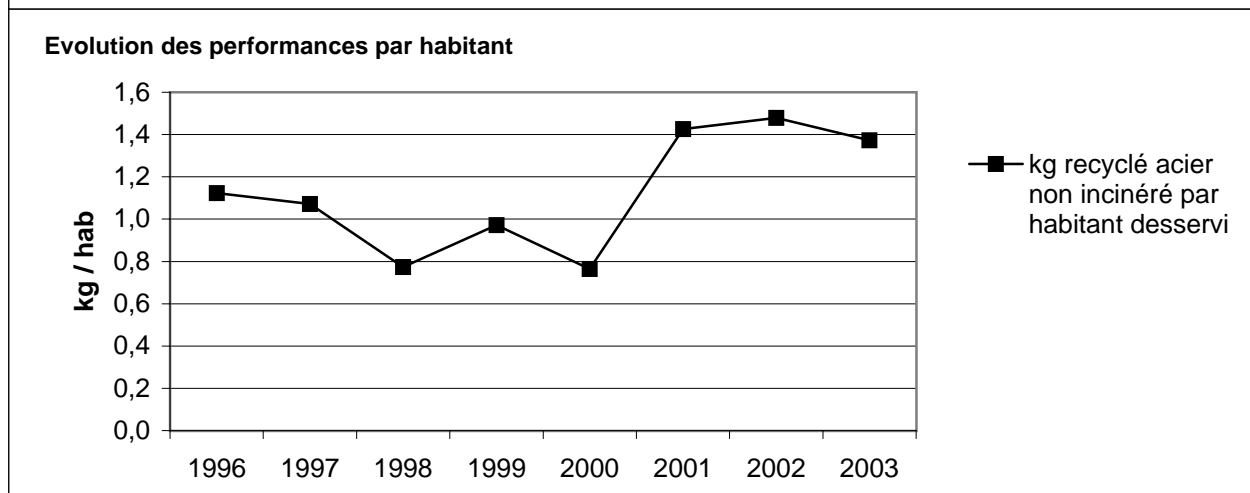
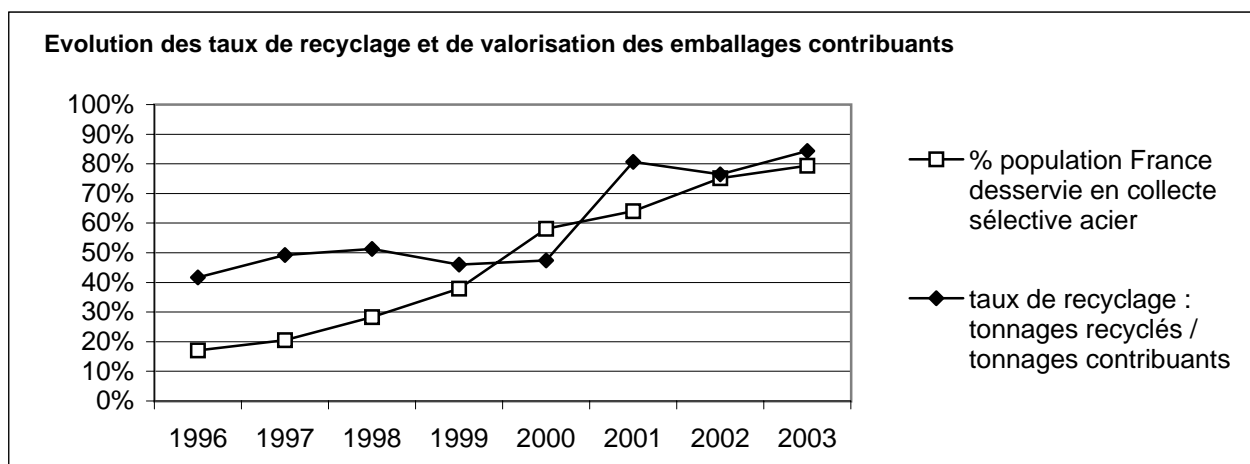
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
soutien conteneurs	0	0	0	0	0	0	0	0
soutien à la tonne triée	2	2	3	3	4	7	6	7
transport et mise en marché	1	2	2	2	2	3	2	3
R&D, études, communication	0	0	0	0	0	0	0	0
contribution dépenses communes	2	3	4	4	2	2	3	2
total des dépenses	6	7	8	9	7	11	11	12

% des dépenses aux collectivités locales	51%	57%	57%	53%	59%	70%	70%	70%
solde de l'exercice (sans correction)	2	0	-1	0	-2	-6	-1	0



M - 3 - Valorisation

en kt brut	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
acier non incinéré	11	13	13	22	27	55	68	66
acier incinéré	135	159	158	140	141	230	185	209
total recyclage	146	172	171	163	167	285	252	275



M - 4 - Qualité

	2000	2001	2002	2003
nombre contrat hors garantie de reprise	84	71	85	76
% population sous contrat correspondant	9%	7%	9%	
nombre contrat voie innovante ou nouvelle	0	0	0	0
% population sous contrat correspondant	0%	0%	0%	0%

