



SEPTIEME CHAMBRE  
DEUXIEME SECTION

***LP 68 605***  
Lettre du président  
(art. R. 143-1 du code  
des juridictions financières)

**ANNEXE**  
**OBSERVATIONS DEFINITIVES**

**CONTROLE DES COMPTES ET DE LA GESTION  
D'ECO-EMBALLAGES ET DE SA FILIALE ADELPHÉ**



## SOMMAIRE

<b>SYNTHESE .....</b>	<b>7</b>
<b>I. LE DISPOSITIF MIS EN PLACE EN 1993 A PERMIS DE REALISER D'INCONTESTABLES PROGRES.....</b>	<b>7</b>
<b>II. LA GESTION DES ECO-ORGANISMES PRESENTE DE NOMBREUX POINTS POSITIFS .....</b>	<b>7</b>
<b>III. UN SYSTEME TRES COMPLEXE DONT L'EFFICIENCE N'EST PLUS ASSUREE .....</b>	<b>7</b>
<b>IV. LES PISTES D'AMELIORATION .....</b>	<b>8</b>
<b>PARTIE I : INTRODUCTION PRESENTATION GENERALE - COMPETENCE DE LA COUR.....</b>	<b>10</b>
<b>I. COMPETENCE DE LA COUR DES COMPTES .....</b>	<b>10</b>
<b>II. PRESENTATION GENERALE.....</b>	<b>10</b>
<b>PARTIE II : LES EMBALLAGES MENAGERS ET LES CONTRIBUTIONS AUX ECO-ORGANISMES .....</b>	<b>13</b>
<b>I. LES EMBALLAGES MENAGERS : DEFINITIONS JURIDIQUES .....</b>	<b>13</b>
<b>A. LA NOTION JURIDIQUE D'EMBALLAGE MENAGER.....</b>	<b>13</b>
<b>B. LES DEBATS ET LES CONTESTATIONS .....</b>	<b>13</b>
<b>II. LE BAREME CONTRIBUTIF ET LA PREVENTION.....</b>	<b>16</b>
<b>A. LE NIVEAU DU BAREME CONTRIBUTIF .....</b>	<b>16</b>
<b>B. LES OBJECTIFS DU BAREME CONTRIBUTIF ET LA PREVENTION .....</b>	<b>17</b>
<b>C. APPRECIATIONS D'ENSEMBLE.....</b>	<b>21</b>
<b>III. LA MOBILISATION DES CONTRIBUTIONS.....</b>	<b>22</b>
<b>A. LE NOMBRE DES ADHERENTS ET LES CONTRIBUTIONS ENCAISSEES.....</b>	<b>23</b>
<b>B. DES EFFORTS INCONTESTABLES POUR DES AMELIORATIONS DIFFICILES A ATTEINDRE .....</b>	<b>25</b>
<b>C. LES CONTROLES : DES PROGRES ENCORE POSSIBLES .....</b>	<b>29</b>
<b>PARTIE III LES COMPTES ET L'ANALYSE FINANCIERE D'ECO-EMBALLAGES .....</b>	<b>35</b>
<b>I. LA COMPTABILITE .....</b>	<b>35</b>
<b>A. PRESENTATION DE LA SOCIETE.....</b>	<b>35</b>
<b>B. PRESENTATION DU DEPARTEMENT FINANCE ET GESTION ET TENUE DE LA COMPTABILITE .....</b>	<b>35</b>
<b>II. L'EVOLUTION DES PRODUITS ET DES CHARGES : L'ANALYSE DU COMPTE DE RESULTAT D'ECO-EMBALLAGES.....</b>	<b>35</b>
<b>A. LES PRODUITS D'ECO-EMBALLAGES : UNE SITUATION STRUCTURELLEMENT FAVORABLE .....</b>	<b>35</b>
<b>B. LES CHARGES : L'IMPORTANCE DES DEPENSES DE SOUTIEN .....</b>	<b>37</b>
<b>III. L'EVOLUTION DE L'ACTIF ET DU PASSIF D'ECO-EMBALLAGES : L'ANALYSE DU BILAN .....</b>	<b>39</b>
<b>A. DES ACTIFS CARACTERISES PAR LA PREDOMINANCE DES COMPTES DE DISPONIBILITES ET DES VALEURS MOBILIERES DE PLACEMENT (VMP) .....</b>	<b>39</b>
<b>B. LES MODES DE FINANCEMENT D'ECO-EMBALLAGES : L'ANALYSE DU PASSIF .....</b>	<b>41</b>
<b>IV. LA SITUATION FINANCIERE D'ECO-EMBALLAGES .....</b>	<b>43</b>
<b>A. LE RESULTAT NET COMPTABLE : UNE SITUATION TRES NETTEMENT FRAGILISEE PAR LA CRISE FINANCIERE DE 2008 MAIS RAPIDEMENT RETABLIE .....</b>	<b>43</b>
<b>B. FONDS DE ROULEMENT, BESOIN EN FONDS DE ROULEMENT ET TRESORERIE.....</b>	<b>43</b>
<b>V. LA QUALITE DES COMPTES.....</b>	<b>44</b>
<b>VI. LES CONTROLES ET LES OUTILS DE GESTION .....</b>	<b>44</b>
<b>A. DES MOYENS DE CONTROLE DEVELOPPES ET OPERATIONNELS .....</b>	<b>44</b>
<b>B. LES OUTILS DE GESTION.....</b>	<b>44</b>
<b>PARTIE IV : LES COMPTES ET L'ANALYSE FINANCIERE D'ADELPHE.....</b>	<b>46</b>
<b>I. LA COMPTABILITE .....</b>	<b>46</b>
<b>A. PRESENTATION DE LA SOCIETE.....</b>	<b>46</b>

B.	PRESENTATION DU SERVICE COMPTABILITE D'ADELPHÉ ET TENUE DES COMPTES.....	46
<b>II.</b>	<b>L'ÉVOLUTION DES PRODUITS ET DES CHARGES : L'ANALYSE DU COMPTE DE RESULTAT D'ADELPHÉ.....</b>	<b>46</b>
A.	LES PRODUITS D'ADELPHÉ : UNE NETTE PREDOMINANCE DES PRODUITS D'EXPLOITATION.....	46
B.	LES CHARGES D'ADELPHÉ.....	47
<b>III.</b>	<b>L'ÉVOLUTION DE L'ACTIF ET DU PASSIF D'ADELPHÉ : L'ANALYSE DU BILAN.....</b>	<b>48</b>
A.	DES ACTIFS CARACTERISES PAR LA PREDOMINANCE DE LA TRESORERIE ET DES CREANCES.....	48
B.	LES MODES DE FINANCEMENT DE L'ACTIVITE : L'ANALYSE DU PASSIF.....	49
<b>IV.</b>	<b>LA SITUATION FINANCIERE D'ADELPHÉ.....</b>	<b>50</b>
A.	LE RESULTAT NET COMPTABLE.....	50
B.	LA SITUATION FINANCIERE D'ADELPHÉ : FONDS DE ROULEMENT, BESOIN EN FONDS DE ROULEMENT ET TRESORERIE.....	51
<b>V.</b>	<b>LA QUALITE DES COMPTES ET LES MOYENS DE CONTROLE.....</b>	<b>51</b>

**PARTIE V : LES FRAIS DE FONCTIONNEMENT ET LES DEPENSES DE COMMUNICATION ..... 53**

<b>I.</b>	<b>DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT ET DE COMMUNICATION INSUFFISAMMENT ENCADREES ET QUI PROGRESSENT FORTEMENT.....</b>	<b>53</b>
A.	DES CHARGES DE FONCTIONNEMENT QUI NE SONT PAS PLAFONNEES .....	53
B.	... ET QUI AUGMENTENT EN VALEUR ABSOLUE (CF. ANNEXE 5).....	53
C.	DES DEPENSES DE COMMUNICATION EN FORTE HAUSSE.....	54
<b>II.</b>	<b>FRAIS DE DEPLACEMENTS, MISSIONS ET RECEPTIONS, NOTES DE FRAIS ET VEHICULES DE FONCTION.....</b>	<b>55</b>
A.	LES FRAIS DE DEPLACEMENTS, MISSIONS, RECEPTION, ET NOTES DE FRAIS (COMPTE 625).....	55
B.	LES VEHICULES DE FONCTION CHEZ ÉCO-EMBALLAGES.....	56
<b>III.</b>	<b>LES DEPENSES DE PERSONNEL ET LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....</b>	<b>56</b>
A.	L'ÉVOLUTION GLOBALE DES EFFECTIFS ET DE LA MASSE SALARIALE.....	56
B.	LES ELEMENTS DE LA REMUNERATION.....	58
C.	LE TEMPS DE TRAVAIL.....	61
D.	LES RELATIONS SOCIALES DANS L'ENTREPRISE.....	62
<b>IV.</b>	<b>LES DEPENSES D'HONORAIRES.....</b>	<b>65</b>
A.	UN RECOURS EXPONENTIEL A DES MISSIONS D'AUDIT, DE CONSEIL ET D'ASSISTANCE.....	65
<b>V.</b>	<b>LES DEPENSES DE COMMUNICATION.....</b>	<b>66</b>
A.	UN CHAMP D'INTERVENTION MIEUX ENCADRE PAR LE CAHIER DES CHARGES DE L'AGREMENT 2011-2016, MAIS UNE PROCEDURE COMPTABLE CRITIQUABLE.....	66
B.	UNE POLITIQUE COUTEUSE QUI PEUT SE REVELER SOURCE DE CONFUSION.....	67

**PARTIE VI : LES SOUTIENS AUX COLLECTIVITES LOCALES..... 70**

<b>I.</b>	<b>LE SOUTIEN FINANCIER AUX COLLECTIVITES LOCALES.....</b>	<b>70</b>
A.	L'ORGANISATION ET LES OBJECTIFS DU VOLET AVAL DE LA REP DECHETS D'EMBALLAGES MENAGERS.....	70
B.	L'ORGANISATION DES RELATIONS ENTRE ÉCO-EMBALLAGES ET LES COLLECTIVITES LOCALES.....	72
C.	UN BAREME D (2005-2010) RELATIVEMENT EFFICACE MAIS TRES CONTESTE.....	73
D.	LE DISPOSITIF ACTUEL : BAREME E.....	77
E.	LE SUIVI ET LE CONTROLE DES SOUTIENS FINANCIERS AUX COLLECTIVITES.....	81
<b>II.</b>	<b>LES MODALITES DE REPRISE DES MATERIAUX COLLECTES.....</b>	<b>81</b>
A.	LE FONCTIONNEMENT DE LA REPRISE DES MATERIAUX.....	82
B.	LES RISQUES DE DISTORSION DE CONCURRENCE.....	85
<b>III.</b>	<b>LA TRANSPARENCE DU SYSTEME.....</b>	<b>87</b>
A.	LA PLACE DE LA CONNAISSANCE DES COUTS DANS LE SYSTEME.....	87
B.	LA LENTE AMELIORATION DANS LE PARTAGE DES BASES DE DONNEES.....	89
C.	LES OUTILS D'OPTIMISATION DES COUTS DU SYSTEME.....	92
<b>IV.</b>	<b>LE DIALOGUE ENTRE LES ACTEURS.....</b>	<b>97</b>
A.	UNE MULTIPLICATION DES INSTANCES DE CONCERTATION SANS EFFET SUR LA QUALITE DU DIALOGUE.....	97
B.	LES CONFLITS D'INTERPRETATION DE L'AGREMENT 2011-2016.....	100
<b>V.</b>	<b>L'EFFICACITE ET L'EFFICIENCE DU SYSTEME AVAL.....</b>	<b>102</b>

<b>A.</b>	<b>LA DIFFICILE PROGRESSION VERS L’OBJECTIF AMBITIEUX DE 75 % DE RECYCLAGE.....</b>	<b>102</b>
<b>B.</b>	<b>LES COUTS DE GESTION DES EMBALLAGES MENAGERS ET LEUR COUVERTURE PAR ECO-EMBALLAGES.....</b>	<b>105</b>
<b>C.</b>	<b>L’EXTENSION DU RECYCLAGE DES PLASTIQUES.....</b>	<b>108</b>
<b>ANNEXE N° 1 LISTE DES RECOMMANDATIONS.....</b>		<b>111</b>
<b>ANNEXE N° 2 LES EMBALLAGES MENAGERS : EVOLUTIONS QUANTITATIVES ET QUALITATIVES.....</b>		<b>113</b>
<b>A.</b>	<b>LES CHAMPS COUVERTS PAR LES TROIS APPROCHES : METHODOLOGIE.....</b>	<b>113</b>
<b>B.</b>	<b>LES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS DE CES ENQUETES.....</b>	<b>116</b>
<b>ANNEXE N° 3 TABLEAUX ANALYSE FINANCIERE D’EE.....</b>		<b>118</b>
<b>ANNEXE N° 4 TABLEAUX ANALYSE FINANCIERE D’AD.....</b>		<b>124</b>
<b>ANNEXE N°5 TABLEAUX CHARGES DE FONCTIONNEMENT.....</b>		<b>130</b>
<b>ANNEXE N° 6 TABLEAUX DEPENSES D’HONORAIRES.....</b>		<b>132</b>
<b>ANNEXE N° 7 LES DEPENSES DE PERSONNEL.....</b>		<b>133</b>
<b>ANNEXE N° 8 DEPENSES DE COMMUNICATION.....</b>		<b>135</b>



## SYNTHESE

### **I. LE DISPOSITIF MIS EN PLACE EN 1993 A PERMIS DE REALISER D'INCONTESTABLES PROGRES**

- Eco-Emballages et Adelphe ont mutualisé les moyens de 50 000 entreprises productrices et distributrices, permettant de mobiliser plus de 4 milliards d'euros depuis 1993 ;
- ces entreprises ont réduit à la source leurs emballages : -20 % du poids moyen des emballages sur les marchés les plus importants ;
- l'information auprès de leurs consommateurs a été développée : 5 milliards d'emballages portent aujourd'hui des consignes de tri pour les consommateurs qui ont progressivement intégré le geste de tri dans leurs actes de consommation ;
- le bac de recyclage s'est déployé partout en France et le taux de recyclage de 67% des emballages ménagers a été atteint en 2012 ;
- les collectivités locales se sont investies, grâce aux soutiens des éco-organismes et à leurs propres actions, dans la collecte séparée, le tri et le recyclage des emballages ménagers ;
- une industrie du recyclage s'est créée en France (3 millions de tonnes de matériaux sont recyclées par an).

Une large part des objectifs fixés lors de la création de cette filière de responsabilité élargie du producteur a donc été atteinte.

### **II. LA GESTION DES ECO-ORGANISMES PRESENTE DE NOMBREUX POINTS POSITIFS**

- la crise de la trésorerie qui a affecté Eco-Emballages fin 2008 a été, du point de vue de la Cour, gérée et surmontée avec prudence et efficacité ;
- les comptes sont tenus conformément aux règles en vigueur ;
- les procédures de contrôle interne et de vérification de l'engagement des dépenses sont en place et fonctionnent de façon satisfaisante ; il va de même des procédures de sélection et de choix des prestataires externes, que la Cour a vérifiées par sondages ;
- à la clôture du présent contrôle, la situation financière des deux sociétés est saine ;
- des progrès significatifs ont été réalisés au cours des trois dernières années dans les relations avec les entreprises adhérentes et dans le recouvrement et le contrôle des contributions dues aux éco-organismes. Les marges de progrès se situent désormais surtout du côté de l'Etat (ministère chargé de l'écologie) ;
- si les charges de structure d'Eco-Emballages ont légèrement diminué en valeur relative pendant la période sous revue, elles se sont fortement accrues en valeur absolue. Dans la mesure où Eco-Emballages et Adelphe, bien que de statut privé, remplissent une mission d'intérêt général et perçoivent des ressources issues de versements libératoires d'une obligation légale de faire, la Cour estime que ces charges devraient être mieux encadrées.

### **III. UN SYSTEME TRES COMPLEXE DONT L'EFFICIENCE N'EST PLUS ASSUREE**

La très grande complexité des barèmes (amont et aval), si elle permet aux contributions perçues et aux soutiens versés d'être plus sélectifs, plus précis et plus incitatifs,

nuit à la compréhension (pour les acteurs extérieurs et le citoyen) et à l'acceptabilité (pour les adhérents et les collectivités territoriales) du dispositif.

L'augmentation significative des prélèvements sur les entreprises, dans le cadre des revalorisations du barème amont de 2010 et 2011, n'est pas (encore ?) corrélée à une augmentation des résultats en termes de tri. En particulier, l'objectif de 75 % pour le taux national de recyclage des déchets ménagers apparaît clairement hors d'atteinte à l'échéance prévue, d'autant que la détermination de cet objectif n'a pas été précédée d'une analyse approfondie de la part des pouvoirs publics.

Tous les progrès que le système est susceptible d'accomplir (sur la récupération des 4 à 5 % de non-contribuants, sur le déploiement du tri sélectif dans les grands centres urbains, sur l'amélioration de la recyclabilité des plastiques, notamment) vont entraîner de fortes dépenses pour des résultats incertains.

Une des causes de cette situation tient à la construction du dispositif lui-même, qui fait peser sur les éco-organismes des obligations dont la réalisation dépend très largement de tiers (en l'espèce, les collectivités territoriales). Cette situation paradoxale a été renforcée avec l'augmentation du taux de couverture des coûts (80 %) attendu des éco-organismes à la faveur du dernier agrément.

Les considérations qui précèdent militent fortement pour que la « *clause de revoyure* » de l'agrément actuel soit, dans sa dimension financière, sans impact en termes de contributions supplémentaires pour les entreprises adhérentes.

#### IV. LES PISTES D'AMELIORATION

Même si le dispositif contrôlé atteint incontestablement un palier en termes d'efficacité et surtout d'efficience, il ne serait pas judicieux d'en changer les fondements : le prélèvement libératoire versé par les émetteurs d'emballages ménagers et le statut des éco-organismes permettent une implication indispensable de l'industrie dans la gestion intégrée de cette filière ; de surcroît, les efforts couronnés de succès pour assurer de façon optimisée le recouvrement des contributions éloignent la perspective<sup>1</sup> d'un basculement vers un système de prélèvements obligatoires encaissés par un comptable public. Par ailleurs, il ne saurait davantage être question de préconiser un changement dans l'exercice des compétences dévolues dans le domaine de la gestion des déchets aux collectivités territoriales et à leur groupement, l'implication d'élus de proximité constituant également un facteur puissant de responsabilisation.