% des tonnages contrôlés
 % au PTM / contrôlés
 % de refus

*pas de suivi avec les organismes agréés **

* transmission porte uniquement sur les essais BSL

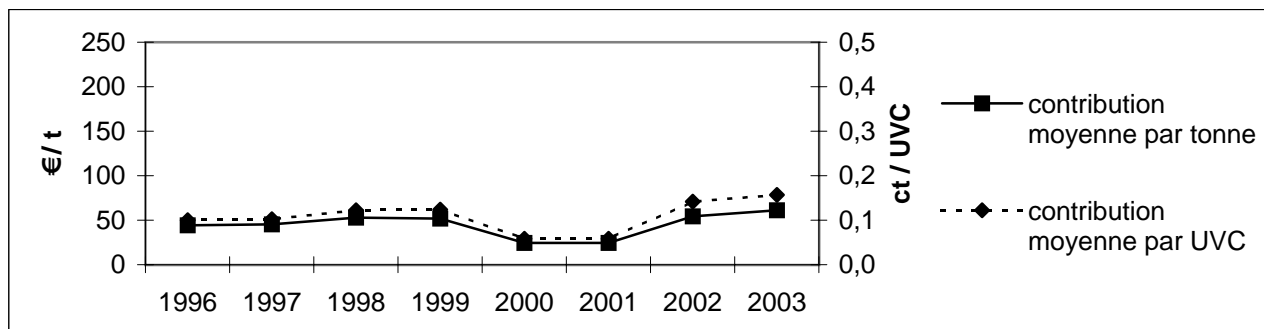
Informations complémentaires issues des rapports établis dans le cadre de la directive emballages

en kt	1997	1998	1999	2000	2001	2002
gisement total d'emballages mis en marché	627	630	653	681	683	680
tonnage recyclé	326	300	310	348	368	368
taux de recyclage tout emballage	52%	48%	47%	51%	54%	54%
taux de valorisation tout emballage	52%	48%	47%	51%	54%	54%

Annexe 1 - ALUMINIUM

M - 1 - Gisement et contribution annuelle

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
tonnage contibuant consolidé kt	52	52	53	55	55	55	60	59
contribution en M€	2,3	2,4	2,8	2,8	1,3	1,3	3,3	3,6
nombre d'UVC en milliard en 2000 (ESTEM)	2,3 ng / UVC							24



M - 2 - Soutiens annuels en M€

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
soutien à la tonne triée	0,2	0,2	0,5	0,4	0,7	1,1	1,4	1,6
valorisation énergétique	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
transport et mise en marché	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
R&D, études, communication	0,1	0,2	0,2	0,9	0,7	0,7	0,4	0,1
contribution dépenses communes	0,7	1,0	1,5	1,5	0,6	0,5	0,9	0,7
total des dépenses	1,1	1,5	2,3	3,0	2,1	2,4	2,8	2,5

% des dépenses aux collectivités locales	37%	50%	55%	37%	51%	62%	77%	85%
<i>solde de l'exercice (sans correction)</i>	1,7	1,2	0,7	0,4	-0,5	-0,9	0,6	1,5

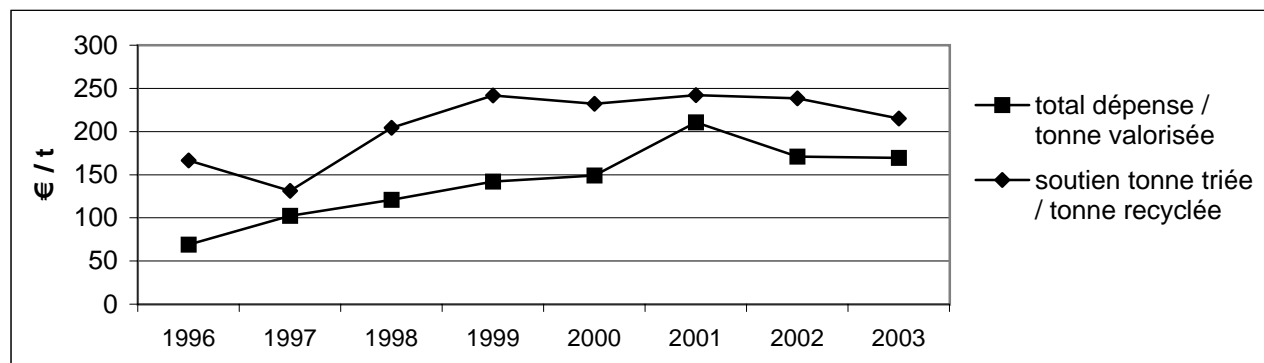


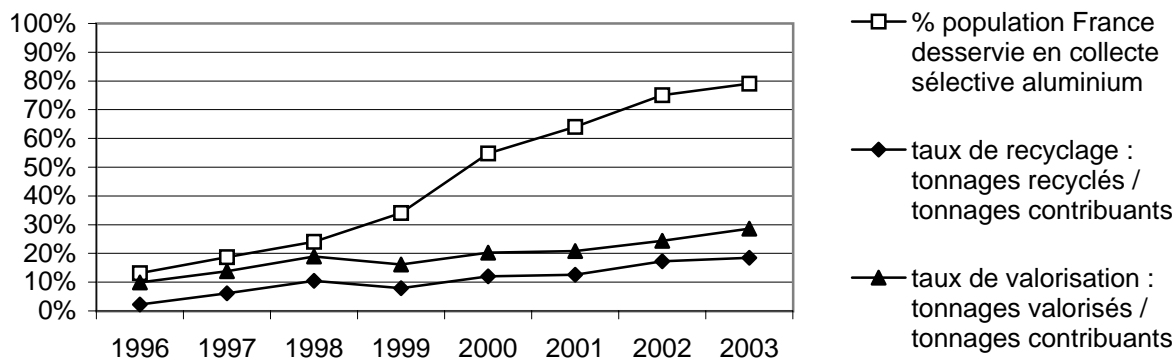
Tableau de bord des déchets d'emballages ménagers