Les améliorations qui doivent être apportées doivent en premier lieu l'être en termes de transparence.

Le dispositif financier reposant sur le partage des coûts, il est indispensable désormais de rendre obligatoire, le cas échéant par une disposition législative, l'identification des coûts réels du service rendu par les collectivités, notamment par la généralisation d'une comptabilité analytique adaptée<sup>2</sup>. Les « *coûts de référence* » nationaux actuels sont peu représentatifs de situations hétérogènes, sujets de multiples négociations et donc éloignés de l'objectif initial d'incitation à l'optimisation. Tout le monde aurait à gagner à cette vérité des

---

<sup>1</sup> Qui n'a en réalité que peu de partisans.

<sup>2</sup> Cette préconisation a déjà été faite par la Cour : *rapport public thématique sur les collectivités locales et la gestion des déchets* (septembre 2011), pages 59 et suivantes ; le présent rapport en renforce la nécessité.

coûts, à commencer par les collectivités les plus efficaces en matière de gestion des déchets ; en toute hypothèse, la Cour ne peut qu'insister sur le respect impérieux du lien, prévu par le cahier des charges 2011 – 2016, entre la montée en charge du barème contributif (et donc des soutiens versés) et l'atteinte du taux de recyclage de 75 %.

La transparence passe également par l'amélioration et le développement de la communication en direction des consommateurs. Le contrôle a permis de constater qu'en la matière, de nombreux messages n'ont que très partiellement atteints leur cible, soit parce qu'ils étaient ambigus, soit parce qu'ils étaient contestés. Les améliorations constatées en fin de période doivent être consolidées, dans le cadre d'une meilleure articulation avec les pouvoirs publics (Etat et ADEME).

Enfin, la Cour suggère d'envisager la fusion Eco-Emballages – Adelphe. Créée presque en même temps qu'Eco-Emballages, la société Adelphe s'est à ses débuts spécialisée dans la reprise du verre. A partir de 1996, et sous l'impulsion des pouvoirs publics qui souhaitaient créer une situation de concurrence, Adelphe a élargi son activité aux contrats multi-matériaux. Cette concurrence est devenue très largement fictive dans la mesure où les deux sociétés appliquent le même barème de contribution et qu'il n'existe aucune garantie que chacune d'elles dispose des contributions suffisantes à la couverture de ses dépenses.

La présence d'Eco-Emballages dans le capital d'Adelphe à hauteur de 85% des parts, puis le regroupement des deux sièges sociaux sur un site unique avec des moyens humains et matériels mutualisés, ainsi que l'élaboration et la mise en œuvre de procédures communes ont progressivement conduit à une fusion informelle des deux sociétés : le directeur général d'Adelphe est en fait recruté par Eco-Emballages qui refacture à Adelphe le temps consacré à la direction de la filiale, le conseil d'administration est dépourvu de comités spécialisés propres mais bénéficie de l'appui de ceux d'Eco-Emballages sans que cela soit formalisé, et les audits externes sont assurés par les cabinets sélectionnés par Eco-Emballages.

Cette situation, au demeurant compréhensible, crée du travail supplémentaire pour la gestion des conventions réglant la mutualisation des moyens humains et matériels, les refacturations des prestations (salaires, moyens généraux, tonnages collectés, etc.), pour l'arrêté des comptes, les annexes, l'élaboration de deux rapports d'activités, et des frais de commissariat aux comptes qui se trouvent dédoublés. Dans ce contexte et dans la mesure où la concurrence voulue à l'origine par les pouvoirs publics n'a jamais été avérée et dans un souci d'économies d'échelle, la Cour recommande la fusion complète des deux organismes, par exemple au moment du prochain agrément.

## **PARTIE I : INTRODUCTION**

### **PRESENTATION GENERALE - COMPETENCE DE LA COUR**

#### **I. COMPETENCE DE LA COUR DES COMPTES**

La Cour des comptes a procédé au contrôle des sociétés anonymes Eco-Emballages et Adelphe, pour les exercices 2007 à 2012<sup>3</sup>.

Le contrôle a été réalisé sur le fondement de l'article L. 111-7 du code des juridictions financières, Eco-Emballages et Adelphe étant « *des organismes habilités à percevoir des versements libératoires d'une obligation légale de faire* ». Ces versements résultent de l'obligation prévue aux articles L. 541-2 et L 541-10 du code de l'environnement, suivant laquelle tout opérateur mettant sur le marché des déchets d'emballages ménagers est tenu d'en assurer l'élimination, soit directement, soit en contribuant à un éco-organisme chargé par les pouvoirs publics de s'assurer de cette mission. Plus précisément, le décret n° 92-377 du 1<sup>er</sup> avril 1992<sup>4</sup>, portant application, pour les déchets résultant de l'abandon des emballages ménagers, de la loi du 15 juillet 1975, organise le dispositif en vigueur, connu sous l'appellation de « responsabilité élargie du producteur » (REP), dont le principe a été posé par la directive européenne n°75/442 du 15 juillet 1975.

Dans les faits, toutes les entreprises recourent à un organisme<sup>5</sup>, en l'espèce, pour les emballages ménagers, Eco-Emballages ou Adelphe. A cet effet, elles sont tenues de conclure un contrat avec l'éco-organisme, contrat dont les stipulations doivent être conformes à un cahier des charges fixé par l'Etat et conjoint à l'agrément délivré par ce dernier<sup>6</sup> à l'éco-organisme. Ce cahier des charges détermine les principes généraux de la « *contribution financière* »<sup>7</sup> due par les entreprises à l'éco-organisme, qui en fixe le montant précis. Ces obligations ont été étendues et renforcées, notamment par l'article 46 de la loi n°2009-967 du 3 août 2009, relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement.

#### **II. PRESENTATION GENERALE**

Eco-Emballages et Adelphe sont deux sociétés anonymes qui ont pour mission de répondre, au nom des entreprises avec lesquelles elles ont contracté, à leurs obligations de contribuer financièrement à la collecte, au tri sélectif et au retraitement des emballages ménagers que ces entreprises mettent sur le marché. À ce titre, elles sont agréées par l'Etat et leurs interventions sont encadrées par un cahier des charges<sup>8</sup>. Leurs activités sont exercées sans but lucratif et participent à une mission d'intérêt général. Les fonds versés par les adhérents permettent de couvrir les engagements contractuels souscrits avec les collectivités

---

<sup>3</sup> Contrôle de la gestion portant jusqu'à l'achèvement du contrôle, soit le 15 juillet 2013.

<sup>4</sup> Codifié aux articles R. 543-53 et suivants du code de l'environnement

<sup>5</sup> compte tenu de la lourdeur des obligations qui pèseraient directement sur elles en termes de recyclage

<sup>6</sup> Ministères chargés de l'environnement, de l'économie, de l'industrie, de l'agriculture et des collectivités territoriales

<sup>7</sup> Cette contribution financière est dénommée, dans le jargon des spécialistes du secteur, « barème contributif », ou « barème amont » ou encore « point vert » (Article 6 du décret de 1992).

<sup>8</sup> La dernière version du cahier des charges en vigueur date du 21 décembre 2010.

territoriales<sup>9</sup> chargées de la collecte et du traitement des déchets, ainsi que les dépenses de communication, de recherche et développement et de structure (dépenses de fonctionnement de l'éco-organisme).

La création des sociétés Eco-Emballages en 1992 et Adelphe en 1993 a constitué la première filière REP organisée en France. A cette époque, la situation en matière de déchets était devenue préoccupante :

- le gisement des déchets ménagers ne cessait d'augmenter<sup>10</sup> ;
- dans cette masse de déchets, les emballages occupaient une part significative et croissante : en 1993, les emballages représentaient, en moyenne, un tiers en poids et la moitié en volume du total des déchets, mais également la partie la plus visible ;
- dans les années 1990, les déchets ménagers étaient incinérés ou enfouis dans des décharges à ciel ouvert. Les déchets n'étaient pas triés. Seul le recyclage du verre avait été mis en place à partir de 1974 et permettait en 1992 d'avoir un taux de recyclage de 18% ;
- ces lieux de stockage et ces unités d'incinération, qui réclamaient une place sans cesse grandissante, étaient de moins en moins acceptés par l'opinion publique.

La Cour a constaté que les principes fondateurs et les compromis retenus par les acteurs économiques et les pouvoirs publics en 1992 demeurent toujours, pour l'essentiel, en vigueur :

- *Le premier principe est **organisationnel*** : dans le système mis en place, il a été décidé de laisser les acteurs dans leurs compétences existantes. À la différence de l'Allemagne, il n'a pas été demandé aux collectivités locales de se dessaisir de la collecte et du traitement des emballages intégré à la gestion des ordures ménagères. De même, le dispositif retenu entendait préserver le rôle des opérateurs, publics et privés, intervenant dans la chaîne de la collecte, du tri, de l'élimination et de la valorisation des déchets et, en leur sein, des déchets d'emballages ménagers. Les différents modes de traitement existants (incinération, mise en décharges, système de compost, etc.) n'ont pas davantage été impactés. La création de la REP des emballages ménagers a donc constitué une innovation greffée sur une organisation institutionnelle inchangée ;
- *Le deuxième principe a trait à **la nature du financement***. Le dispositif mis en place en 1992 était la rencontre de deux volontés. D'une part, les acteurs économiques<sup>11</sup> ont proposé que l'industrie contribue financièrement à la collecte sélective et au tri des emballages, première étape de leur recyclage. D'autre part, la volonté de l'Etat à cette époque était de ne pas créer de prélèvement obligatoire ;
- *Le troisième principe concerne les **modalités du financement du dispositif***. Le décret de 1992 a laissé les acteurs s'organiser autour d'un thème qui fut, au départ, celui du surcoût (lié à la mise en place de la collecte sélective, qui n'existait pas), très vite traduit par le partage des coûts et des responsabilités. Les collectivités ne souhaitaient pas financer ce surcoût et les entreprises ne souhaitaient pas payer l'intégralité d'un service dont la responsabilité opérationnelle leur échappait. D'où un système de prise en charge négocié de ces coûts par les contributions des industriels ;

---

<sup>9</sup> En application d'un barème fixé par le cahier des charges ; le barème en vigueur, le cinquième depuis la création des éco-organismes, est dénommé « barème E ».

<sup>10</sup> Avec un taux de croissance de l'ordre de 2 % par an dans les années 1980.

<sup>11</sup> Rapports de MM RIBOUD et BEFFA au ministre de l'environnement – 1991.

- *Le quatrième principe renvoie à l'information du citoyen*, puisque, s'agissant du tri sélectif, le recyclage ne peut pas fonctionner sans l'adhésion du citoyen.

Le dispositif mis en place est donc la traduction d'un compromis entre les acteurs de la filière. Dès 1996, le renouvellement du premier agrément a été l'occasion de vives polémiques entre les représentants de l'industrie, regroupés au sein des éco-organismes, et les représentants des collectivités territoriales. Très rapidement, est également apparu le sujet récurrent de la « cagnotte », liée aux décalages structurels entre les contributions encaissées par les éco-organismes et les versements réalisés au profit des collectivités territoriales. Ces conflits, ainsi que la pluralité des intervenants, ont conduit l'Etat (et son opérateur l'ADEME) à intervenir, sans doute davantage qu'il ne l'aurait souhaité et sûrement au-delà de ce que prévoient les auteurs du décret de 1992. Cette intervention s'est renforcée au cours de la période récente<sup>12</sup>.

L'agrément en vigueur pour la période 2011-2016 prévoit plusieurs objectifs :

- atteindre un taux national de recyclage des déchets ménagers de 75 % au lieu du taux de 63 % en 2010 ;
- assurer une meilleure couverture des coûts pour les collectivités territoriales, passant de 60 % des coûts moyens à 80 % des coûts nets de référence d'un service de collecte et de tri optimisé ;
- mieux récupérer les emballages ménagers consommés en dehors du foyer, par exemple sur les aires d'autoroute ou dans les gares ;
- harmoniser les consignes de tri sur l'ensemble du territoire national alors qu'elles sont encore très disparates d'une collectivité à l'autre ;
- favoriser la réduction des déchets en amont, notamment par l'aide à l'écoconception des emballages auprès des entreprises contractantes ;
- informer le consommateur et le citoyen sur les enjeux environnementaux, économiques et sociaux de la filière des emballages ménagers ;
- renforcer la prévention.

---

<sup>12</sup> L'article L. 541-10 II du code de l'environnement, issu de l'Ordonnance n° 2010-1579 du 17 décembre 2010, a introduit le principe de contrôles périodiques des éco-organismes agréés pour s'assurer du respect des cahiers des charges.

## PARTIE II : LES EMBALLAGES MENAGERS ET LES CONTRIBUTIONS AUX ECO-ORGANISMES

### I. LES EMBALLAGES MENAGERS : DEFINITIONS JURIDIQUES

Du point de vue des principes, le dispositif est simple : les entreprises qui mettent sur le marché des emballages ménagers et qui ne s'assurent pas elles-mêmes de leur élimination sont tenues d'adhérer et de contribuer à un éco-organisme. La mise en application de ce principe a conduit à définir la notion d'emballage ménager. Depuis 20 ans, les choses ont dû être précisées, à grand renfort de dispositions réglementaires, de contentieux donnant lieu à jurisprudence, au point d'aboutir à un dispositif complexe.

#### A. LA NOTION JURIDIQUE D'EMBALLAGE MENAGER

Sont considérés comme des déchets d'emballages ceux dont les détenteurs finaux sont les ménages. Trois articles du code de l'environnement<sup>13</sup> permettent d'en donner la définition juridique, laquelle va fonder les contributions financières perçues par Eco emballages et Adelphe. Est un emballage ménager, au sens de ces dispositions, tout emballage qui répond cumulativement aux critères suivants :

- emballage d'un produit vendu ou remis gratuitement ;
- emballage d'un produit mis sur le marché en vue de la consommation ou de l'utilisation du produit par un ménage ;
- emballage séparé de son produit dans le but de sa consommation ou de son utilisation directe et dont le ménage se défait ou a l'intention de se défaire, quel que soit le lieu de l'abandon.

La définition en vigueur –qui trouve son origine dans la directive européenne 94/62 du 20 décembre 1994- résulte du décret n°2011-828 du 11 juillet 2011, codifié au code de l'environnement. Ce droit est complexe, subtil et nécessite des clarifications, comme le résume un considérant de la directive du 7 février 2013, dernière modification en date de la directive originelle de 1994 : *« Pour des raisons de sécurité juridique et l'harmonisation de l'interprétation de la définition de la notion d'emballage, il est nécessaire de réexaminer et de modifier la liste des exemples afin de clarifier des cas supplémentaires où la limite est floue entre ce qui est un emballage et ce qui n'en est pas. Ce réexamen fait suite à la demande des États membres et des opérateurs économiques de renforcer la mise en œuvre de la directive et de créer des conditions de concurrence égales dans le marché intérieur. »*

Les textes distinguent l'emballage du produit, notamment par le fait qu'il doit en être séparé pour permettre l'utilisation normale du produit et qu'il n'est pas nécessairement utilisé, consommé ou éliminé en même temps que le produit lui-même.

#### B. LES DEBATS ET LES CONTESTATIONS

La notion d'emballage ménager a fait, depuis la création de la filière en 1992, l'objet d'évolutions, d'ajustements et de contestations. Ces dernières sont de deux ordres :

---

<sup>13</sup> R 543-54, R 543-55 et R. 543-66

- les entreprises appelées à contribuer qui contestent que l'emballage qu'elles mettent sur le marché réponde à la définition légale ;
- les représentants des collectivités locales qui, en sens inverse, considèrent que tous ceux qui devraient contribuer ne contribuent pas, même si ces défauts de contribution n'affectent pas les concours qu'elles perçoivent de l'éco-organisme aux termes de ses engagements contractuels.

Plusieurs sujets d'actualité illustrent ces contestations.

## 1. La question des mandrins

Un mandrin est le tube creux en carton servant d'axe à une bobine de papier ou de plastique. La question de savoir s'il s'agit ou non d'un emballage ménager a fait l'objet de débats et de contentieux depuis plusieurs années. En l'espèce, l'origine de la difficulté était communautaire<sup>14</sup>, puisque l'imprécision alléguée de la directive de 1994 sur ce sujet avait conduit à des pratiques disparates au sein des Etats de l'Union : une large majorité considérait les mandrins comme des emballages, mais 4 pays sur 27 étaient d'un avis contraire (Chypre, Danemark, Lituanie et Luxembourg). La directive précitée du 7 février 2013 a permis de clarifier la question en précisant que le mandrin est un emballage et doit être considéré comme tel depuis 1994.

Eco-Emballages a depuis toujours soutenu, à bon droit, que les mandrins constituaient des emballages ménagers. Mais, en 2012 encore, malgré de nombreuses consultations juridiques et contentieuses, 20 adhérents sur les 85 concernés ne déclaraient pas les mandrins et ne payaient pas la contribution à ce titre. L'enjeu financier en termes de contributions attendues est loin d'être négligeable puisqu'il est de l'ordre de 30 M€ (rétroactivité comprise).

## 2. La question des emballages des produits consommés « hors foyer »

Le champ de la consommation hors domicile comprend la restauration collective (entreprises, administrations, enseignement, sanitaire et social) et la restauration commerciale hors self-service (service à table ou à un comptoir, café, hôtel, débit de boissons), y compris les emballages des produits achetés par la restauration hors foyer pour préparer les repas.

La restauration commerciale ou collective représente près de 6 milliards de repas. Le nombre de repas pris hors domicile est en progression régulière, du fait avant tout de la progression de la restauration rapide. Selon la dernière étude dite « mise en marché »<sup>15</sup>, les tonnages d'emballages ménagers liés à la consommation hors domicile représentent un peu moins de 1 million de tonnes, soit l'équivalent de 21 % du gisement d'emballages ménagers. Ce gisement est en légère baisse par rapport à 2006, les boissons représentant le secteur le plus important en tonnage (62%). La question du financement des éco-organismes par les contributeurs aux emballages ménagers consommés hors foyer revêt donc une grande importance.

Avant 2011, Eco-Emballages ne demandait de déclarer qu'une partie des emballages des produits vendus au sein des établissements de restauration moderne, à savoir les emballages des produits vendus à emporter et consommés à domicile par les ménages. En revanche, les emballages des produits consommés au sein de ces établissements étaient exclus du périmètre contributif. Pour les autres types d'établissements de restauration :

<sup>14</sup> Malgré une position claire de la Commission depuis 2003.

<sup>15</sup> Voir annexe n° 3

- étaient exclus du périmètre déclaratif les emballages des produits consommés au sein d'établissements de restauration collective (travail, enseignement, social, prisons...), ainsi que de restauration traditionnelle (cafés, restaurants, hôtels...) ;
- les emballages de produits vendus dans des circuits de vente alternatifs (boulangeries, pâtisseries), dans des distributeurs automatiques, ou dans les transports et sites (avions, trains, autoroutes, gares...) devaient en revanche être déclarés et contribuer.

En 2011, Eco-Emballages a commandé une étude juridique à un cabinet d'avocats, qui a conclu que les emballages de produits consommés au sein d'un établissement n'offrant pas de service en salle comme un établissement de restauration moderne, étaient des emballages ménagers, ce dont Eco-Emballages a informé ses adhérents par courrier. Postérieurement, l'intervention du décret précité du 11 juillet 2011 supprimant la notion de détenteur final du code de l'environnement a conduit Eco-Emballages à s'interroger sur l'impact de ce décret sur le périmètre des emballages ménagers, et à solliciter l'avis des pouvoirs publics, suspendant dans l'intervalle sa position exprimée précédemment à ses adhérents. Par un courrier du 3 janvier 2012, la direction générale de la prévention des risques (DGPR) a répondu que ce décret n'avait pas impacté le périmètre de la responsabilité élargie des producteurs d'emballages ménagers. La DGPR a précisé que s'agissant du hors foyer, sont ménagers « *les emballages qui ont été vendus ou cédés à titre gracieux avec les produits qu'ils conditionnent, avant leur consommation par le ménage* », rappelant que « *la notion de « déchets d'emballages ménagers » ne tient pas compte du lieu dans lequel l'emballage est abandonné* » Ainsi, les emballages de produits consommés au sein d'un établissement de la restauration moderne ont toujours fait partie du périmètre. La position d'Eco-Emballages était donc conforme à celle des pouvoirs publics.

En conséquence, le guide de la déclaration pour l'année 2012 stipule que sont des emballages ménagers devant être déclarés et contribuer « *les emballages des produits (...) vendus à emporter, quel que soit le lieu d'abandon de l'emballage, ou consommés en salle, par exemple, dans les circuits de distribution suivants : restauration moderne (cafétérias, fast-foods, viennoiseries/sandwicheries, restauration livrée...)* ».

Ces discussions et évolutions, outre qu'elles illustrent la complexité du sujet, ne vont pas sans soulever des difficultés opérationnelles aux entreprises concernées. En effet, lorsque le circuit de distribution est clairement identifié, les adhérents déclarent facilement les emballages et peuvent aisément justifier leur déclaration auprès d'Eco-Emballages lors de contrôles. Mais dans le cas de la restauration collective, de la restauration traditionnelle ou des circuits de vente alternatif, où les producteurs vendent leurs produits à des intermédiaires grossistes qui ensuite distribuent ces produits dans divers canaux de distribution ménagers ou non ménagers, les adhérents éprouvent des difficultés à distinguer ce qui a été vendu par les distributeurs à des ménages ou à des professionnels. En cas de contrôle par Eco-Emballages, les entreprises ont très souvent beaucoup de mal à justifier leur déclaration sur ce sujet. Des cas de sur déclaration ont été constatés et, plus fréquemment, les ventes dans les circuits de ventes « grossistes » à destination des ménages sont sous-évaluées par les adhérents.

### 3. Autres questions

D'autres sujets sources de difficultés, illustrant la complexité du dispositif bien que d'enjeux financiers moindres, méritent d'être cités :

- Le premier concerne les *sacs de caisse* et la qualification de ces derniers. Il résulte d'échanges entre Eco-Emballages et le ministère chargé de l'écologie que les metteurs sur le marché de ces sacs doivent contribuer à la filière de responsabilité élargie du

producteur « pour la fraction qui est remplie au point de vente par les consommateurs »<sup>16</sup>, avec toutes les difficultés concrètes que peut soulever l'identification précise de cette part. La solution a été trouvée dans la prévention avec la réduction significative de ces sacs, à tout le moins dans les grandes surfaces commerciales ;

- Le second exemple, connu sous l'appellation de « l'emporté – livré », concerne les entreprises qui déclarent des cartons emballant les produits qu'elles vendent aux sociétés de la grande distribution. Eco-Emballages considère que ces entreprises doivent contribuer pour l'ensemble des cartons concernés, quel que soit le lieu de leur abandon (au domicile des ménages, à l'entrepôt ou dans la rue) dans la mesure où le déchet d'emballage ménager est qualifié en fonction de la destination du produit emballé et non en fonction de la personne (et du lieu) qui procède à la séparation de l'emballage ou du lieu où l'emballage est séparé. A l'inverse, la DGPR estime que seuls les emballages séparés chez le ménage et repris par le livreur revêtent un caractère ménager (et pas ceux qui sont séparés par le distributeur dans son entrepôt avant la livraison). Au moment du contrôle de la Cour, cette question, qui a fait l'objet d'un contentieux et de consultations juridiques par Eco-Emballages, n'avait pas trouvé de solution consensuelle entre l'administration et l'éco-organisme.

## II. LE BAREME CONTRIBUTIF ET LA PREVENTION

### A. LE NIVEAU DU BAREME CONTRIBUTIF

Le barème amont se présente sous la forme d'un « impôt de répartition », puisque son niveau global est déterminé par celui des dépenses. En effet, il résulte du montant global des concours que les éco-organismes vont apporter, pour une année déterminée, aux collectivités locales<sup>17</sup>, augmenté des frais de structure des éco-organismes. En d'autres termes, le niveau des recettes des éco-organismes est fixé en fonction du niveau de leurs dépenses. En caricaturant, on pourrait affirmer que le barème amont est en fait le barème aval, et vice-versa. Ainsi, ce sont les objectifs globaux assignés au système (actuellement les cibles précédemment évoquées de 75 % et 80 %) qui induisent un montant de moyens financiers nécessaires à leur accomplissement et donc un niveau global de recettes appelées auprès des adhérents.

L'évolution du barème amont en niveau retrace cette construction. Tendanciellement, elle est orientée à la hausse sous l'effet conjugué de deux facteurs : les objectifs des pouvoirs publics d'accroître le taux de recyclage des déchets en général et des emballages ménagers en particulier ; la volonté des collectivités territoriales de percevoir le maximum d'argent des éco-organismes, ces deux facteurs n'étant pas compensés par la modération de la hausse du gisement et par les résultats des actions de prévention.

A la fin des années 2000, après une période de stabilité dans son quantum et dans sa structure, le barème contributif a fortement évolué :

- à partir de 2006, les dépenses d'Eco-Emballages sont supérieures aux recettes. L'équilibre financier se dégrade d'année en année, même si les dépenses sont

---

<sup>16</sup> Réponse de la DGPR à EE en date du 23 septembre 2011.

<sup>17</sup> Lui-même établi en fonction du barème aval.

couvertes grâce aux provisions<sup>18</sup>. Dès 2008, dans le cadre du comité de gestion du barème prévu par l'agrément, une hausse de 25 % de la contribution des entreprises, homothétique et applicable à tous les matériaux, est actée, pour prendre effet le 1<sup>er</sup> janvier 2010 ;

- en vertu du nouveau barème, entré en vigueur en 2011, Eco-emballages doit couvrir 80 % des coûts de référence d'un service de tri et de collecte optimisé. La dépense correspondante a été estimée à 950 M€, à partir des comptes retraités des collectivités territoriales titulaires de la compétence. La reprise des matériaux leur apportant une recette annuelle estimée à 150 M€, la somme à financer s'élève à 640 M€<sup>9</sup>. Cela représente, par rapport aux contributions de 2010, une augmentation de 25 % à partir de 2011. Cette contribution doit également couvrir les frais de fonctionnement et les dépenses de communication de l'éco-organisme.

En 2011, en application du nouvel agrément, la hausse du barème contributif a été de + 7%. Le Conseil d'administration d'EE a décidé de lisser les contributions appelées au titre du nouveau barème sur la période 2012 – 2016 (lissage appliqué à la contribution au poids) :

En M€	Sans lissage	avec lissage (schéma retenu)
2012 :	603	621
2013 :	663	670
2014 :	686	681
2015 :	693	693
2016 :	700	700

Cependant, et ce point est très important, la couverture des 80 % est conditionnée à l'atteinte du taux de 75 % de recyclage, ce qui est loin d'être acquis. Il est donc surprenant que le lissage retenu ait abouti à accroître les contributions appelées en début de période.

L'ADEME a actualisé la comparaison du dernier barème avec ceux des autres pays européens, mettant en évidence un positionnement du point vert français variable selon les matériaux. Ainsi le point vert français figure parmi les plus chers d'Europe pour le papier carton et à l'inverse parmi les moins élevés pour le verre.

## B. LES OBJECTIFS DU BAREME CONTRIBUTIF ET LA PREVENTION

Le barème contributif en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011 vise à l'atteinte de deux objectifs majeurs :

- refléter les différences de coûts de gestion des matériaux d'emballages et tenir compte de leur contribution respective à l'atteinte de l'objectif de recyclage matière et organique de 75 % défini par le Grenelle de l'environnement ;
- garantir un niveau de recettes compatible avec les missions définies dans le cadre du cahier des charges, et notamment celles à destination des collectivités territoriales. Ce financement doit en particulier couvrir, de manière consolidée entre tous les titulaires d'un agrément de la filière des emballages ménagers, les coûts de gestion des déchets d'emballages ménagers à hauteur de 80 % des coûts nets de référence d'un service de

<sup>18</sup> Cf. partie sur l'analyse des comptes.

<sup>19</sup> = 0,8 x [950 – 150]

collecte et de tri optimisé des emballages ménagers « *au plus tard fin 2012* », conformément aux engagements du Grenelle de l'environnement.

A ces objectifs généraux fixés par le cahier des charges et l'agrément, s'ajoutent des objectifs spécifiques en matière de prévention.

## **1. La structure du barème a évolué pour encourager davantage l'éco-conception**

La contribution des entreprises adhérentes aux éco-organismes, due pour chaque unité d'emballages, se compose d'une contribution au poids, base du point vert depuis sa création, d'une contribution à l'unité et de critères d'éco-modulation. La Cour relève les évolutions positives de ce barème, qui permettent d'inciter de façon croissante les émetteurs de déchets d'emballages ménagers à en réduire le volume, le poids et à en accroître le caractère recyclable :

- La contribution au poids de l'unité d'emballage (qui est le critère majeur et qui le demeure, puisque la part des contributions issues de ce critère représente aujourd'hui encore 75 % du chiffre d'affaires de l'éco-organisme) s'est affinée au cours des années. En effet, ce seul critère brut avait induit un effet pervers majeur en conduisant les metteurs sur le marché à remplacer des emballages lourds par des emballages légers (ce qui est en soi non critiquable), mais moins bien recyclables. L'illustration la plus nette, que retrace l'évolution du gisement contributif, est la diminution des emballages en verre (recyclables) et la forte croissance des emballages en plastique (difficilement recyclables). C'est pourquoi les barèmes ont évolué et l'actuel fait dépendre la contribution au poids des coûts nets de référence de la collecte et du tri ainsi que du taux de recyclage du matériau qui compose l'unité d'emballage concernée ;
- La contribution à l'unité d'emballage est la même pour chaque unité d'emballage et vise, non à en diminuer le poids, mais le nombre des unités mises sur le marché. Unique en Europe selon Eco-Emballages, cette contribution concourt donc à la prévention de la production des déchets d'emballages ménagers ;
- L'éco-modulation est renforcée par un système de bonus/malus, afin de mieux prendre en compte l'impact de la fin de vie des emballages et d'inciter à la prévention. En 2011 a été introduit un premier malus de 20% pour les emballages perturbateurs<sup>20</sup> du recyclage ; en 2012, ce malus a été porté à 50% et un malus à 100% pour emballages non valorisables a été introduit dans le barème. Des bonus pour la sensibilisation et la prévention sont venus ajouter leurs effets à la suppression de certains plafonnements ;

Enfin, d'autres dispositions, issues du barème entré en vigueur en 2011, visent à favoriser également l'éco-conception, notamment une nouvelle définition de l'unité d'emballage, une amélioration de la règle du matériau majoritaire, une appréciation plus fine des différents matériaux, afin d'être au plus près de la réalité des coûts, ainsi que la suppression du plafonnement à 1 kg pour les gros emballages en papier-carton.

---

<sup>20</sup> Un emballage perturbateur est un emballage qui relève d'une consigne de tri mais qui ne peut être recyclé ou dont certaines caractéristiques perturbent la qualité finale des matières recyclées, le tri, le processus de recyclage et augmentent significativement le coût du traitement, dans l'état actuel du gisement et des technologies de tri et de recyclage.

## 2. Les autres actions de prévention

Historiquement, le concept de prévention a été introduit dans la loi déchets de 1992<sup>21</sup> pour « *prévenir ou réduire la production et la nocivité des déchets, notamment en agissant sur la fabrication et sur la distribution des produits* ». Le cadre communautaire (directive 2008/98/CE du 19 novembre 2008 relative aux déchets) définit la prévention (article 3) et la place à la tête des priorités que doivent mettre en œuvre les Etats membres en matière de politiques de traitement des déchets (article 4). Ce cadre juridique a été complété par des objectifs chiffrés en matière de prévention :

- la loi précitée du 3 août 2009 fixe un objectif de réduction de 7% de la production de déchets ménagers et assimilés à atteindre sur 5 ans. Cette mesure renforce la nécessité de réduction des emballages ménagers, puisque ceux-ci représentent environ 18%<sup>22</sup> de ces déchets ménagers et assimilés par habitant ;
- dans le contexte de concertation nationale du premier Grenelle de l'environnement, l'Etat a signé le 23 octobre 2008 avec Eco-Emballages une convention de prise d'engagements aux côtés des entreprises de l'agro-alimentaire et des grandes marques<sup>23</sup>, prévoyant un objectif chiffré : 100.000 tonnes d'emballages ménagers en moins par recours à l'éco-conception, soit l'équivalent de 2,1% du gisement total des emballages en 2009<sup>24</sup>. Cet objectif a été inscrit dans le cahier des charges de l'éco-organisme.

Les actions de prévention en amont ont pour but la réduction des emballages et l'amélioration de leur recyclabilité. L'ensemble de ces actions représentent un engagement financier de l'ordre de 3 M€ en 2012<sup>25</sup>, soit 6,7% des frais de fonctionnement (hors contrats de prestations aux collectivités). La Cour a contrôlé les principales d'entre elles :

- *Les diagnostics rapides en entreprise* : ces diagnostics ont été mis en place en 2005 et consistent à faire intervenir sur site un expert d'Eco-Emballages spécialisé dans la conception d'emballages pour aider une entreprise à identifier les actions de réduction à la source qui sont possibles. Ces diagnostics donnent lieu à des recommandations qui, si elles sont mises en œuvre, permettent aux entreprises de réaliser une réduction significative du poids de leurs emballages. Les diagnostics rapides ont été ouverts aux grands groupes à partir de 2008. Un objectif de 1000 journées de diagnostics était visé par Eco-Emballages pour la période 2007-2011. Selon l'estimation d'Eco-Emballages validée par la Cour, 932 jours de diagnostics ont été réalisés ;
- *Le partenariat avec l'ESIEC*<sup>26</sup> pour l'éco-conception : Eco-emballages et l'université de Reims ont lancé en 2005 une initiative permettant d'établir des « Projets de fin d'études à finalité industrielle ». Il s'agit de financer des partenariats entre l'université de Reims et des entreprises souhaitant développer l'écoconception et mener des

---

<sup>21</sup> Loi n°92-646 du 13 juillet 1992. La loi n° 2009-967 du 3 août 2009 met l'accent sur la réduction à la source des déchets.

<sup>22</sup> ADEME, Le gisement des emballages ménagers en France, Évolution 1994-2009, p3.

<sup>23</sup> L'ANIA (Association des Industries Alimentaires) et l'ILEC (Institut de liaisons et d'études des industries de consommation).

<sup>24</sup> Gisement évalué à 4,7 M tonnes. par l'étude dite « mise en marché » voir annexe 2.

<sup>25</sup> La dépense au titre de la prévention dite aval, relative au geste de tri, est évaluée à 1,6 M€ en 2012.

<sup>26</sup> Ecole Supérieure d'Ingénieurs en Emballages et Conditionnement, faisant partie de l'université de Reims.

projets d'optimisation des emballages. La convention signée entre Eco-Emballages et l'ESIEC favorise la mise en place de contrats de stage d'élèves ingénieurs en entreprise, avec un soutien financier de l'éco-organisme. Cette initiative est louable mais son impact en termes de prévention reste limité ;

- *L'outil informatique BEE* (bilan environnemental des emballages), élaboré en 2008 en concertation avec l'ADEME pour répondre à un engagement précis pris lors du Grenelle de l'environnement de « mise à disposition par Eco-Emballages d'un outil de mesure du Bilan Environnemental des Emballages »<sup>27</sup>. BEE permet d'analyser le cycle de vie des emballages de manière théorique afin de pouvoir anticiper l'impact économique et environnemental d'un nouveau produit. Le point fort de l'outil repose sur son caractère gratuit et facile d'accès. L'outil a connu plusieurs versions qui ont progressivement accru la complexité et la finesse des analyses possibles. Ces mises à jour successives peuvent expliquer le coût croissant du service qui a plus que doublé en 3 ans en passant depuis sa création en 2009 de 43.765 € à 134.000 € pour l'année 2012, coût supporté par Eco-Emballages. En effet, le projet BEE est passé d'un simple outil Excel à une version web plus complète dans sa dernière version. D'autres améliorations sont encore prévues en 2013 ;
- *Les partenariats pour la promotion de l'éco-conception (PPE)* mettent en place (depuis 2008) un projet collaboratif durant une journée entre un expert d'Eco-Emballages et une entreprise ayant déjà bénéficié au préalable d'une formation de la part de l'éco-organisme. A terme, le but d'un PPE est de développer de nouveaux packagings en mobilisant une équipe pluridisciplinaire au sein de l'entreprise. 20 PPE ont été réalisés depuis 2008, dont 3 en 2011, ce qui est faible ;
- *Les formations à l'éco-conception* : Eco-Emballages offre des formations aux entreprises sur la base du volontariat afin d'aider ces dernières à initier des démarches d'éco-conception. Ces formations sont organisées selon trois volets : éco-conception ; analyse environnementale ; marketing et communication responsables. Eco-Emballages a réalisé 22 formations depuis 2002 qui ont touché 70 entreprises et formé environ 180 stagiaires ;
- *L'indicateur de prévention amont* est la dernière initiative en matière de prévention. Prévu et défini par le cahier des charges d'Eco-Emballages pour 2011-2016 : « l'indicateur de prévention 'amont', par éco-conception, est la somme, à partir de l'année de référence 2007, des résultats des actions individuelles d'éco-conception, mesurés en tonnes, des entreprises cocontractantes des titulaires d'un agrément au titre des déchets d'emballages ménagers »<sup>28</sup>. Il est donc basé sur la déclaration de chaque entreprise ou de chaque producteur d'emballage, réalisée sur un site internet mis en ligne fin 2012. Sur ce site, les industriels peuvent mettre en avant des cas de réduction à la source en créant un compte et en fournissant des données précises quant à la réduction de poids effectuée. Eco-Emballages assure la validation des actions déclarées ainsi que leur conformité aux principes définis dans la méthodologie de l'indicateur de prévention amont.