M - 3 - Valorisation

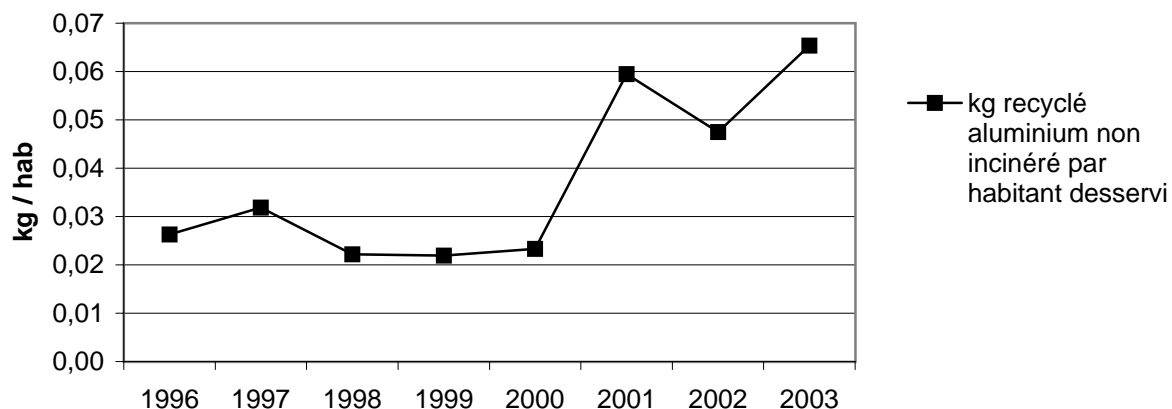
en kt brut	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
aluminium non incinéré	0,2	0,4	0,3	0,5	0,8	2,3	2,2	3,2
aluminium incinéré	0,9	2,9	5,3	3,9	5,9	4,6	8,2	7,8
total recyclage	1,1	3,2	5,6	4,4	6,6	6,9	10,3	10,9
valorisation énergétique*	4,0	4,0	4,5	4,5	4,5	4,5	4,3	6,0
total valorisation	5,1	7,2	10,1	8,9	11,1	11,4	14,6	16,9

* concerne uniquement les films soit 1/4 du gisement

Evolution des taux de recyclage et de valorisation des emballages contributeurs



Evolution des performances par habitant



M - 4 - Qualité

	2000	2001	2002	2003
nombre contrat hors garantie de reprise	74	72	71	77
% population sous contrat correspondant	9%	8%	5%	
nombre contrat voie innovante ou nouvelle	0	0	0	0
% population sous contrat correspondant	0%	0%	0%	0%
% des tonnages contrôlés			100%	100%
% au PTM / contrôlés			95%	95%
% de refus	0%	0%	0%	0%

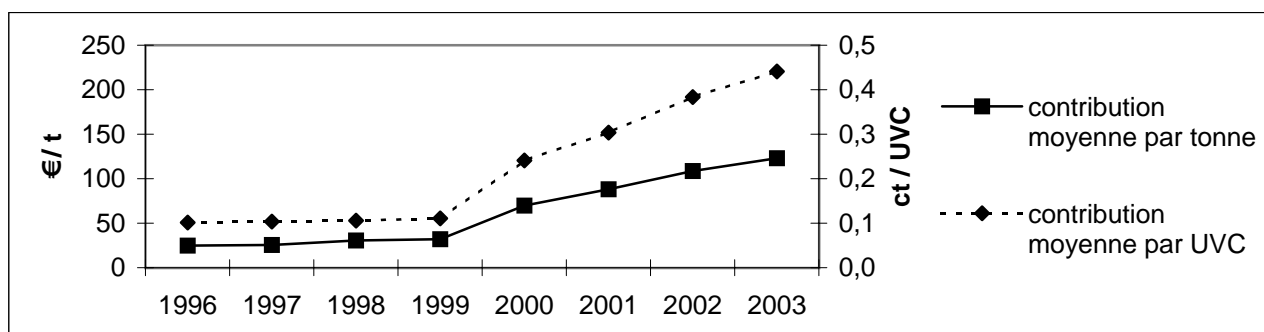
Informations complémentaires issues des rapports établis dans le cadre de la directive emballages

en kt	1997	1998	1999	2000	2001	2002
gisement total d'emballages mis en marché	51	51	51	52	56	54
tonnage recyclé	5	8	9	12	17	17
taux de recyclage tout emballage	10%	15%	18%	23%	30%	32%
taux de valorisation tout emballage	19%	23%	27%	33%	39%	43%

Annexe 1 - PAPIER-CARTON

M - 1 - Gisement et contribution annuelle

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
tonnage contibuant consolidé kt	0	0	0	0	0	0	0	0
contribution en M€	23	24	24	25	55	70	88	101
nombre d'UVC en milliard en 2000 (ESTEM)	22,9							
poids moyen 2000 de l'UVC en g / UVC	0							



M - 2 - Soutiens annuels en M€

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
soutien à la tonne triée	7	10	25	40	48	79	83	76
valorisation énergétique	3	4	5	5	4	7	7	10
transport et mise en marché	0	1	1	2	3	4	4	5
R&D, études, communication	1	1	1	1	1	1	1	1
contribution dépenses communes	7	10	13	14	24	27	25	20
total des dépenses	20	27	45	62	79	118	120	111