---

<sup>27</sup> Convention sur les engagements pris par les entreprises de l'agro-alimentaire, les grandes marques et Eco-Emballages, Ministère de l'Ecologie, 23 octobre 2008.

<sup>28</sup> *Ibid.*

## C. APPRECIATIONS D'ENSEMBLE

### 1. Un dispositif d'une grande complexité

L'analyse du barème contributif et de son évolution permet de conclure que, 20 ans après la création des éco-organismes, ce barème est devenu plus précis, plus pertinent et davantage tourné vers l'éco-conception, conformément aux souhaits des pouvoirs publics et aux principes fondateurs du dispositif de responsabilité élargie des producteurs. Cette évolution s'est faite au prix d'une complexité croissante qui nuit incontestablement à la lisibilité du prélèvement et pourrait, compte tenu des niveaux qu'il doit théoriquement atteindre à l'issue du présent agrément, saper son acceptabilité.

Les modalités de détermination des tarifs du barème contributif ont été établies par les services d'Eco-Emballages et d'Adelphe. Au-delà des principes généraux, ni le ministère chargé de l'environnement, ni l'ADEME, ni les membres de la CCA auxquels le projet de barème a été présenté à plusieurs reprises, ne disposent de compétences pour contester réellement les propositions de l'éco-organisme. Comme l'a écrit à la Cour le directeur général de la prévention des risques : « *il faut noter que le ministère chargé de l'environnement n'a pas été en mesure de vérifier l'ensemble des calculs réalisés par les éco-organismes pour aboutir aux valeurs chiffrées indiquées dans le barème amont, [ni] de critiquer de manière fine les aspects quantitatifs des calculs* ».

Cette complexité se retrouve dans les déclarations annuelles que doivent souscrire les adhérents. Depuis 2012, les déclarations dites au forfait et simplifiées, qui existaient précédemment, ont disparu. Existent désormais la déclaration dite détaillée (qui porte particulièrement bien son nom) et la déclaration dite sectorielle pour les entreprises qui mettent sur le marché moins de 180.000 unités de vente consommateur (UVC)<sup>29</sup> sur le marché français par an. Ces déclarations sont difficiles et longues à remplir, comme la Cour l'a constaté à l'occasion de ses déplacements chez des adhérents, à l'occasion des missions d'audit commanditées par Eco-Emballages. Outre la pesée des emballages, ceux-ci doivent être décomposés dès lors, ce qui est fréquent, que plusieurs matériaux interviennent dans leur composition. La déclaration fait intervenir le poids, les codes matériau, les barèmes matériau et unité.

### 2. Des résultats à parfaire en matière de prévention

Grâce au dispositif mis en place avec la création des éco-organismes, les déchets d'emballages ménagers par habitant ont diminué de près du tiers en 25 ans<sup>30</sup>, alors même que la consommation des ménages a sensiblement augmenté et que la production d'emballages par l'industrie française a doublé entre 1988 et 2008. Les Français trient en moyenne 46,1 kg d'emballages ménagers par an, sur les 500 kg de déchets ménagers (emballages et autres) produits. La part des emballages ménagers, qui représentent moins de 1% de la production de déchets en France, a baissé de deux points entre 1997 et 2009. Le poids de certains types d'UVC a également diminué de façon significative. Le verre et l'acier ont connu la baisse la plus importante. A titre d'exemples, le poids des briques<sup>31</sup> a diminué de 10% entre 1981 et 2001, l'épaisseur de la feuille d'aluminium a été réduite de 9 microns à moins de 6.5 microns,

---

<sup>29</sup> Une UVC est une unité de produit conditionné qu'un consommateur peut acheter séparément des autres. Un lot de 4 pots de yaourts ou de 3 collants est considéré comme une UVC.

<sup>30</sup> Voir annexe n° 3 Les emballages ménagers : évolutions quantitatives et qualitatives.

<sup>31</sup> ELA : Emballages Liquides Alimentaires.

l'emploi de fibres longues a permis de réduire le poids du carton de 20% en 20 ans et la bouteille d'eau en plastique s'est allégée en 15 ans du quart de son poids unitaire.

Cependant, à partir de 2006, qui correspond à la période faisant l'objet du présent contrôle, cette évolution à la baisse stagne. Ainsi, entre 2003 et 2009, le gisement d'emballages ménagers par habitant n'a que très peu diminué. Cela s'explique notamment par le fait que le papier carton et les plastiques ont connu une augmentation importante en termes de gisement produit entre 2000 et 2009, de l'ordre de +16% pour le papier carton, et de +12% pour le plastique<sup>32</sup>. Cette augmentation trouve notamment son origine dans l'accroissement de la consommation des cartons dans la vente par correspondance (VPC), mais aussi par le transfert de matériau du verre au plastique et/ou cartons. La diminution de l'utilisation du verre et l'allègement des flacons fabriqués dans ce matériau a donc été compensée par l'utilisation en plus grande quantité de papier carton et de plastiques, ce qui représente une forme d'effet pervers du dispositif puisqu'un matériau, certes plus léger et moins volumineux, s'est en partie substitué à un matériau facilement recyclable.

Enfin, pour mesurer l'impact des différentes actions de prévention dans le secteur de l'emballage, il est nécessaire de mettre en rapport ces progrès avec la réduction globale des ordures ménagères et assimilées (OMA) – ces dernières prenant en compte les déchets collectés en mélange (poubelles ordinaires) et les déchets collectés sélectivement en porte à porte, ou en apport volontaire (emballages, verre...). La baisse de 4% de ces tonnages entre 2007 et 2009 a confirmé les progrès au regard des objectifs du Grenelle en la matière, mais ces résultats demeurent cependant insatisfaisants au regard de l'objectif d'un rythme de baisse de 7% par an du volume d'ordures ménagères et assimilées par habitant qui avait été fixé en 2009.

**Recommandation : Poursuivre et amplifier les actions en matière de prévention “amont”.**

### III. LA MOBILISATION DES CONTRIBUTIONS

L'éco-organisme, sur la base de l'agrément dont il dispose et dans le cadre du cahier des charges fixé par les pouvoirs publics, est chargé de déterminer l'assiette, d'assurer la liquidation et le recouvrement des contributions dont le quantum est fixé par le barème contributif. Il ne dispose à cet effet d'aucune prérogative de puissance publique<sup>33</sup>. A l'égard des entreprises adhérentes, il tire ses pouvoirs en la matière des stipulations du contrat qui le lie à son adhérent<sup>34</sup>, lesquelles se sont au fil des années précisées et renforcées. Les contributions des adhérents sont des créances commerciales et leur recouvrement est régi par les règles applicables en matière de prescription prévues désormais par la loi du 17 juin 2008 (codifiée à l'art. L. 110-4-I du Code de commerce) sur une période de 5 ans depuis l'entrée en vigueur de cette loi.

A l'égard des entreprises qui devraient adhérer à l'éco-organisme et qui, quel qu'en soit le motif, n'y adhèrent pas, celui-ci ne dispose d'aucun pouvoir. Dans cette hypothèse, le dispositif prévoit que l'éco-organisme doit rechercher et repérer ces « non contributeurs », les

---

<sup>32</sup> Rapport sur le gisement des emballages ménagers en France entre 1994 et 2009, ADEME, ADELPHÉ, Eco-Emballages. pp. 8,9

<sup>33</sup> Analyse constante confirmée par la direction des affaires juridiques de Bercy dans une note du 4 février 2009.

<sup>34</sup> Contrat dit d'adhésion.

signaler à l'administration d'Etat, laquelle, par recours à des moyens juridiques qui ont été renforcés dans la période récente, doit les contraindre à appliquer la réglementation. Ce système –qui est au cœur de la responsabilité élargie du producteur- fait l'objet de critiques récurrentes sur sa porosité ; le présent contrôle s'est attaché à s'assurer que les moyens mis en œuvre par les pouvoirs publics et les éco-organismes assuraient une fiabilité et une exhaustivité suffisantes à la mobilisation des ressources affectées à cette filière.

Au terme du présent contrôle, la Cour constate que la situation s'est sensiblement améliorée, même si des marges de progrès sont encore possibles.

## A. LE NOMBRE DES ADHERENTS ET LES CONTRIBUTIONS ENCAISSEES

### 1. L'évolution du nombre d'adhérents

Tableau n° 1 : Evolution du nombre d'adhérents à EE

<i>En nombre</i>	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Adhérents au 01/01	10 111	10 115	10 121	10 133	10 280	10 401
Nouveaux adhérents	590	610	522	481	376	550
Résiliations	-586	-604	-510	-334	-255	-300
<b>Total adhérents au 31/12</b>	<b>10 115</b>	<b>10 121</b>	<b>10 133</b>	<b>10 280</b>	<b>10 401</b>	<b>10 651</b>

Source : Cour des comptes après retraitement rapports d'activité d'EE.

Tableau n° 2 : Evolution du nombre d'adhérents à AD

<i>En nombre</i>	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Adhérents au 01/01	12 086	12 235	12 366	12 241	11 991	11 839
Nouveaux adhérents	376	206	138	111	98	715
Résiliations	-227	-75	-302	-361	-250	-167
<b>Total adhérents au 31/12</b>	<b>12 235</b>	<b>12 366</b>	<b>12 202</b>	<b>11 991</b>	<b>11 839</b>	<b>12 387</b>

Source : Retraitement Cour des comptes d'après les rapports d'activité d'AD.

Au cours de la période sous revue, le solde net d'adhésions chez Eco-Emballages a connu une augmentation globale relativement faible de 2,83 %, en passant de 10.111 adhérents en 2007, à 10.401 en 2012<sup>35</sup>. Depuis mi 2009, Eco-Emballages a décidé de mettre en place des démarches de prospection active, en identifiant et en prenant contact avec les entreprises concernées non adhérentes. Cette démarche a permis de soutenir le nombre de nouveaux adhérents sur la période 2009-2012, bien que 2011 ait été une année avec un plus faible niveau d'adhésions compte tenu de la mise en place du nouvel agrément. Les efforts de prospection ont commencé à porter leurs fruits puisque Eco-Emballages a enregistré 550 nouvelles adhésions en 2012. Par ailleurs, le nombre de résiliations a diminué de 56,48% au cours de la période sous revue. La ventilation des motifs de résiliation montre, en 2010, une augmentation des résiliations liées à des cessations d'activité et des liquidations judiciaires dues à un contexte économique tendu.

Le solde net d'adhésions chez Adelphe est passé de 12.235 en 2007 à 11.839 en 2012, soit une diminution globale de 3,24 %. Cette baisse est essentiellement due à la régulière

<sup>35</sup> Le nombre d'adhérents avait fortement augmenté entre 2005 et 2006 (+ 32 %), sans doute sous l'effet d'un plan d'action spécifique conduit à cette époque par la DGCCRF à la demande de l'éco-organisme.

diminution du nombre de nouvelles adhésions (-73,94%), mais l'année 2007 fausse quelque peu l'analyse dans la mesure où cet exercice avait été marqué par un pic d'adhésions lié à la conclusion en 2006 de la convention de partenariat avec Cyclamed, qui avait entraîné la signature de 171 contrats pour ce seul secteur (médicament). Le nombre de résiliations chez Adelphe a subi des variations importantes et a connu une augmentation notable en 2009, résultant de la clôture effective de comptes suite à la mise en place de nouvelles procédures de gestion et la cessation d'activité de nombreux petits conditionneurs.

## **2. L'évolution des contributions encaissées (voir annexes n° 3 et 4)**

L'analyse de l'évolution des contributions encaissées fait intervenir plusieurs facteurs :

- l'évolution du nombre d'adhérents (voir ci-dessus) ;
- les variations affectant le gisement contribuant. Le gisement total d'emballages ménagers mis sur le marché en France a diminué au cours de la période sous revue (moins 1,97%). Pour l'essentiel, cette diminution s'explique par des transferts de matériaux du verre vers le plastique opérés par les industriels sur le secteur des boissons sans alcools et des vins, avec notamment l'apparition de Bag-in-Box®. Adelphe est particulièrement impacté par cette baisse (- 7,20% au cours de la période sous revue). En ce qui concerne les plastiques, si une augmentation globale de 2,20% est à noter sur la période, il convient de préciser que les tonnages observés proviennent de deux mouvements inverses. D'une part, des actions de réduction menées à la source avec, notamment sur le secteur des détergents, le recours à des produits « concentrés », ont contribué à réduire le volume des emballages. D'autre part, la conjugaison du transfert de matériaux évoqué ci-dessus avec les conditions météorologiques de l'été 2010 favorables à la consommation de boissons sans alcool, a entraîné une augmentation du gisement ;
- les évolutions du périmètre contributif (cas des mandrins précédemment exposé) ;
- l'effet prix, lui-même lié aux augmentations du barème contributif enregistrés au cours de la période sous revue ;
- les effets du marché et des habitudes des consommateurs peuvent également jouer un rôle à la marge : ainsi, le tassement de la consommation de certaines boissons alcoolisées a eu un effet sur le gisement contributif perçu par Adelphe ;
- les effets des actions de prospection et de mobilisation des contributions conduites par les éco-organismes (voir ci-après).

La variation positive des contributions (+ 12 %) perçues par les éco-organismes entre 2011 et 2012 s'explique par cette conjugaison de facteurs : l'augmentation du barème contributif pour couvrir l'augmentation des charges associées au dispositif explique à lui seul une recette nette supplémentaire de +50 M€ ; les rætifications de périmètre (mandrins, emporté-livré, sacs de caisse) ont accru les contributions à hauteur de + 23 M€ et la progression du nombre d'adhérents à Eco-Emballages et Adelphe, conséquence du renforcement des actions de prospection et de l'adhésion de plus de 600 nouveaux viticulteurs via le contrat signé avec le Comité interprofessionnel du vin de champagne, a également généré des ressources supplémentaires.

## B. DES EFFORTS INCONTESTABLES POUR DES AMELIORATIONS DIFFICILES A ATTEINDRE

Le cahier des charges de l'agrément en vigueur prévoit (chapitre II 1. A) que le titulaire de l'agrément « prend toutes dispositions en vue d'accroître le nombre de ses cocontractants lorsqu'ils sont libres de tout engagement avec un autre titulaire ». Cette formule reprend à peu près celle figurant dans le précédent agrément (30 décembre 2004) : « le titulaire prend toutes dispositions en vue d'accroître le nombre de ses cocontractants » (chapitre II point 3).

En 2009, Eco-Emballages a supprimé le plafonnement des contributions pour certains adhérents qui avait été mis en œuvre à partir de 1999 pour lisser les effets du barème mis en application cette année-là. Cette pratique avait été critiquée dans le rapport des inspections générales d'avril 2009<sup>36</sup>. Dès 2010, cela a permis de recouvrer plus de 4,5 M€ supplémentaires.

En 2012, les éco-organismes de cette filière ainsi que l'ADEME et le ministère chargé de l'environnement présentent le bilan suivant :

- 98,4 % des emballages ménagers mis sur le marché (soit 4 698 kT sur 4 774 kT de gisement contribuant) sont déclarés par les entreprises adhérentes ;
- 1,6 % (soit 76 kT) ne serait pas déclaré, répartis entre 350.000 entreprises ;
- 80 % des tonnes déclarées le sont par les grandes entreprises (1.118 contrats), les 20% restant par les petites et moyennes entreprises (21.122 contrats) ;
- 5 % des entreprises déclarent 80 % du gisement contribuant ;
- la structure du portefeuille d'adhérents d'Adelphe par secteur d'activités est stable au cours de la période sous revue et se répartit principalement entre le secteur des boissons et spiritueux (44% en 2007 et 2011) et le secteur du médicament (39% en 2007 et 37% en 2011).

Les enjeux du « manque à recouvrer » se concentrent (à hauteur d'environ 80 %) sur 4 secteurs regroupant une multitude de micro-entreprises (de 0 à 2 salariés) :

- le commerce de proximité, qui représenterait 75 % du gisement total non déclaré ;
- la vente à distance, qui représenterait 3 % du gisement total non déclaré ;
- l'édition, qui représenterait 2 % du gisement total non déclaré ;
- la distribution, qui représenterait 1 % du gisement non déclaré.

Devant la commission consultative d'agrément (CCA) du 13 septembre 2011, le directeur d'Eco-Emballages indiquait : « le pourcentage de mauvais payeurs se situe entre 2 et 4 % ». Le sujet n'est cependant pas consensuel. Dans son rapport précité de 2009, la mission d'inspection a procédé à l'analyse du nombre d'entreprises potentiellement concernées par la contribution à l'élimination des déchets d'emballages ménagers, en rapprochant, avec l'aide de l'INSEE, les codes NAF des items de la nomenclature utilisée par Eco Emballages pour faire l'étude du gisement. Ses conclusions étaient très sévères : « il apparaît que 174.155 entreprises sont potentiellement concernées alors que le nombre d'adhérents d'Adelphe et d'Eco emballages s'élevaient en 2007 à 22.350 ». Etaient particulièrement ciblées :

---

<sup>36</sup> Rapport sur le dispositif de contribution à l'élimination des déchets d'emballages ménagers, Conseil général de l'environnement et du développement durable, Inspection générale des finances et conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies, avril 2009.

- les entreprises de la restauration rapide (près de 45.000), de l'édition, de la boulangerie-pâtisserie ainsi que le secteur de la bière (90 adhérentes contre 240 enregistrées par l'INSEE) ;
- certaines lignes de produits : services minute ; fabricants de bacs et contenants, fabricants d'article de joaillerie et de bijouterie, des bois, panneaux et menuiseries, fabrication de carrosseries et de remorques, de matériel médico-chirurgical et dentaire...