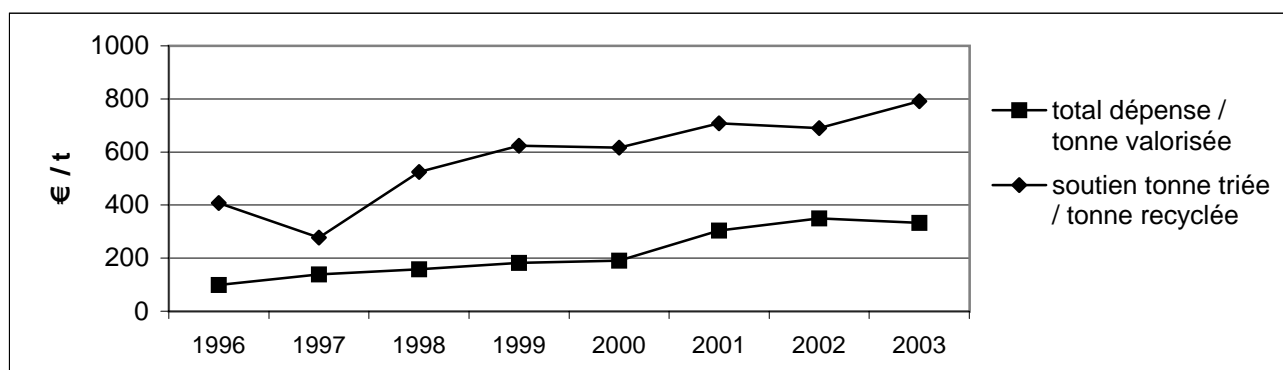
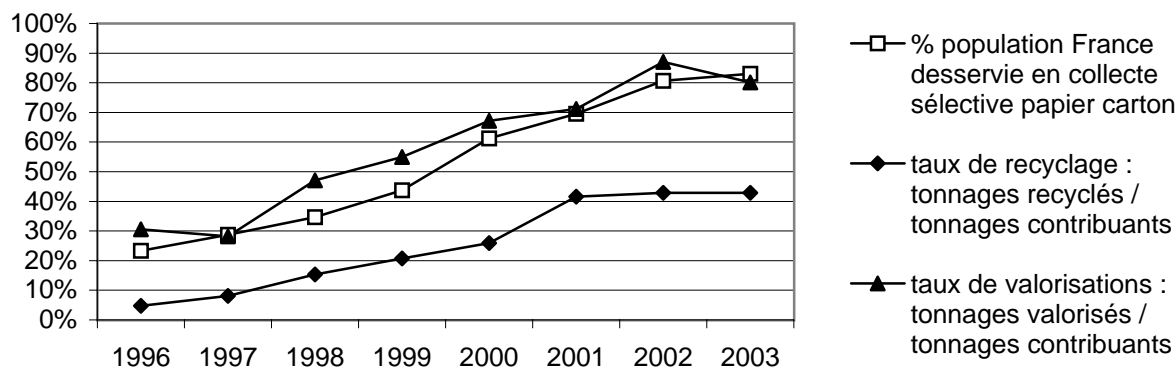


Tableau de bord des déchets d'emballages ménagers

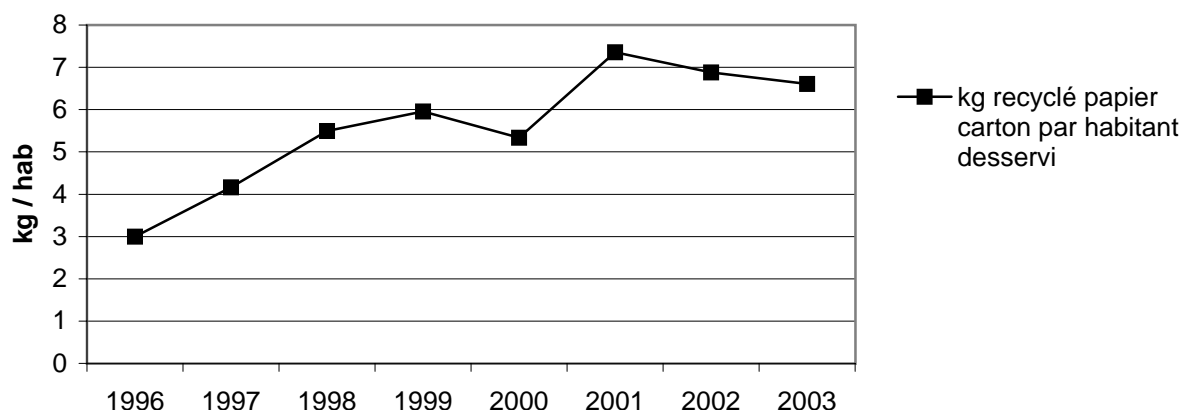
M - 3 - Valorisation

en kt brut	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
EMR	40	70	111	149	189	294	302	316
ELA	2	2	3	8	8	16	36	19
compost	3	3	7	7	8	18	9	17
total recyclage	45	75	122	164	205	328	347	352
valorisation énergétique	241	187	252	270	326	234	358	305
total valorisation	285	262	373	434	531	562	705	657

Evolution des taux de recyclage et de valorisation des emballages contributeurs



Evolution des performances par habitant



M - 4 - Qualité

	1999	2000	2001	2002
nombre contrat hors garantie de reprise	61	65	67	68
% population sous contrat correspondant	22%	13%	8%	
nombre contrat voie innovante ou nouvelle	0	1	1	1
% population sous contrat correspondant	0%	0,2%	0,2%	0,2%

% des tonnages contrôlés
% au PTM / contrôlés
% de refus

*pas de suivi avec les organismes agréés **

* analyses ponctuelles de caractérisation de balles

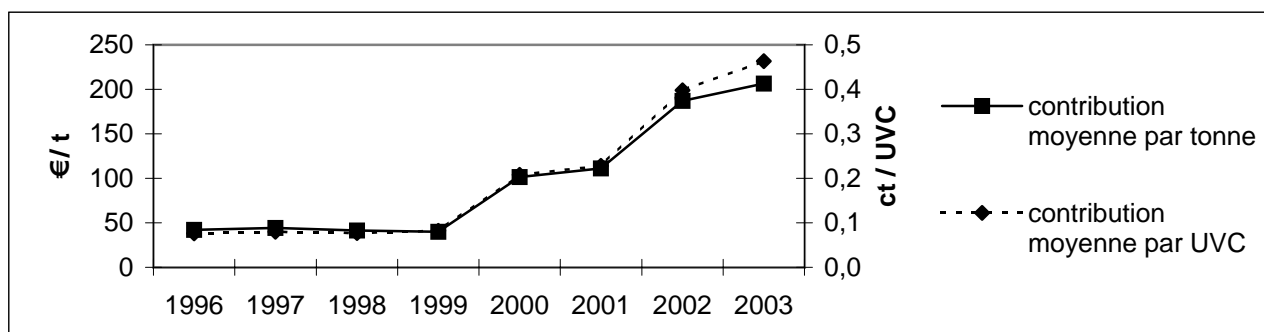
Informations complémentaires issues des rapports établis dans le cadre de la directive emballages

en kt	1997	1998	1999	2000	2001	2002
gisement total d'emballages mis en marché	3 846	4 123	4 311	4 472	4 327	4 234
tonnage recyclé	2 276	2 515	2 542	2 638	2 659	2 725
taux de recyclage tout emballage	59%	61%	59%	59%	61%	64%
taux de valorisation tout emballage	82%	82%	81%	81%	84%	91%

Annexe 1 - PLASTIQUE

M - 1 - Gisement et contribution annuelle

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
tonnage contribuant consolidé kt	0	0	0	0	0	0	0	0
contribution en M€	34	36	35	37	93	102	179	208
nombre d'UVC en milliard en 2000 (ESTEM)	44,9							
pois moyen 2000 de l'UVC en g / UVC								0



M - 2 - Soutiens annuels en M€

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
soutien conteneurs	1	1	0	0	0	0	0	0
soutien à la tonne triée	8	9	23	31	43	87	99	133
valorisation énergétique	4	6	6	6	5	9	7	12
transport et mise en marché	0	4	4	7	4	-2	-3	-5
R&D, études, communication	4	1	1	1	1	1	0	0
contribution dépenses communes	11	16	19	20	34	40	48	41
total des dépenses	27	36	53	66	86	134	151	181

% des dépenses aux collectivités locales	60%	64%	74%	70%	75%	89%	92%	94%
solde de l'exercice (sans correction)	15	6	-16	-22	14	-15	41	46

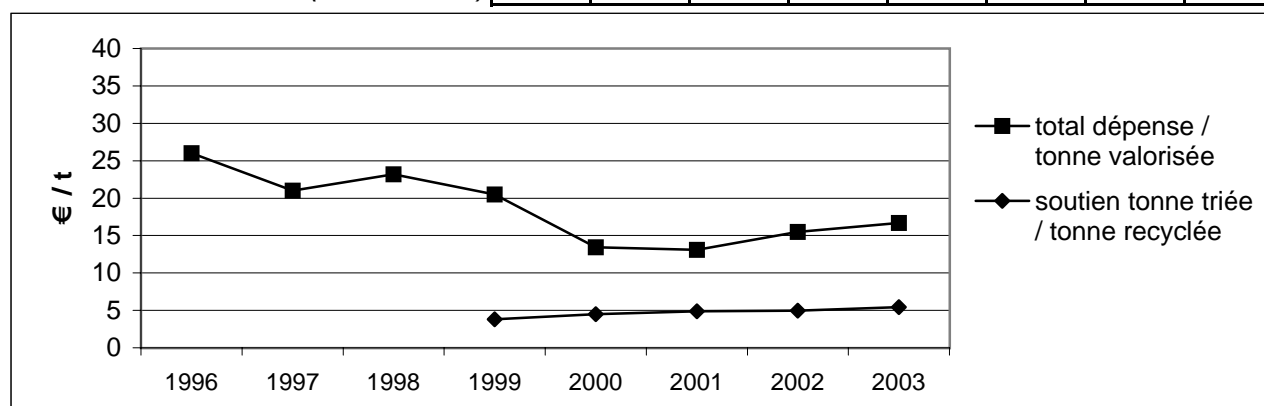
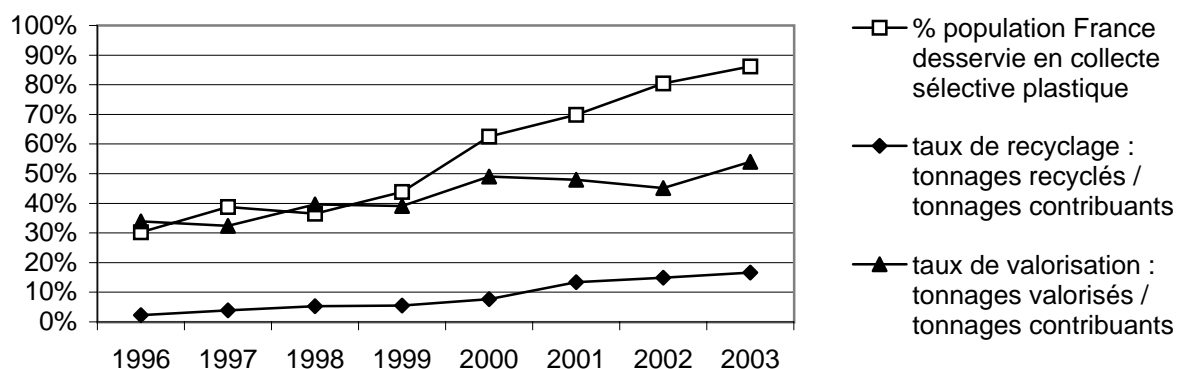