La mission concluait : « *Le gisement contribuant est loin d'être exhaustif. La progression du nombre d'adhérents aux éco-organismes devrait devenir un objectif important du prochain agrément et il devrait être quantifié pour pouvoir être évalué* ». Elle estimait que, par rapport aux 410 M€ de contributions recouvrées, le « *montant possible* » pourrait être situé entre 600 et 700 M€. Les débats au sein de la CCA font régulièrement état de doutes, notamment de la part de certains représentants des collectivités territoriales et des opérateurs de tri et de collecte, sur l'exhaustivité du prélèvement contributif.

Les éléments recueillis au cours du présent contrôle ne valident pas les écarts qui avaient été estimés en 2009 par les inspections générales. En effet, l'analyse par code APE sur laquelle se sont appuyées les inspections générales (par rapprochement entre les codes APE des items de la nomenclature utilisée par Eco-Emballages) ne garantit pas que les entreprises soient systématiquement concernées par la REP. Ainsi, certains codes APE ne sont pas concernés alors qu'ils ont été inclus dans l'étude (fabrication d'autres ouvrages en béton, en ciment ou en plâtre, taille, façonnage et finissage de pierres, fabrication de carrosseries et remorques, métallurgie des autres métaux non ferreux...) introduisant un biais significatif.

Surtout, la Cour a constaté que, depuis trois ans, les éco-organismes ont significativement amélioré leurs actions en vue, d'une part, d'identifier les non-contributeurs et d'autre part de les conduire à adhérer au dispositif. Il est intéressant de relever que, dans le même temps, Eco-Emballages a renforcé ses contrôles et les obligations qu'elle fait contractuellement peser sur ses adhérents et tenté de renforcer une relation de confiance et d'accompagnement avec ses contributeurs. La dernière analyse réalisée par l'ADEME, conduite dans le cadre du bilan pluriannuel de juin 2009 conduisait à une estimation de l'ordre de 5% de tonnages non déclarés. Une nouvelle évaluation sera conduite mi-2014 sur la base des données de l'année 2012.

## **1. La réorganisation des relations avec les entreprises**

A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011, une nouvelle organisation interne a été mise en place :

- gestion des 600 premiers contributeurs (« grands comptes ») et des fédérations professionnelles par le département relations entreprises –DRE- (reconfiguré à cette occasion), répartis en cinq pôles d'activité (épicerie, distribution, frais et boissons, hygiène et beauté, biens ménagers) ;
- création de 500 comptes régionaux pilotés par les délégations régionales, qui se trouvent désormais impliquées dans les relations avec les entreprises contributrices, avec l'appui méthodologique du DRE ;
- création d'un pôle prévention ;
- gestion centralisée des autres comptes par le pôle « gestion adhérents » du département finance gestion, lequel a été renforcé.

Le pôle de gestion des adhérents (PGA) a également permis un suivi plus fin des entreprises contributrices.

## 2. Les actions de veille et de prospection

Le groupe Eco-Emballages s'est doté de moyens pour rechercher les entreprises non adhérentes et assurer un meilleur suivi de celles qui adhèrent. S'agissant notamment des entreprises non adhérentes, Eco-Emballages a notamment acquis des bases de données spécifiques afin de les identifier, réalisé des vérifications dans des points de vente ciblés (cette action intéressante mériterait d'être amplifiée), développé la prospection via des « téléprospecteurs », mobilisé des « relais prescripteurs » (adhérents concurrents, organisations professionnelles, cabinets d'expertise comptable, centres de gestion agréés, cabinets de conseils, chambres consulaires...) ou mis en place (2013) une « hotline adhésion/prospection ».

S'agissant des entreprises adhérentes, le suivi des engagements contractuels est assuré dans le cadre de la certification ISO 9001 obtenue par Eco-Emballages<sup>37</sup>. La Cour a constaté que la base de données « adhérents » s'est significativement enrichie au cours des trois dernières années et que le taux de conformité des contrats des adhérents atteint désormais des ratios satisfaisants (77 % en 2012).

## 3. Le recours aux contrats groupés

Ces contrats, -dont le principe est autorisé par le cahier des charges- permettent à de petits contributeurs d'un même secteur d'activité d'adhérer à l'éco-organisme via leur organisation professionnelle. Le calcul de la contribution est simplifié sur la base de ratio moyen observé sur le secteur concerné. Ils prévoient généralement un prélèvement par les fédérations professionnelles pour frais de gestion (entre 6 et 10 % du montant des contributions prélevées), lorsqu'elles collectent les contributions puis les reversent à Eco-Emballages. Un seul contrat peut ainsi couvrir des milliers d'entreprises. L'objectif est double :

- simplifier les aspects administratifs de l'adhésion pour les plus petites entreprises ;
- diminuer les coûts de gestion pour les entreprises et pour Eco-Emballages et Adelphe.

Les premières adhésions collectives datent de 1995 avec l'UNAF (apiculteurs) et le Comité Interprofessionnel des Vins de Champagne. A ce jour, 10 contrats « groupe » ont été conclus (contre 7 en 2007), 6 pour Eco-Emballages, regroupant en fait trois secteurs d'activité (apiculture, pressing, piment d'Espelette) et 4 pour Adelphe<sup>38</sup>. Ces contrats regroupent près de 20 000 sociétés. Le dispositif est donc intéressant mais demeure marginal dans ses effets pour Eco-Emballages (20 400 €) ; il est nettement plus significatif pour ADELPHÉ (1,2 M€ de contributions encaissées sur ce fondement en 2012).

Il existe également des contrats « centralisés » (120, représentant 11.000 entreprises environ en 2012), où une enseigne signe un contrat valable pour tous ses points de ventes. Il s'agit essentiellement de distributeurs qui adhèrent au nom et pour le compte de leurs magasins en propre et/ou franchisés.

---

<sup>37</sup> Eco-Emballages et Adelphe sont certifiés ISO 9001 (depuis avril 2012) et ISO 14001 (depuis 2003).

<sup>38</sup> CIVC (Champagne) ; Syndicat des vins de Bourgogne ; Fédération Viticole Saône et Loire ; Association Viticole de Côte d'Or.

#### 4. Les points de blocage

##### a. Le commerce de proximité (75 % du gisement total non déclaré)

La distribution de proximité recouvre pour l'essentiel les métiers de l'alimentation de détail. Ce secteur est représenté par la confédération générale de l'alimentation en détail (CGAD), qui regroupe 310 000 entreprises (dont 79 % de micro-entreprises) et 17 confédérations. Les particularités de ce secteur professionnel sont les suivantes :

- marché segmenté et atomisé dont secteurs en forte croissance (ex : vente à emporter) ;
- quelques gros acteurs : groupes et franchiseurs ;
- multitudes de petits acteurs indépendants ;
- présence importante de l'alimentation de détail.

Ce secteur utilise majoritairement des emballages dits d'économat diffus<sup>39</sup>. La difficulté de la mise en conformité des entreprises de ce secteur réside donc dans leur nombre et leur diversité.

De manière générale, les éco-organismes ont offert aux fédérations professionnelles concernées la possibilité d'adhérer pour la totalité de leurs membres via un contrat « groupe ». Cette solution serait bénéfique en simplifiant les aspects administratifs pour de très petites entreprises et en diminuant les coûts de gestion pour tous (entreprises et éco-organismes). Afin de limiter les freins à l'adhésion et de gagner en efficacité, il a également été envisagé de mettre en place des modalités déclaratives adaptées aux spécificités de ces grands secteurs.

Mais ces propositions se sont toujours heurtées à une fin de non-recevoir. Très illustratives sont les nombreuses tentatives de discussion (amorcées dès 1994) avec le secteur de la boulangerie, caractérisées par de nombreuses ouvertures de la part d'Eco-Emballages.

En conséquence, la quasi-totalité des entreprises du secteur est aujourd'hui en infraction avec la réglementation sur l'élimination des déchets d'emballages ménagers (seuls les grands acteurs et les chaînes sont adhérents). Il conviendrait à la fois que les pouvoirs publics interviennent plus vigoureusement auprès des professionnels de ce secteur et qu'Eco-Emballages propose à la CGAD, voire aux fédérations des 5 secteurs à traiter en priorité (boulangerie-pâtisserie ; boucherie-charcuterie ; pharmacie ; fleuristes ; pizzerias) de siéger à son conseil d'administration.

##### b. La vente à distance (3 % du gisement total non déclaré mais secteur en croissance rapide: + 22 %)

Il s'agit d'un secteur atomisé et composé de micro-entreprises représentées dans la fédération de la vente à distance (FEVAD), qui compte 19 200 entreprises (dont 97 % de micro-entreprises). Une prospection sectorielle et des campagnes d'informations en direction des entreprises de ce secteur ont été organisées (action pilote vers 700 entreprises de la vente à distance avec la FEVAD). Une liste d'une dizaine d'entreprises en non-conformité ayant refusé d'adhérer a été transmise à la DGPR.

##### c. L'édition (2 % du gisement total non déclaré)

Depuis 2011, des échanges répétés ont eu lieu entre Eco-Emballages et l'entreprise présidant le syndicat des éditeurs de la presse magazine (SEPM) représentant 12 500 entreprises (dont 80 % de micro-entreprises). Suite à l'absence d'accord, la liste des

---

<sup>39</sup> Ensemble des emballages servant à conditionner des produits sur le point de vente : sacs de caisse, sacs à pain, papier ou barquette pour le fromage à la coupe

entreprises mise à jour a été transmise à la DGPR. Les tentatives d'organiser une réunion avec le nouveau syndicat (SEPM) ont essuyé des refus répétés.

## C. LES CONTROLES : DES PROGRES ENCORE POSSIBLES

### 1. Les contrôles conduits par les éco-organismes

Un audit interne<sup>40</sup> conduit à la demande d'Eco-Emballages entre décembre 2009 et mars 2010 sur le traitement des déclarations des emballages des entreprises adhérentes à EE et Adelphe constatait un historique basé sur une culture « *déclarative et de confiance* », générant « *d'importantes faiblesses de contrôle interne* » ainsi qu'un « *manque d'homogénéité des pratiques de contrôle* », l'ensemble « *pouvant porter atteinte à la crédibilité d'Eco-Emballages / Adelphe* ». Les principaux points de faiblesse relevés concernaient :

- l'absence de contrôle pertinent de la grande majorité des déclarations, qui étaient validées automatiquement par le système, générant des avoirs et des factures complémentaires « *sans que personne ne s'en aperçoive* » (sur 100 M€ d'avoirs émis entre 2006 et 2009, 85 M€ l'ont été sans processus d'autorisation et de validation formelles) ;
- l'absence de stratégie face au risque « *cost killer* » développé chez les adhérents et entraînant une augmentation des demandes de remboursement ;
- l'insuffisance de garanties quant à la sécurité et la confidentialité des données adhérents, au mépris des obligations contractuelles pesant sur les éco-organismes ;
- des failles dans le système déclaratif, rendant difficile l'exercice de certains contrôles ;
- la non-homogénéité des contrats, notamment sur la question des contrôles réalisables par les éco-organismes.

A l'occasion du présent contrôle, la Cour a pu constater que la plupart des défaillances relevées dans l'audit de 2009 – 2010 ont été corrigées, soit dans le cadre du nouvel agrément, soit -surtout- grâce à la nouvelle organisation interne et aux moyens qui lui ont été affectés. Même si des améliorations sont encore possibles, des progrès incontestables ont été accomplis.

#### a. Les contrôles exercés par le laboratoire national d'essai et les contrôles réalisés en interne

Eco-Emballages a mis en place différents contrôles visant à s'assurer de la conformité des déclarations remises par ses adhérents.

Il s'agit tout d'abord du contrôle des poids des emballages via le Laboratoire national d'essai (LNE), sur la base d'échantillons sélectionnés par Eco-Emballages et adressés par l'adhérent au laboratoire. Environ 250 contrôles sont ainsi effectués chaque année. Ces contrôles sont facturés à l'éco-organisme au forfait (4.500 € pour 300 emballages, soit 900 pesées).

Le nombre d'entreprises contrôlées par le LNE a baissé en 2012 « *du fait de la mise en place d'un nouveau contrôle sur les emballages perturbateurs qui a généré un changement de la méthodologie de contrôle pour les échantillons concernés* » (réponse écrite à la Cour). Pour 2013, environ 250 contrôles étaient prévus, dont une centaine ciblée sur les emballages dits perturbateurs. La gestion du contrôle LNE mobilisant une personne (Eco-Emballages ou Adelphe) à temps plein, la volumétrie annuelle ne saurait raisonnablement excéder 300 adhérents par an, l'essentiel étant qu'un adhérent « *grand compte* » soit contrôlé à minima une fois tous les trois ans.

---

<sup>40</sup> Rapport n° 2010 /01 cabinet PRAXIAM SA.

L'impact des campagnes de contrôle LNE a été le suivant au cours des trois derniers exercices clos :

2010 :	+ 192.117 €
2011 :	- 71.805 € (sur-déclarations)
2012 :	+ 350.824 €

Par ailleurs le pôle gestion des adhérents d'Eco-Emballages procède à ses propres contrôles, notamment en vérifiant la cohérence des déclarations (absence de poids à zéro, conformité des codes saisis, existence et cohérence des attestations pour utilisation de carton recyclé, écarts entre déclarations N et N-1).

b. Le contrôle des adhérents par l'audit externe

Ainsi que le lui permettent les contrats conclus avec ses adhérents, Eco-Emballages a mis en place des audits externes, portant aussi bien sur l'exhaustivité des emballages à déclarer que sur la conformité des règles déclaratives appliquées. L'objectif est double : obtenir l'assurance que la déclaration est conforme aux obligations légales et contractuelles du contributeur et assurer l'équité entre les adhérents. Ces audits sont également l'occasion pour Eco-Emballages d'exercer une mission de conseil envers ses adhérents. Lancés en 2009, 96 audits au total ont été réalisés jusqu'à fin 2012, et c'est près de 32% du chiffre d'affaires d'Eco-Emballages qui a ainsi été contrôlé en 2011.

Si les premiers audits ont été principalement orientés sur la détection d'anomalies ou d'incohérences dans la déclaration ou consécutives à des demandes de remboursement, une stratégie de déploiement des audits a été définie en 2012 pour la période 2012-2016, fondée sur une double approche : l'enjeu financier (montant des contributions à sécuriser) et la couverture des différents secteurs d'activité. Par ailleurs, Eco-Emballages s'est donné pour objectif de contrôler les grands groupes au moins une fois au cours de l'agrément. De plus, la société veille à ne pas sélectionner un même adhérent deux années de suite et s'assure que d'autres contrôles ne sont pas diligentés sur la déclaration en parallèle (contrôle de poids, contrôle réalisé en interne).

Tous les audits diligentés en entreprise sont réalisés par des prestataires externes sélectionnés par appel d'offres<sup>41</sup> et les auditeurs retenus sont formés par Eco-Emballages.

Le rapport établi par le prestataire est destiné à Eco-Emballages qui assure ensuite la restitution des résultats auprès de l'adhérent. Ces dossiers font ensuite l'objet d'un suivi spécifique jusqu'à leur clôture qui se traduit par une déclaration corrective validée, cette correction pouvant intervenir en faveur ou en défaveur de l'adhérent. En cas de désaccord, des actions contentieuses peuvent être engagées. Les frais d'audit sont généralement supportés par Eco-Emballages, sauf si l'audit fait suite à une décision de justice (dans certains cas le juge peut demander à l'adhérent de payer l'audit).

Le sérieux et la qualité de l'audit ont été constatés par la Cour qui a pu assister à deux contrôles, de même que leur apport en termes de conseil et de pédagogie.

Selon les éléments communiqués à la Cour, l'impact sur le chiffre d'affaires des audits externes était estimé début 2013 à 17 471 668 €<sup>2</sup> au bénéfice d'Eco-Emballages pour la

---

<sup>41</sup> Trois cabinets ont été sélectionnés afin de conférer une plus grande légitimité à l'audit dont les conclusions seront considérées comme plus recevables par le tribunal de commerce en cas de contentieux.

période 2009-2012, dont 10 M€ concernant un seul adhérent. Le coût de ces audits sur la même période était de 1,2M€, soit un rapport coût/résultats de 6,92% et un coût moyen de l'audit de 12 600€.

Tableau n° 3 : Synthèse coûts / impact financier des audits 2009-2012

	2009	2010	2011	2012	Total
Nombre d'audits	5	11	42	38	96
Coûts audits en K€	86	144	447	532	1 209
Impact financier estimé en K€	346	146	13 173	3 807	17 472

Source : Cour des comptes d'après Eco-Emballages.

Si l'audit externe a fait ses preuves, pour autant, son champ d'intervention reste limité, s'agissant tant du nombre des contributeurs audités : 96 audits réalisés sur 10 401 adhérents, que de la période déclarative contrôlée qui ne s'étend pas en-deçà de 2003. Ce sujet est régulièrement évoqué en CCA. Cependant, même si le ratio coût/résultats est positif, il semble difficilement envisageable qu'Eco-Emballages puisse auditer au moins une fois l'ensemble de ses adhérents, ne serait-ce que pour des questions d'organisation. La question se pose donc, d'une part du manque à gagner subi par Eco-Emballages faute de pouvoir procéder à des contrôles sur place systématiques et d'autre part, des moyens qui pourraient être développés ou des procédures à créer afin de garantir l'exhaustivité et la qualité des déclarations.

Une solution pourrait être trouvée lors de l'aboutissement des travaux actuellement menés avec les commissaires aux comptes visant à confier à ces derniers une réelle compétence de contrôle de la déclaration annuelle des emballages. En effet, actuellement, chaque adhérent doit produire une « attestation relative à la déclaration annuelle des emballages » établie par son commissaire aux comptes.

Ce document a notamment pour objet de certifier la concordance et la cohérence des informations figurant dans la déclaration avec les données contenues dans la comptabilité de l'entreprise et avec la documentation technique disponible. Eco-Emballages estime toutefois cette attestation peu fiable et insuffisante, appréciation que les visites sur place de la Cour ont permis de confirmer. Courant 2012, la société a donc rencontré à plusieurs reprises la compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC) et un projet de procédure de contrôle similaire à celle des auditeurs, mais menée par les commissaires aux comptes (CAC) a été élaboré. Le projet propose de répartir les adhérents en trois catégories en fonction du montant de leur contribution annuelle, afin de moduler les diligences à mener ainsi que les durées d'intervention et de limiter ainsi le coût des attestations<sup>43</sup>. Le format de la restitution des travaux des CAC et la présentation de leurs conclusions restent encore à définir par la CNCC mais Eco-Emballages a d'ores et déjà établi que le document produit devra inclure une liste de contrôle des travaux réalisés ou non, les anomalies éventuellement décelées, ainsi qu'une attestation ou non-attestation de la sincérité de l'exhaustivité de la déclaration. Par ailleurs, il est proposé à la CNCC de fournir ces déclarations selon un rythme bisannuel sur la dernière déclaration soumise par l'adhérent. Enfin, le projet prévoit d'informer les adhérents

<sup>42</sup> Cet impact tient bien entendu compte de la « balance » entre les avoirs à émettre (certains adhérents ayant tendance à sur-déclarer pour se libérer de leurs obligations) et les contributions complémentaires à recouvrer. Le montant de 17,4M€ est une estimation, certains rapports n'étant pas encore finalisés.

<sup>43</sup> Les catégories sont les suivantes ; de 60 à 400k€, de 400 à 800k€ et supérieurs à 800k€, les adhérents ayant un seuil de contribution inférieur à 60k€ pouvant s'exonérer d'une certification par leur commissaire aux comptes.

sur les nouvelles procédures à partir de mi 2014, ce qui permettra de déployer les nouvelles procédures des CAC à partir de 2015 pour contrôler les déclarations établies au titre de l'exercice 2014 Un travail similaire doit être lancé avec l'ordre des experts comptables.

La mise en œuvre d'un tel dispositif semble la solution la plus adaptée au cas particulier d'Eco-Emballages qui ne dispose pas des moyens nécessaires au contrôle sur place de ses 10 000 adhérents répartis sur l'ensemble du territoire national, en lui assurant la couverture de ses principaux contributeurs en montant, selon un rythme resserré et pour un coût nul. Cela ne supprimerait pas pour autant l'intérêt de l'audit externe qui devrait alors évoluer vers un contrôle des travaux des commissaires aux comptes ou des experts comptables. Dans ce contexte, Eco-Emballages doit être encouragé dans la poursuite de ses travaux avec la CNCC, étant précisé que la procédure devra prévoir, de façon plus précise que le projet actuel, les conditions de formation des intervenants sur les modalités d'établissement de la déclaration d'emballages qui présente une complexité certaine.

**Recommandation : Achever les négociations avec la CNCC pour que les travaux des commissaires aux comptes permettent un véritable contrôle des déclarations (établissement d'un rapport de procédures convenues).**

c. Les contrôles conduits par les pouvoirs publics

Dans les cas où des metteurs sur le marché n'adhèrent pas au dispositif et donc ne versent pas de contribution, ou interrompent leur contrat avec l'éco-organisme, celui-ci doit saisir les administrations de l'Etat, ce qu'Eco-Emballages et Adelphe font depuis plusieurs années de façon large, à destination de trois ministères : l'environnement, l'économie et l'intérieur. Dans le cadre de l'agrément actuel, ces transmissions sont faites en application du chapitre VI –article 1.a- du cahier des charges. Des listes de plusieurs dizaines d'entreprises (le plus souvent de très petite taille) sont ainsi communiquées aux pouvoirs publics de façon régulière.

La Cour s'est en conséquence intéressée à l'action des administrations de l'Etat en la matière. Le dispositif a évolué au cours des années. Pendant de nombreuses années, le sujet n'a fait l'objet d'aucune action systématique et encore moins d'une traçabilité. Il est cependant clair que la DGCCRF était l'interlocutrice principale des éco-organismes. Le rapport des inspections générale de 2009, précise ainsi qu'en 2004 et 2005 ont été contrôlées respectivement 1144 et 1220 entreprises, contrôles ayant donné lieu à respectivement 171 et 200 rappels de réglementation, 12 et 9 PV, 84 et 77 adhésions mais aucune sanction prononcée. En 2005- 2006, un plan d'action spécifique (« tâche nationale ») a été mis en œuvre par la DGCCRF pour ce secteur, sans que ses résultats d'ensemble aient pu être connus (hors période sous revue).

La période récente est marquée par plusieurs évolutions :

*Du point de vue juridique*, l'ordonnance n° 2010-1579 du 17 décembre 2010 a institué une amende administrative susceptible d'être infligée aux entreprises qui ne contribuent pas à un éco-organisme alors qu'elles y sont tenues. Cette amende s'est substituée à la sanction pénale (correctionnelle) qui figurait au 2° du I de l'article L. 541-46 du code de l'environnement. La même ordonnance a confié le prononcé de cette amende (et la phase de police administrative correspondante) au ministre chargé de l'environnement. Cette disposition, tout en conservant à d'autres agents la possibilité de procéder à la recherche et à la constatation des infractions relatives aux filières de recyclage (CCRF, Douanes, police et Gendarmerie, inspecteurs des installations classées), a de facto conduit à un retrait de la DGCCRF du dispositif de contrôle. Dans sa réponse à la Cour, la DGCCRF, tout en rappelant

que « le ministère de l'écologie dispose désormais d'agents habilités au contrôle des textes en vigueur en matière d'environnement » (référence à l'ordonnance de 2010 précitée), expose que « le lancement de vagues de contrôles auprès des petites entreprises réclamerait des moyens humains considérables et présenterait un coût disproportionné pour l'administration au regard du surplus de recettes versées aux éco-organismes. L'efficacité de ces opérations de contrôle serait en conséquence très mauvaise ». Cet argument n'est pas dépourvu de fondement. Le ministère chargé de l'écologie (DGPR) se trouve donc désormais en première ligne.

Plus de deux ans et demi après la promulgation de l'Ordonnance du 17 décembre 2010, la Cour a constaté que son application effective apparaît balbutiante. Dans le cadre du dispositif de contrôles administratifs mis en place fin 2010, la DGPR a procédé en 2012 à l'envoi de 303 courriers avec accusé de réception, sur la base de listes transmises par Eco-Emballages. Suite à ces contrôles :

- 64 sociétés ont adhéré à Eco-Emballages ;
- 1 société est encore en cours de régularisation ;
- 1 société a déposé une demande d'approbation d'un système individuel;
- 6 sociétés ont justifié ne pas être concernées par la réglementation ;
- 43 courriers ont été retournés sous la mention « courrier non distribuable » (le plus souvent il s'agissait de sociétés qui ont cessé leur activité) ;
- 80 situations sont non satisfaisantes :
  - o 9 sociétés ont répondu de manière non satisfaisante ;
  - o 9 sociétés sont concernées mais pas régularisées ;
  - o 62 sociétés sont concernées mais refusent de se régulariser.

La DGPR a indiqué à la Cour sa volonté de poursuivre son action « de manière plus ciblée de manière à déboucher sur de premières amendes administratives en 2013 ». Les amendes sont infligées à l'issue d'une procédure contradictoire, leur quantum est fixé par l'administration sous réserve de maxima légaux à ne pas dépasser et leur recouvrement est assuré par les comptables publics. Afin de préciser la procédure qu'il est chargé de mettre en œuvre, le ministère chargé de l'environnement a sollicité un rapport du CGEDD, qui lui a été remis en octobre 2012<sup>44</sup>. Ce rapport énonce des recommandations détaillées sur les procédures à suivre et à respecter, recommandations que le ministère devra s'employer à appliquer. La Cour observe que leur effectivité dépendra :

- du décret d'application de l'ordonnance de décembre 2010, relatif au recouvrement de l'amende administrative, dont la publication est annoncée pour la fin de 2013 ;
- des moyens humains que le ministère sera en mesure d'affecter à cette mission. Il est prévu que le ministre (sur sa délégation le DGPR) habilite les agents chargés des pouvoirs de police prévus à l'article L. 541-10 du code de l'environnement. Il est également envisagé que des investigations sur place soient nécessaires dans certains dossiers (le CGEDD suggère notamment les inspecteurs chargés des installations classées, mais prend acte du caractère illusoire de la mobilisation d'agents d'autres administrations chargés de la police en matière de déchets et, partant, « ne propose pas de développer sur le thème du III de l'article L. 541-10 la coordination entre polices des différents ministères » (page 31). Le ministère, dans sa réponse à la Cour, a confirmé que « ces actions de contrôles et de sanctions ne feront donc pas appel aux préfets et seront menées par le ministère chargé de l'environnement ».

---

<sup>44</sup> Responsabilité élargie des producteurs et amende administrative, rapport n° 008409-01, François DURAND, Rémi GUILLET.

**Recommandation : Poursuivre et amplifier la mise en œuvre des dispositifs de sanction prévus par l'ordonnance n° 2010-1579 du 17 décembre 2010.**

## **PARTIE III LES COMPTES ET L'ANALYSE FINANCIERE D'ECO-EMBALLAGES**

### **I. LA COMPTABILITE**

#### **A. PRESENTATION DE LA SOCIETE**

Les comptes d'Eco-Emballages, société anonyme à conseil d'administration, sont consolidés selon la méthode de l'intégration comptable dans les comptes de la société ECOPAR, actionnaire majoritaire d'Eco-Emballages. Les missions pour lesquelles Eco-Emballages a été agréée sont exercées sans but lucratif. La société est donc tenue d'utiliser les sommes perçues des entreprises adhérentes dans leur intégralité pour les missions définies par le cahier des charges de son agrément et aucun dividende n'est versé à ses actionnaires.

#### **B. PRESENTATION DU DEPARTEMENT FINANCE ET GESTION ET TENUE DE LA COMPTABILITE**

Le département finance et gestion d'Eco-Emballages comprend 53 collaborateurs et compte six pôles. Outre les pôles juridique et informatique, il comprend : le pôle gestion du dispositif, chargé de la relation administrative et financière avec les collectivités locales, le pôle comptabilité et achats, chargé de tenir la comptabilité générale et d'effectuer toutes les dépenses liées aux services généraux de la société, le pôle gestion adhérents, qui assure le recouvrement des contributions des adhérents et le pôle reporting et contrôle, qui a notamment pour mission de suivre et analyser les budgets des différents départements de la société, de piloter les révisions budgétaires trimestrielles, de mettre en place les outils de reporting financier et d'assurer le contrôle interne.

La comptabilité d'Eco-Emballages est tenue dans l'outil SAP depuis le 1er janvier 1998, à l'exception de la paye qui est réalisée via le logiciel SAGE.

L'ensemble des documents comptables produits à la Cour par Eco-Emballages pour la période sous revue, et notamment l'annexe, sont de bonne facture et donnent une information financière de qualité.

### **II. L'EVOLUTION DES PRODUITS ET DES CHARGES : L'ANALYSE DU COMPTE DE RESULTAT D'ECO-EMBALLAGES**

#### **A. LES PRODUITS D'ECO-EMBALLAGES : UNE SITUATION STRUCTURELLEMENT FAVORABLE**

Les produits d'Eco-Emballages se composent pour l'essentiel des contributions versées par les entreprises, soit 88,96% du total des produits en 2007 et 98,59 % en 2011. Les autres produits d'exploitation sont marginaux. Au cours de la période sous revue, les produits financiers se situent dans une fourchette de 4,15 à 0,78 % des produits totaux, avec un pic à 8,27% en 2009. Enfin, les produits exceptionnels représentent moins de 1% du total des produits.

##### **a. Le chiffre d'affaires**

Principalement constitué par les contributions des entreprises adhérentes, le chiffre d'affaires comprend également des prestations de services. En 2011, il s'élevait à 543,53M€.

Au cours de la période sous revue, le chiffre d'affaires d'Eco-Emballages a représenté entre 89,02 et 98,65% de l'ensemble des produits.

Entre 2009 et 2010, une progression de 25 % a été constatée (compte non tenu des régularisations sur exercices antérieurs enregistrées en cours d'année), qui correspond à la hausse de barème contributif du 1<sup>er</sup> janvier 2010. En 2011, une nouvelle hausse de 7% du barème contributif a été appliquée sur l'ensemble des matériaux.

Par ailleurs, la progression du chiffre d'affaires entre 2010 et 2011 trouve également son origine dans la réévaluation du montant des contributions 2010 suite aux déclarations reçues en 2011, à la clarification du périmètre sur l'emporté-livré et à la campagne d'audit et de contrôles menés en 2011 sur les déclarations effectuées au titre des années passées, ayant conduit à des réajustements. Ainsi, les régularisations ont-elles apporté annuellement plus de 2 M€ de recettes (cf. annexe 3). Par ailleurs, une progression est attendue avec la régularisation à venir des contributions sur les mandrins.

b. Les autres produits d'exploitation

La diminution importante des autres produits d'exploitation au cours de la période sous revue, (de 29,2M€ à 3,1M€), est principalement due aux variations des provisions. En effet, de 2007 à 2009, les autres produits d'exploitation sont principalement constitués de reprises sur provisions (96,69% en 2007, 99,04% en 2008 et 88,38% en 2009). A compter de 2010, ce dernier poste n'entre plus que pour la moitié (en moyenne) des autres produits d'exploitation.

Par ailleurs, les reprises sur amortissements et provisions sont essentiellement composées de reprises sur provisions pour charges futures. Eco-Emballages a dû procéder à des reprises sur ces provisions entre 2007 et 2009, et en particulier en 2008 qui a connu, en raison de la crise de trésorerie interne, le montant de reprise le plus élevé avec 70,3M€. Les autres reprises pour provisions ont principalement trait aux dépréciations sur comptes clients.

c. Les produits financiers et les produits exceptionnels (cf. annexe 3)

En 2007, les produits financiers représentaient 4,15% du total des produits d'Eco-Emballages, ramenés à 0,78% en 2011. Le ratio de 8,27% constaté dans les comptes 2009 était principalement dû à 23,2M€ de reprise sur les provisions constituées lors de la crise financière de 2008 et non à un accroissement des plus-values réalisées.

Ainsi, en 2007, les produits issus des valeurs mobilières de placement (VMP), représentent 97,95% des produits financiers totaux, pour un montant total de 17,4M€, qui diminue ensuite régulièrement jusqu'en 2011. Les difficultés connues par Eco-Emballages à compter de 2008 suite à ses placements financiers sur des fonds spéculatifs ont entraîné une chute notable du montant global des produits de ces placements qui passent à 1,05M€ en 2011, soit 24,45 % du total des produits financiers. La majeure partie des produits financiers provient alors des reprises sur provisions constituées lors de la crise de 2008 (2,07M€ en 2011).

Eco-Emballages a par ailleurs enregistré en produits financiers 10 M€ en 2009 et 3 057 417€ en 2010, suite au remboursement par sa filiale Adelphe du solde d'une avance en compte courant, qui avait dans un premier temps fait l'objet d'un abandon de créance. Les produits exceptionnels ont varié entre 62,4 K€ et 12,4 K€ au cours de la période sous revue, avec un pic à 160,3K€ en 2008.

## **B. LES CHARGES : L'IMPORTANCE DES DEPENSES DE SOUTIEN**

Les charges d'Eco-Emballages se composent des charges d'exploitation, des charges financières ainsi que des charges exceptionnelles. En 2011, charges financières et exceptionnelles représentent 0,38 % du total des charges, le pic de près de 11% constaté en 2008 étant lié aux importantes provisions pour charges financières constituées lors de la crise de trésorerie. La part des charges de personnel, stable au cours de la période sous revue, représente 2,71% des charges totales en 2011. La majeure partie des charges est représentée par les dépenses de soutien et de reprise. Afin de ne pas biaiser l'analyse des charges, celle-ci sera faite sur la base des charges hors soutien, compte tenu du caractère obligatoire de ces dernières et de leur volume financier.

### **1. Les charges d'exploitation**

Globalement, les charges d'exploitation augmentent de 28,17% (+120,7 M€), au cours de la période sous revue. Cette augmentation doit cependant être appréciée selon les grandes catégories de charges (cf. annexe 3).

#### **a. Les dépenses de soutien et de reprise**

Ces dépenses représentaient 89,62% des charges totales en 2011, avec un montant total de 493,81M€, et 89,92% des charges d'exploitation, avec une stabilité de ce ratio au cours de la période sous revue (cf. annexe 3). L'évolution globale de ces dépenses (+31,28%) recouvre cependant des variations à la hausse ou à la baisse qui peuvent être importantes selon les natures de soutien, elles-mêmes dépendantes des modifications de barème.

Ainsi, les dépenses de reprise ont diminué de 51,50% au cours de la période sous revue alors que les dépenses de soutien à la tonne triée ont augmenté de 50,84%. Dans le même temps, par effet du passage au barème E, certaines dépenses ont disparu (dépenses de compensation barème C/D) alors que d'autres sont apparues, telles que les dépenses de soutien au développement durable.

#### **b. Les autres achats et charges externes**

En 2011, les autres achats et charges externes s'élèvent à 25,85M€ et représentent 46,71% des charges d'exploitation hors dépenses de soutien et de reprise, contre 54,64% en 2007. Globalement, ce poste a diminué de -9,54%.

Cependant, l'analyse par catégorie de comptes des charges d'exploitation dans la balance révèle que les postes des locations immobilières et des charges de personnel ont nettement augmenté en raison de circonstances exceptionnelles et non pérennes : le regroupement sur un seul site des équipes des sièges d'Eco-Emballages et de sa filiale Adelphe, jusqu'alors situés aux extrémités opposées de Paris, ainsi que de la délégation régionale d'Ile-de-France, qui a entraîné un déménagement boulevard Haussmann à Paris.

S'agissant des délégations régionales, si le pourcentage d'augmentation des dépenses est plus mesuré (+14,33%) au cours de la période sous revue, pour autant, il apparaît que les surfaces louées présentent un ratio m<sup>2</sup>/agent très largement supérieur à la norme française (10 m<sup>2</sup> pour un bureau individuel et 11m<sup>2</sup> par personne pour un bureau collectif). En effet, ce ratio atteint 53 m<sup>2</sup> par personne à Strasbourg pour un prix de 600,17€ HT au m<sup>2</sup>, supérieur au prix par personne des locaux parisiens (cf. tableau en annexe 3). Selon Eco-Emballages, le bail de la direction régionale de Strasbourg prend fin le 15 mars 2016 et les locaux seront ajustés en fonction des besoins opérationnels au plus tard à cette date. Les prix au m<sup>2</sup> s'inscrivent dans

les moyennes des secteurs. Enfin, la Cour a noté que, par courrier en date du 21 mars 2013, Eco-Emballages a informé un collaborateur chargé des relations avec les élus de sa volonté de mettre fin à l'attribution d'un logement de fonction, ce qui, selon Eco-Emballages, sera effectif d'ici la fin de l'année 2013. Dans ce contexte, la Cour recommande de poursuivre les efforts sur les locations immobilières des directions régionales par la mise en cohérence des locaux occupés avec leurs effectifs.