Tableau de bord des déchets d'emballages ménagers

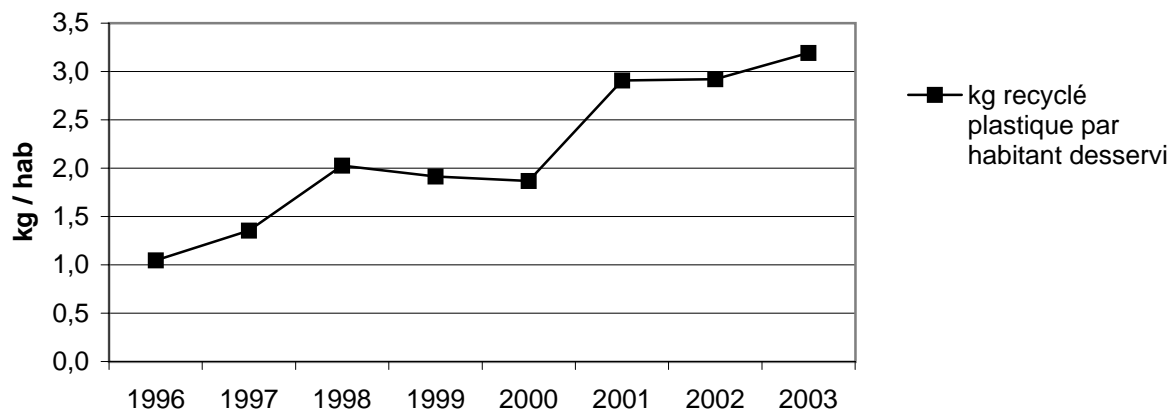
M - 3 - Valorisation

en kt brut	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
PVC	10	14	5	5	2	5	2	2
PET	5	10	32	35	54	89	106	124
PEHD	1	4	5	8	13	27	29	40
autres	2	3	3	3	2	3	6	2
total recyclage	19	31	44	50	71	123	143	168
valorisation énergétique	256	232	290	309	381	318	288	377
total valorisation	275	263	334	360	452	441	431	544

Evolution des taux de recyclage et de valorisation des emballages contributeurs



Evolution des performances par habitant



M - 4 - Qualité

	1999	2000	2001	2002
nombre contrat hors garantie de reprise	16	16	28	30
% population sous contrat correspondant	3%	2%	5%	
nombre contrat voie innovante ou nouvelle	0	0	0	0
% population sous contrat correspondant	0%	0%	0%	0%

% des tonnages contrôlés		44%	48%	54%
% au PTM / contrôlés		98%	94%	96%
% de refus	0%	0%	0%	0%

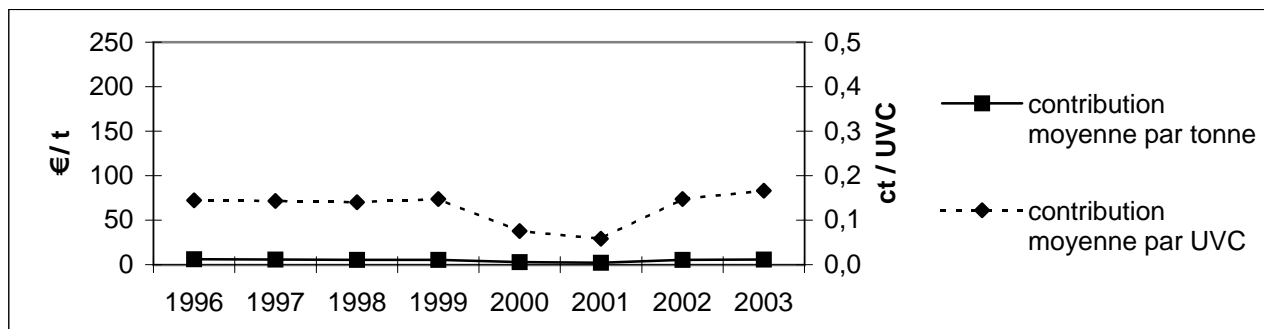
Informations complémentaires issues des rapports établis dans le cadre de la directive emballages

en kt	1997	1998	1999	2000	2001	2002
gisement total d'emballages mis en marché	1 571	1 628	1 699	1 780	1 788	1 867
tonnage recyclé	102	131	153	199	243	284
taux de recyclage tout emballage	7%	8%	9%	11%	14%	15%
taux de valorisation tout emballage	40%	41%	43%	44%	47%	51%

Annexe 1 - VERRE

M - 1 - Gisement et contribution annuelle

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
tonnage contribuant consolidé kt	0	0	0	0	0	0	0	0
contribution en M€	13	13	13	14	7	5	14	15
nombre d'UVC en milliard en 2000 (ESTEM)	9,3							
poids moyen 2000 de l'UVC en g / UVC	0							



M - 2 - Soutiens annuels en M€

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
soutien conteneurs	4	5	5	5	4	5	4	4
soutien à la tonne triée	6	-1	4	4	5	7	8	9
transport et mise en marché	1	4	4	8	3	6	9	12
R&D, études, communication	2	1	1	1	0	0	0	0
contribution dépenses communes	4	5	6	6	3	2	4	4
total des dépenses	17	14	19	24	15	20	25	28

% des dépenses aux collectivités locales	66%	46%	59%	49%	69%	65%	56%	53%
<i>solde de l'exercice (sans correction)</i>	-1	1	-5	-8	-7	-14	-12	-11

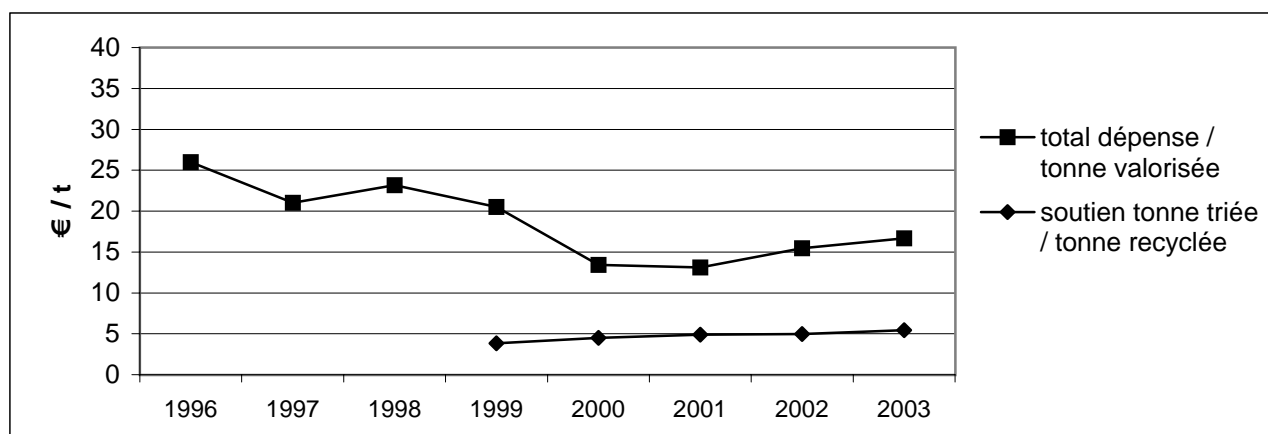
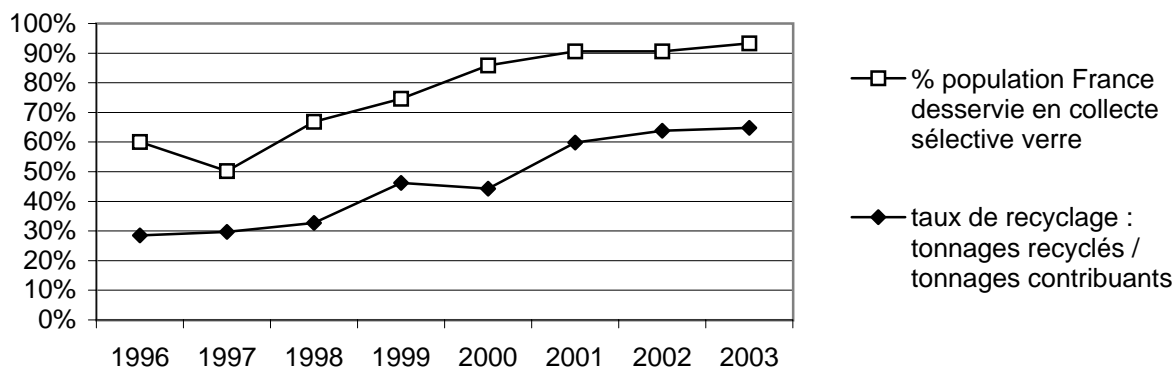