Pour leur part, les dépenses d'honoraires et les dépenses de communication, qui représentent des postes importants de dépenses, sont analysées séparément (cf. partie V).

Enfin, les cadeaux à la clientèle, composés d'outils et supports de sensibilisation au tri qui sont diffusés sur les salons, les événements, ou les formations, ont augmenté de 41% au cours de la période sous revue (+44k€), du fait de la création, à partir de 2008, de nouveaux outils de communication de sensibilisation, et par une politique d'acquisition de produits fabriqués en Europe, ce qui entraîne un coût de 20 à 30% plus élevé que s'il s'agissait de produits importés de Chine.

#### c. Les autres charges

*Les charges de personnel* dans leur ensemble (y compris les charges sociales), ont augmenté de 25,01% au cours de la période sous-revue (cf. partie V).

*Les dotations aux amortissements et aux provisions* sont constituées des dotations aux amortissements des immobilisations, dont la part sur les charges totales est très marginale (entre 0,23% et 0,13% entre 2007 et 2011, de provisions pour dépréciation des actifs circulants dont la part est aussi extrêmement faible (1,48% des charges totales en 2007 et 0,70% en 2011) et de provisions pour risques et charges qui affichent le montant le plus significatif en 2010 avec 57,59M€, soit 11,74% des charges totales.

*Les autres charges d'exploitation* ont connu une évolution à la baisse au cours de la période sous revue de -77,74% (soit -851 111€), principalement par l'effet de la diminution des pertes sur créances irrécouvrables.

### 2. **Les charges financières et les charges exceptionnelles (cf. annexe 3)**

Les charges financières d'Eco-Emballages ont varié entre 0,70% et 0,38% du total des charges au cours de la période sous revue, avec un pic à 10,97% en 2008 (52,5M€), lié à des dotations aux amortissements et provisions pour charges financières exceptionnellement élevées (50,88 M€) et des pertes sur cessions de valeurs mobilières de placement (VMP), toutes deux liées à la « crise » des placements de trésorerie. Les charges exceptionnelles enregistrent pour leur part de faibles montants.

### 3. **Une politique de maîtrise des procédures et des coûts conduite via l'installation d'un service « achats responsables »**

Eco-Emballages disposait d'une procédure « Achats et investissements », régulièrement mise à jour, décrivant les différentes étapes liées aux dépenses autres que de soutien et de reprise, de l'expression du besoin au règlement des factures. Une étape supplémentaire a été franchie avec l'installation, fin 2012, d'un service « achats responsables », dont la création a été initiée en 2010, à l'initiative de la nouvelle direction générale. Ce dispositif comporte une procédure d'achats bien encadrée, comprenant notamment un engagement préalable, une enveloppe budgétaire limitative et des étapes de validation traduites dans l'outil SAP. S'il est encore trop tôt pour évaluer la performance de

ce jeune service, notamment en termes d'économies effectivement réalisées, les efforts engagés doivent être soulignés.

**Recommandation : Poursuivre les efforts sur les locations immobilières des directions régionales par la mise en cohérence de la surface des bureaux occupés avec leurs effectifs.**

### III. L'EVOLUTION DE L'ACTIF ET DU PASSIF D'ECO-EMBALLAGES : L'ANALYSE DU BILAN

#### A. DES ACTIFS CARACTERISES PAR LA PREDOMINANCE DES COMPTES DE DISPONIBILITES ET DES VALEURS MOBILIERES DE PLACEMENT (VMP)

En valeur nette, les immobilisations se répartissent entre les immobilisations incorporelles, les immobilisations corporelles et les immobilisations financières. L'une des caractéristiques d'Eco-Emballages réside dans la faible part occupée par l'actif immobilisé dans le bilan, soit 0,78% avec un total en valeur nette de 3,5M€ en 2011, sur un bilan total en valeur nette de 451,7M€.

*Les immobilisations incorporelles* sont passées de 2,7 M€ en 2007 en valeur nette à 0,874 M€ en 2011, soit une baisse de 67,55 %. La valeur brute de ces immobilisations a pour sa part augmenté de 7,22%.

*Les immobilisations corporelles* occupent une part croissante dans l'actif immobilisé en valeur nette au cours de la période sous revue, en passant de 27% en 2007 (1,1M€) à 53% en 2011 (1,8M€). Elles restent par ailleurs stables en valeur brute avec une croissance de 2,15%.

*Les immobilisations financières* représentent une part marginale de l'actif immobilisé d'EE, comprise entre 8,60% en 2007 et 22,29% en 2011. Elles ont connu une augmentation significative de 136,28% (soit +423 750€) au cours de la période sous revue, essentiellement due à la hausse des prêts et cautionnements versés.

#### 1. L'actif circulant

Il se compose des avances, des créances clients et autres, ainsi que des disponibilités et placements d'Eco-Emballages (cf. annexe 3). La société ne détient par ailleurs pas de biens stockés.

Au cours de la période sous revue, en valeur nette, l'actif circulant représente 99,16% en moyenne de l'actif total d'Eco-Emballages. Il s'élève à 448,24M€ en 2011. Cette prédominance s'explique par l'activité essentiellement financière de la société qui ne nécessite pas d'investissements lourds. En 2007, les disponibilités et les placements occupaient la part principale de l'actif circulant (71,16%). Cette position a diminué tout au long de la période sous revue, pour arriver à 44,02%, laissant la part des créances clients occuper la première place en 2011. Ce constat est cependant à nuancer, dans la mesure où les soldes créditeurs des comptes de disponibilités sont, conformément à la réglementation fiscale, classés au passif à la ligne « emprunts et dettes auprès des établissements de crédit ».

##### a. Les créances clients et comptes rattachés

Entre 2007 et 2011, les créances clients et autres créances sont passées de 125,6 M€ à 232,1 M€, soit une augmentation de 84,68 %. Il s'agit cependant d'une augmentation

mécanique résultant de l'augmentation du chiffre d'affaires et non de difficultés de recouvrement.

b. Les autres créances

Les autres créances sont principalement composées de crédits de TVA et de produits à recevoir de l'Etat. Elles varient de 7,8M€ en 2007 à 18M€ en 2011, soit une augmentation de 131,37% due à l'augmentation des fournisseurs débiteurs.

c. Les disponibilités et les valeurs mobilières de placement : un niveau structurellement élevé

La trésorerie d'Eco-Emballages s'apprécie en cumulant les VMP, les disponibilités et les soldes créditeurs de banque (cf. annexe 3).

Au cours de la période sous revue, le niveau des disponibilités a diminué globalement de 54,72% (soit -114 684 322€) en valeur nette, passant de 209,57M€ à 94,89M€, avec un fléchissement significatif entre 2007 et 2008. Cette variation importante s'explique principalement par les opérations de cessions/acquisitions de VMP intervenues en 2008 et 2010 pour des soldes respectifs de - 59 862 019€ et - 78 884 416€, ainsi que par la constatation en 2008 d'une dépréciation de 48,6M€ sur certains placements risqués. Toutefois, son niveau reste élevé grâce à un rythme d'encaissement/décaissement structurellement favorable.

Eco-Emballages mène actuellement une politique visant à réduire sa trésorerie en décalant d'un mois les dates d'échéances des contributions. Le scénario retenu par Eco-Emballages apparaît pertinent et la société est encouragée à poursuivre en ce sens, en s'entourant cependant de toutes les précautions afin d'éviter un déficit de trésorerie.

d. Les fonds de fonds étrangers et la crise financière de 2008

Depuis 1998, le contexte de trésorerie favorable a conduit Eco-Emballages à placer une grande partie de celle-ci. A ses débuts la société investissait principalement dans des certificats de dépôts et, à partir de 1999, a commencé à investir dans des fonds de fonds étrangers. En 2007, en valeur brute, 43% des VMP étaient placés dans cette catégorie de fonds, ce qui constituait le niveau maximum atteint sur la période 1998-2008.

Après le déclenchement de la crise financière de 2008, la décision du conseil d'administration du 21 avril 2008 de liquider les positions dans les fonds étrangers a mis en lumière la non liquidité de ces dernières. A la clôture de l'exercice, une provision était constituée pour 50,13M€, sur les 72,5M€ figurant en valeur brute au bilan au titre des VMP sur fonds de fonds étrangers. Force est de constater qu'en l'absence de décision de liquider ces placements, aucune provision n'aurait été constituée et que la situation aurait perduré tant qu'Eco-Emballages n'était pas contraint de céder ces fonds pour faire face à un besoin de trésorerie.

Les actions menées par Eco-Emballages et le cabinet mandaté par la société pour exercer une mission d'assistance dans le suivi, le contrôle et la négociation des conditions de recouvrement des créances détenues dans les fonds de fonds étrangers ont permis de recouvrer 38,20M€. Suite à ces remboursements, la perte totale<sup>45</sup> était estimée fin 2012 à 32,02M€, auxquels il convient d'ajouter les frais connexes d'honoraires versés aux cabinets mandatés

---

<sup>45</sup> Dans ce contexte, la perte est supportée par les seuls adhérents puisqu'il faut compenser sur l'ensemble des emballages contribuant pour couvrir les engagements financiers, et en aucun cas par les collectivités.

pour l'analyse de la situation de trésorerie, la récupération des fonds (1 013 141,96 € pour la période 2009-2012, soit 2,64% des fonds recouverts) et assister la société dans ses différentes procédures contentieuses avec l'ancien dirigeant et l'intermédiaire financier. Selon les estimations de janvier 2013, il reste encore 9M€ à recouvrer, dont 1,75M€ d'ici février 2014, et 7,25M€ sont considérés comme de recouvrement aléatoire. Par ailleurs, des poursuites judiciaires ont été engagées par Eco-Emballages et sont encore en cours.

e. Les conséquences non financières de la crise : un renforcement de la gouvernance et l'obligation de procéder à des placements prudents

Les premières conséquences de la crise financière ont été tirées lors du conseil d'administration 21 avril 2008 qui a décidé la mise en place d'une charte de gestion de trésorerie respectant les règles de gouvernance. Par ailleurs, lors du conseil d'administration du 14 décembre 2008, le directeur général en fonction a été révoqué avec effet immédiat. Une réforme de la gouvernance a été engagée dès 2009, avec la réaffirmation des prérogatives du conseil d'administration et la limitation des pouvoirs du directeur général.

Par ailleurs, cinq comités spécialisés ont été placés auprès du conseil d'administration, chargés de lui apporter un éclairage sur des sujets spécifiques tant à caractère financier ou de gestion (comité des nominations et des rémunérations, comité d'audit) que technique (comité en charge de la stratégie et de l'agrément, comité recherche et développement, comité matériaux et emballages). Si la pertinence de l'existence du comité d'audit est avérée et si le comité en charge de la stratégie et de l'agrément joue un rôle important sur la fixation du barème contributif et sur l'élaboration de la feuille de route stratégique, les actions des comités à caractère plus technique et de création récente s'inscrivent dans la durée et leurs apports doivent être évalués à moyen terme.

Les pouvoirs publics ont également réagi en inscrivant les fonctions de censeur d'Etat dans la loi et en renforçant ses pouvoirs au sein des éco-organismes. De plus, ces derniers ne peuvent désormais procéder qu'à des placements sécurisés dans des conditions validées par le conseil d'administration après information du censeur d'Etat.

Enfin, le cahier des charges de l'agrément 2011-2016 reprend les conditions de placement énoncées ci-dessus et prévoit expressément qu'Eco-Emballages place ses excédents de trésorerie auprès d'établissements financiers notoirement solvables, et selon des règles prudentielles permettant de limiter au maximum les risques de perte en capital.

f. Les autres valeurs mobilières de placement

Les VMP autres que les fonds de fonds étrangers encore détenus par Eco-Emballages sont des instruments monétaires liquides à court ou moyen terme, comprenant notamment des bons de capitalisation (DEXIA DEXCAPI), des dépôts à terme (DEXIA DAT Flexibor) et des Sicav monétaires (CDN Etoile, HSBC Stratégie).

**B. LES MODES DE FINANCEMENT D'ECO-EMBALLAGES : L'ANALYSE DU PASSIF**

Le passif se compose des capitaux propres (1,8 M€ en 2011), de provisions (93,3 M€ en 2011) principalement constituées des provisions pour charges futures, de dettes financières (102,4 M€ en 2011) et de dettes d'exploitation (254M€ en 2011). Il a diminué de 3,72 % au cours de la période sous revue, surtout sous l'effet de la diminution des dettes (-28,5M€). Compte tenu de la mission confiée à Eco-Emballages et de son activité, son financement est principalement assuré par les provisions pour charges futures et par les dettes envers les collectivités locales.

Les capitaux propres se composent du capital social et des réserves réglementées. Ils sont stables au cours de la période sous revue (cf. annexe 3). Les capitaux et réserves représentent 0,40% du passif en 2011. Le capital social est de 1 828 800€, entièrement libéré et divisé en 120 000 actions, toutes de même catégorie et d'une valeur nominale fixée à 15,24€.

## 1. Les provisions : une source de financement importante

Les provisions d'Eco-Emballages sont constituées de provisions pour risques et, pour l'essentiel, de provisions pour charges (96,30% en 2011).

*Les provisions pour risques* concernent essentiellement des litiges juridiques dans le cadre de relations avec des prestataires des filières de recyclage, ainsi que de deux litiges avec d'anciens salariés dont l'ancien directeur général. Elles sont d'un montant total de 3,45M€ en 2011.

Principalement composées de provisions pour charges futures, *les provisions pour charges* constituent en moyenne, au cours de la période sous revue, 93% du total des provisions d'Eco-Emballages.

D'un montant total de 88,18 M€ en 2011, soit 19,52% du passif, *les provisions pour charges futures* sont l'une des originalités du mode de financement de la société (la dotation nette 2011 étant de 5,6M€), dispositif autorisé par lettre de la direction de la législation fiscale (DLF) du 12 mai 2004.

En effet, le cahier des charges annexé à l'agrément 2011-2016 prévoit expressément qu'Eco-Emballages « *dote chaque année en provisions pour charges l'ensemble des contributions diminué de l'ensemble des charges. Le montant total des provisions pour charges cumulé ne peut excéder le montant global des contributions perçues au titre de l'année N.* ». Dans le cas où le montant des charges est supérieur au montant des produits, il est opéré une reprise sur ces provisions.

Il convient néanmoins de souligner que la mise à zéro du résultat par constitution ou reprise de provisions pour charges futures a pour conséquence d'empêcher la constitution de la réserve légale. Dans ce contexte, et compte tenu des autorisations spécifiques dont bénéficie Eco-Emballages, la Cour prend acte de cette méthode comptable particulière.

Enfin, le nouvel agrément prévoit également la constitution annuelle d'une provision afin de financer, à tout moment au cours de la durée de l'agrément, des campagnes d'information, de manière proportionnée entre les différents titulaires d'un agrément au titre des déchets d'emballages ménagers. Cette provision est égale à 0,3% du montant total des contributions perçues dans l'année. Pour 2011, cette provision était de 1,74M€ calculée sur une base de 580,43M€. La Cour émet des réserves importantes sur cette provision (cf. partie V).

Cet agrément prévoit enfin qu'Eco-Emballages doit consacrer en moyenne sur la durée de son agrément, au minimum 0,35% du montant total des contributions qu'il perçoit à des projets de recherche et de développement. Une provision doit être constituée dès lors que les montants consacrés à des projets de recherche et de développement sont inférieurs au minimum de contributions perçues. Pour 2011, aucune contribution n'a été constituée, les dépenses de recherche et de développement (2,57M€), après retraitement en comptabilité analytique et notamment intégration des charges de personnel allouées à ce poste, étant supérieures au minimum requis.

## 2. Les dettes d'Eco-Emballages

Les dettes d'Eco-Emballages se composent de dettes auprès d'établissements de crédits, de dettes financières diverses, de dettes auprès de fournisseurs, de dettes fiscales et sociales et d'autres dettes (cf. annexe 3). Entre 2007 et 2011, elles sont passées de 263,7M€ à 254M€, soit une diminution de 7,40%. Elles représentent 78,92% du passif d'Eco-Emballages en 2011 contre 82,06% en 2007, une part importante qui n'a rien de surprenant compte tenu de l'activité de la société.

Les dettes fournisseurs ont diminué de 14,20% (-33,6M€) au cours de la période sous revue. Ces dettes ont toutes une échéance inférieure à un an et concernent principalement les dettes envers les collectivités locales (193,9M€ en 2011). Leur niveau est structurellement élevé en raison des modalités de versement des soutiens conditionnées à la réception des déclarations des collectivités.

Enfin, les dettes sociales et fiscales comprennent principalement les dettes de TVA (40,67M€ en 2011) dont la variation suit celle des créances clients, et dans une moindre mesure, les dettes sociales (4,70M€ en 2011), essentiellement constituées par des charges à payer (3,84M€ en 2011). Les autres dettes s'établissent à 5,66M€ en 2011 et se composent pour l'essentiel des avoirs à établir aux adhérents.

## IV. LA SITUATION FINANCIERE D'ECO-EMBALLAGES

### A. LE RESULTAT NET COMPTABLE : UNE SITUATION TRES NETTEMENT FRAGILISEE PAR LA CRISE FINANCIERE DE 2008 MAIS RAPIDEMENT RETABLIE

Le résultat net d'Eco-Emballages ne peut être apprécié sans retraitements permettant de neutraliser l'incidence des provisions (ou des reprises de provisions) pour charges futures, qui ont pour conséquence de faire apparaître un résultat nul.

Après retraitement, il apparaît que le résultat net d'Eco-Emballages est négatif en 2007 (-22,43M€) et 2008 (-70,31M€). Il redevient positif en 2009 avec 15,43M€, atteint un pic de 57,27M€ en 2010, pour s'établir à 5,61M€ en 2011.

Cette situation trouve son explication dans les évolutions du résultat d'exploitation et du résultat financier, qui sont affectés, l'un par les variations du barème des contributions des entreprises et l'autre, par la crise interne de trésorerie. Sur ce dernier point, les actions réalisées par Eco-Emballages pour recouvrer les fonds placés et assainir sa gestion de trésorerie ont permis de rétablir rapidement la situation. La réactivité et la stratégie de la société semblent à cet égard satisfaisantes, même si le coût en est élevé (1,01 M€ cumulés à la fin de l'exercice 2012).