Tableau de bord des déchets d'emballages ménagers

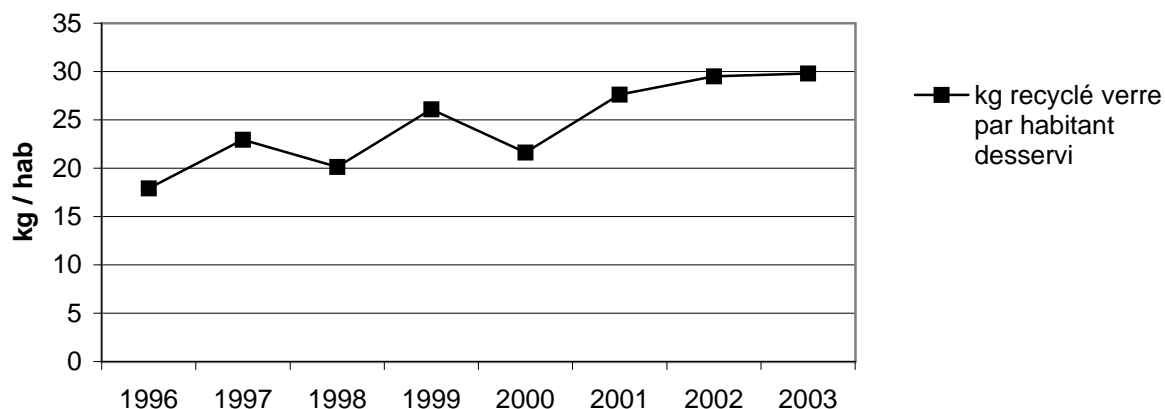
M - 3 - Valorisation

en kt brut	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
verre coloré	642	688	807	1 167	1 111	1 509	1 617	1 686
verre incolore	0	0	0	5	10	6	9	10
total recyclage	642	688	807	1 172	1 120	1 515	1 626	1 696

Evolution des taux de recyclage et de valorisation des emballages contributeurs



Evolution des performances par habitant



M - 4 - Qualité

	2000	2001	2002	2003
nombre contrat hors garantie de reprise	41	42	14	9
% population sous contrat correspondant	10%	9%	2%	
nombre contrat voie innovante ou nouvelle	0	0	0	0
% population sous contrat correspondant	0%	0%	0%	0%

% des tonnages contrôlés				
% au PTM / contrôlés			98,5%*	96%*
% de refus			0,3%	0,3%

* livraisons non déclassées

Informations complémentaires issues des rapports établis dans le cadre de la directive emballages

en kt	1997	1998	1999	2000	2001	2002
gisement total d'emballages mis en marché	3 296	3 513	3 384	3 403	3 369	3 372
tonnage recyclé	1 388	1 576	1 686	1 691	1 733	1 769
taux de recyclage tout emballage	42%	45%	50%	50%	51%	52%
taux de valorisation tout emballage	42%	45%	50%	50%	51%	52%

DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES

PARIS, LE 20 JUIN 2005

SOUS-DIRECTION DU DROIT ÉCONOMIQUE
ET DE LA VALORISATIONBATIMENT CONDORCET
TELEDOC 353
6, RUE LOUISE WEISS
75703 PARIS CEDEX 13
TÉLÉCOPIE : 01 44 97 07 46Bureau 4B
Affaire suivie par :
Christiane WICKER
☎ 01 44 97 25 76
Sébastien MOUTON
☎ : 01 44 97 32 73

N° : 4301

NOTE

CAB N° 1 1 1 1

Pour

L'INSPECTION GENERALE DES FINANCES
A l'attention de Monsieur Pierre LUBEK
Inspecteur Général

Objet : Clause de renonciation anticipée à la distribution des bénéfices d'une SA.

Par courrier électronique du 2 juin 2005, vous demandez si une société anonyme a le droit de poser le principe selon lequel elle peut renoncer définitivement à distribuer des bénéfices à ses actionnaires, par exemple en inscrivant ce principe dans ses statuts.

La question que vous posez appelle l'analyse suivante.

1. Si les textes et la jurisprudence ne posent pas comme interdiction de principe la renonciation anticipée au partage des bénéfices, l'article 1832 du code civil dispose que *"la société est instituée par deux ou plusieurs personnes qui conviennent par un contrat d'affecter à une entreprise commune des biens ou leur industrie en vue de partager le bénéfice ou de profiter de l'économie qui pourra en résulter."*

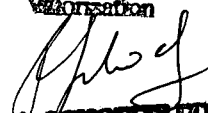
Ainsi, l'essence même du contrat de société est la participation aux résultats de l'exploitation. Il ne saurait donc y avoir contrat de société sans une répartition entre tous les associés des bénéfices.

De même, l'article 1844-1, alinéa 2, du code civil dispose qu'est réputée non écrite la stipulation «[...] *excluant totalement un associé du profit* », cette clause étant considérée comme léonine. Des exceptions existent, mais seulement dans la mesure où la vocation de l'associé aux bénéfices subsiste.

2. En outre, la prohibition des clauses léonines ne fait pas obstacle à ce que des associés renoncent totalement ou partiellement aux dividendes auxquels ils ont droit au titre d'un exercice clos, une telle renonciation s'analysant en un abandon de créance certaine, liquide et exigible (Cass. com. 13 février 1996, n° 93-21140). Il semble donc que la Cour de cassation laisse une marge de liberté aux associés qui peuvent aménager de manière conventionnelle la répartition des dividendes.

La question de la validité d'une renonciation anticipée n'a pas été traitée par la jurisprudence. En dépit du caractère très précis et formel des textes sur ce point, il semble possible d'admettre une telle renonciation, qui concerne la vocation de l'associé aux bénéfices, dans la mesure où elle serait limitée dans son montant ou dans le temps (LAMY, sociétés commerciales, première partie, titre I, division I, section III, n°310, page 129).

Mes services se tiennent à votre disposition pour toute information complémentaire que vous jugeriez utile.

Le directeur des affaires juridiques
Le ~~Sous-Directeur~~ du Droit Economique et de la
Modernisation

François SCHOEPFLER