### B. FONDS DE ROULEMENT, BESOIN EN FONDS DE ROULEMENT ET TRESORERIE

Compte tenu de son mode de financement particulier et notamment de l'obligation qui lui est faite de porter en provision son résultat bénéficiaire, l'analyse de la situation financière d'Eco-Emballages n'a porté que sur l'examen du fonds de roulement et du besoin en fonds de roulement. Par ailleurs en l'absence de résultat, il n'est ni nécessaire ni pertinent d'analyser la capacité d'autofinancement d'Eco-Emballages, qui, compte tenu de son activité, n'a pas besoin de réaliser des investissements et n'est pas endettée.

Grâce au rythme favorable d'encaissement/décaissement dont elle bénéficie, Eco-Emballages présente un besoin en fonds de roulement négatif et un fonds de roulement dont la

moyenne s'établit à 58,8M€ au cours de la période sous revue. Malgré une baisse de 55% liée aux cessions des placements en fonds de fonds étrangers, la trésorerie reste très importante. Les dettes financières de 23k€ constatées en 2011 sont constituées par des dépôts et cautionnements reçus.

## V. LA QUALITE DES COMPTES

Eco-Emballages procède régulièrement à l'inventaire physique complet détaillé de ses matériels et mobiliers, le dernier étant intervenu en 2010, de même qu'à un récolement physico-comptable qui n'est cependant pas formalisé. Les documents transmis à la Cour (notamment les inventaires 2008 et 2011) sont de bonne qualité et conformes à la comptabilité. Les biens obsolètes sont sortis de l'inventaire et la procédure de mise au rebut est bien encadrée.

Le commissariat aux comptes est assuré par le cabinet Mazars depuis 1996. Outre l'audit des comptes annuels, le cabinet Mazars réalise notamment l'examen des travaux réalisés en matière d'audit interne et il peut être entendu en tant que de besoin par le comité d'audit créé suite à la crise de trésorerie. Au cours de la période sous revue, les comptes ont toujours été certifiés sans réserve.

## VI. LES CONTROLES ET LES OUTILS DE GESTION

### A. DES MOYENS DE CONTROLE DEVELOPPES ET OPERATIONNELS

La crise de trésorerie de 2008 a été paradoxalement bénéfique pour Eco-Emballages dans la mesure où elle a fait ressortir la nécessité d'instaurer rapidement différents moyens de contrôles sur l'ensemble des opérations ayant un dénouement financier.

En plus de l'instauration d'un comité d'audit, la mise en place d'un charte de gestion de la trésorerie, et la limitation des pouvoirs du directeur, des règles de séparation des tâches ont été définies et appliquées dans toute la chaîne de la dépense, de l'approbation de la facture à la réconciliation bancaire. De plus, les délégations de pouvoir sur les comptes courants sont bien encadrées.

Outre le contrôle des déclarations des adhérents par l'audit externe, Eco-Emballages a instauré un suivi particulier du paiement des soutiens aux collectivités locales. Par ailleurs, un contrôle interne sur l'ensemble des processus à enjeu a été mis en place et le plan de contrôle interne fait l'objet d'un suivi régulier par le comité d'audit. Une cartographie des risques a été finalisée en octobre 2012 et présentée à ce comité.

### B. LES OUTILS DE GESTION

#### 1. Le contrôle de gestion : une organisation déclinée entre trois pôles avec une vocation essentiellement budgétaire

*Le contrôle de gestion exercé par le pôle gestion du dispositif (PGD)*

Le contrôleur de gestion du PGD a notamment pour mission d'organiser et planifier les budgets initiaux et révisés des collectivités, de mesurer les écarts par rapport aux prévisions, évaluer les impacts sur les budgets prévisionnels et de réaliser des analyses ponctuelles des données collectivités

### *Le contrôle de gestion exercé par le pôle gestion des adhérents (PGA)*

Les missions du contrôleur de gestion du PGA consistent notamment à proposer et mettre en place les tableaux de bord et les indicateurs de suivi de l'activité sur l'amont. Il lui incombe également de suivre le gisement contribuant, les contributions par adhérent et par secteur d'activité, ainsi que le chiffre d'affaires.

### *Le pôle reporting et contrôle (PRC)*

Ce pôle a notamment pour mission de suivre et analyser les budgets des différents départements de la société, de piloter les révisions budgétaires trimestrielles, et de mettre en place les outils de reporting financier. Il assure en outre la centralisation de l'ensemble des informations transmises par les deux autres contrôleurs de gestion. Il produit le compte de résultat analytique et élabore le rapport annuel d'activité. Il suit les indicateurs liés à l'agrément : taux de recyclage et taux de couverture des coûts nets.

Le contrôle de gestion tel qu'il est exercé à Eco-Emballages diffère d'un contrôle de gestion classique dans la mesure où, compte tenu des missions particulières de la société, il ne s'agit pas de mesurer la rentabilité de centres de profit définis, mais plutôt d'obtenir des éléments d'information permettant d'établir une prévision budgétaire et d'en assurer le contrôle.

## **2. Une comptabilité analytique structurée en fonction de l'agrément 2011-2016, bien construite et fiable**

Eco-Emballages dispose d'une comptabilité analytique modifiée en 2011 afin de la rendre cohérente avec le cahier des charges du nouvel agrément ainsi qu'avec la demande d'agrément. Cette comptabilité est tenue à partir de différentes extractions issues du logiciel comptable SAP et retraitées dans Excel. L'arrêté des comptes 2012 en comptabilité analytique a été réalisé via l'outil d'analyse Business Warehouse (BW), interfacé avec SAP, permettant une traçabilité de tous les retraitements.

Les états produits par la comptabilité analytique sont examinés par le comité d'audit, et la revue de la comptabilité analytique à laquelle le cabinet Mazars a procédé en 2012 a conclu à la concordance de cette comptabilité avec la comptabilité générale.

Cette comptabilité ne correspond pas à la vision classique de la comptabilité analytique qui a habituellement pour objet de produire une information permettant de prendre les décisions nécessaires à une amélioration des performances. En effet, l'activité essentielle d'Eco-Emballages étant, d'une part, de percevoir les contributions financières de ses adhérents et, d'autre part, de contribuer financièrement à la couverture des coûts exposés par les collectivités locales, sa comptabilité analytique a été construite dans une optique de prévision budgétaire. Elle lui permet donc, en partant de l'estimation des soutiens à verser aux collectivités locales et de celle de ses charges de structure, d'estimer le montant des contributions à recevoir, ainsi que l'impact sur les provisions pour charges futures.

C'est donc notamment sur la base des informations fournies par la comptabilité analytique qu'Eco-Emballages peut établir la nécessité ou non d'augmenter le barème amont. En cela, la société a répondu aux remarques de la mission d'audit de 2009 qui soulignait l'absence de prévisions financières d'exploitation précises de la part d'Eco-Emballages.

## **PARTIE IV : LES COMPTES ET L'ANALYSE FINANCIERE D'ADELPHE**

### **I. LA COMPTABILITE**

#### **A. PRESENTATION DE LA SOCIETE**

Les comptes d'Adelphé, société anonyme à conseil d'administration, sont consolidés, selon la méthode de l'intégration comptable dans les comptes de la société ECOPAR, actionnaire majoritaire d'Eco-Emballages, société mère d'Adelphé (AD).

Les missions pour lesquelles Adelphé a été agréée sont exercées sans but lucratif. La société est donc tenue d'utiliser les sommes perçues des entreprises adhérentes dans leur intégralité pour les missions définies par le cahier des charges de son agrément et aucun dividende n'est versé à ses actionnaires.

#### **B. PRESENTATION DU SERVICE COMPTABILITE D'ADELPHE ET TENUE DES COMPTES**

Le service comptabilité d'Adelphé a été réorganisé en 2007 suite à la prise de contrôle de cette société par Eco-Emballages intervenue en 2005. A cette occasion, le responsable comptable de cette dernière société, a pris la responsabilité de la comptabilité d'Adelphé.

La tenue de la comptabilité générale, le suivi de la fiscalité courante, ainsi que l'élaboration des comptes annuels et de la liasse fiscale sont confiés à un comptable unique, rattaché fonctionnellement et hiérarchiquement au responsable comptable d'Eco-Emballages. L'encaissement des recettes est assuré par un personnel appartenant au département « services aux entreprises ». Par ailleurs, la préparation des paiements des soutiens aux collectivités locales, effectuée jusqu'en 2007 par le pôle contrats-collectivités d'Adelphé, est confiée depuis 2011 au pôle gestion du dispositif d'Eco-Emballages<sup>46</sup>, l'ordre de virement étant établi par le comptable unique. Enfin, le traitement, l'enregistrement et le règlement des factures relatives aux frais généraux est assuré par les services comptables d'Eco-Emballages.

La comptabilité d'Adelphé est tenue dans SAP depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007. A l'exception de la paye qui est réalisée via le logiciel SAGE, l'ensemble des opérations de recettes et de dépenses sont donc enregistrées dans cet outil.

L'ensemble des documents comptables produits à la Cour par Adelphé pour la période sous revue, et notamment l'annexe, sont des documents de bonne facture donnant une information financière de qualité.

### **II. L'EVOLUTION DES PRODUITS ET DES CHARGES : L'ANALYSE DU COMPTE DE RESULTAT D'ADELPHE**

#### **A. LES PRODUITS D'ADELPHE : UNE NETTE PREDOMINANCE DES PRODUITS D'EXPLOITATION**

Les produits d'Adelphé se composent pour l'essentiel des contributions versées par les entreprises. Elles ont constitué entre 98,31% et 96,04% du total des produits entre 2007 et 2011. Les autres produits d'exploitation sont extrêmement marginaux. Au cours de la période

---

<sup>46</sup> Dans le cadre de la mutualisation des services d'Eco-Emballages et de sa filiale ADELPHÉ.

sous revue, les produits financiers représentent en moyenne 1,11% des produits totaux. Enfin, les produits exceptionnels représentent moins de 1% du total des produits, excepté en 2011 où ils atteignent 2,70%.

*Les produits d'exploitation* d'Adelphé regroupent le chiffre d'affaires annuel, et les autres produits d'exploitation. Au cours de la période sous revue, le chiffre d'affaires a augmenté de 32,77 %, et les autres produits ont progressé de 31,90 %.

*Le chiffre d'affaires* d'Adelphé est uniquement constitué par les contributions des entreprises adhérentes. Il a représenté en moyenne au cours de la période sous revue, 99% des produits d'exploitation, à l'exception de 2009 où la part des reprises sur amortissements et provisions a ramené ce ratio à 85%. En 2011, il s'élevait à 40,96M€. Sa progression est de +32,77%, avec une grande stabilité sur les trois premiers exercices. Entre 2009 et 2010, les 31,86 % d'augmentation du chiffre d'affaires constatés correspondent en grande partie à la hausse de barème contributif de 25% du 1<sup>er</sup> janvier 2010, ainsi qu'aux régularisations positives portant sur l'exercice 2009. Par ailleurs, l'écart de 7,6% relevé entre 2010 et 2011 (hors régularisations sur exercices antérieurs), correspond à la hausse de 7% du barème. Rapporté au chiffre d'affaires 2012 (56,66M€), le montant moyen de la contribution par adhérent est de 4 574€.

*Les autres produits d'exploitation*, qui s'élèvent à 285 367€ en 2011, sont, au cours de la période sous revue, principalement constitués de reprises sur provisions (70,30% en 2007 et 67,59% en 2011).

*Les produits financiers et les produits exceptionnels* (cf. annexe 4) les produits financiers et les produits exceptionnels ont représenté entre 1 et 3,29% du total des produits d'Adelphé au cours de la période sous revue.

## **B. LES CHARGES D'ADELPHE**

Les charges d'Adelphé se composent des charges d'exploitation, des charges financières ainsi que des charges exceptionnelles. Les charges financières et les charges exceptionnelles représentent 0,80% du total des charges en 2007, et 2,37% en 2011. Ce rapport passe toutefois à 28,01% en 2009 et 7,67% en 2010 avec le remboursement de 10M€ et 3,05M€ à Eco-Emballages de l'abandon de créance consenti en 2005, prévu par une clause de retour à meilleure fortune.

*Les charges d'exploitation* s'élèvent en 2011 à 41,636M€. Elles sont composées à 89,12% de dépenses de soutien. Elles augmentent globalement de 33,85% (+10,53M€), au cours de la période sous revue. Ce constat est cependant à nuancer. Ainsi, les dépenses de soutien (39,14M€ en 2011) ont augmenté de 57,28% dont une hausse de 51,37% entre 2010 et 2011, qui s'explique principalement par le passage du barème D au barème E. En revanche, les impôts et taxes, les charges de personnel et les dotations enregistrent des évolutions à la baisse. Les autres charges d'exploitation augmentent de 439,79%, principalement en raison de l'augmentation des pertes sur créances irrécouvrables liée à la dégradation de la situation économique des entreprises, néanmoins, le poids de ces dernières charges reste minime sur l'ensemble des charges d'exploitation (entre 0,12% et 0,50% sur la période sous revue). Dès lors, hors dépenses de soutien, les charges d'exploitation enregistrent une diminution de 39,70% au cours de la période sous revue.

*Les charges financières* d'Adelphé (cf. annexe 4) ont régulièrement décliné pour finir par disparaître en 2010, après avoir représenté 2,77% des charges totales hors soutien en 2007.

*Les charges exceptionnelles* (cf. annexe 4) quant à elles, passent de 0,57% des charges totales hors soutien en 2007 à 22,27% en 2011. Le pic observé en 2009 et 2010 provient du remboursement d'une dette de 13,05M€ envers Eco-Emballages qui avait dans un premier temps fait l'objet d'un abandon de créance, échelonné sur les exercices 2009 et 2010. Par ailleurs, les 962k€ enregistrés en 2011 en charges exceptionnelles correspondent à la valeur nette comptable des locaux d'Alfortville cédés au cours de cette même année.

### III. L'EVOLUTION DE L'ACTIF ET DU PASSIF D'ADELPE : L'ANALYSE DU BILAN

#### A. DES ACTIFS CARACTERISES PAR LA PREDOMINANCE DE LA TRESORERIE ET DES CREANCES

##### 1. Les immobilisations d'Adelpe (cf. annexe 4)

En valeur nette, les immobilisations se répartissent entre les immobilisations incorporelles, les immobilisations corporelles et les immobilisations financières. L'une des caractéristiques d'Adelpe réside dans la faible part occupée par l'actif immobilisé dans le bilan, soit 3,69% avec un total en valeur nette de 197 133€, sur un bilan total en valeur nette de 43,6M€ (2011).

*Les immobilisations incorporelles* qui représentaient 20,80% de l'actif immobilisé en 2007, en constituent 82,36% en 2011. Cette variation s'explique non pas par une augmentation en valeur de ces immobilisations (au contraire, elles ont diminué en valeur nette de 45,11%), mais par la cession en 2011 du siège social d'Adelpe, qui a inversé la tendance. La valeur brute de ces immobilisations a pour sa part augmenté de 13,06%.

*Les immobilisations corporelles* occupent une part décroissante dans l'actif immobilisé en valeur nette au cours de la période sous revue, en passant de 78,91% en 2007 (1,1M€) à 4,68% en 2011 (9 223€), suite à la cession du siège social d'Alfortville. Elles diminuent en valeur brute de 96,13%.

*Les immobilisations financières* représentent une part marginale de l'actif immobilisé d'EE, comprise entre 0,29% en 2007 et 12,96% en 2011.

##### 2. L'actif circulant (cf. annexe 4)

D'un montant de 43,484M€ en 2011, l'actif circulant se compose des avances, des créances clients et autres (18,494M€ en 2011), ainsi que des disponibilités et placements d'Adelpe (24,984M€ en 2011), qui ne détient par ailleurs pas de biens stockés. Au cours de la période sous revue, en valeur nette, l'actif circulant représente en moyenne 97,05% de l'actif total d'Adelpe. Cette prédominance s'explique par l'activité essentiellement financière de la société qui ne nécessite pas d'investissements lourds. En 2007, les disponibilités et les placements occupaient la part principale de l'actif circulant avec 54,28%. Cette position a augmenté tout au long de la période sous revue, pour arriver à 57,46% en 2011.

La trésorerie d'Adelpe s'apprécie en cumulant les valeurs mobilières de placement (VMP), les disponibilités et les soldes créditeurs de banque. Au cours de la période sous revue, la trésorerie a connu une diminution de 18,28% en valeur nette, puisqu'elle passe de 20,10M€ à 16,43M€. Toutefois, elle reste d'un bon niveau. Les principaux écarts observés entre 2008 et 2009 et 2009 et 2010, sont dus au remboursement échelonné à Eco-Emballages de l'abandon de créances, respectivement pour 10M€ et 3,1M€. Le faible niveau, voire le montant négatif, des seules disponibilités constaté de 2007 à 2010, s'explique par la politique de gestion de trésorerie d'Adelpe qui plaçait la quasi-totalité de sa trésorerie au jour le jour

en SICAV à liquidité immédiate. La situation d'Adelphe apparaît aujourd'hui saine. Les réflexions et travaux déjà engagés avec Eco-Emballages en matière de réduction de la trésorerie et notamment le décalage d'un mois des appels de contribution doivent être poursuivis.

## **B. LES MODES DE FINANCEMENT DE L'ACTIVITE : L'ANALYSE DU PASSIF**

Le passif se compose des capitaux propres (20 000€) de provisions, 5,9 M€ en 2007 et 15,4M€ en 2011 (principalement constituées des provisions pour charges futures), de dettes financières (8,5 M€ en 2011) et de dettes d'exploitation (19,6M€ en 2011). Il a progressé de 13,24 % au cours de la période sous revue, surtout sous l'effet de l'augmentation des dettes financières (+8,4M€) et de la diminution des dettes d'exploitation (-12,8M€).

### **1. Les capitaux propres, ressources stables**

Les capitaux propres se composent du capital social, des réserves légales, ainsi que du report à nouveau. Ils sont stables au cours de la période sous revue (cf. annexe 4).

La réserve légale de 25 000 € correspond à 10% du capital social d'Adelphe de 2001 (250 000€), constituée sur la base des résultats antérieurs à 2004. Or, compte tenu de la recapitalisation intervenue en 2005, cette réserve légale devrait aujourd'hui être de 4 000€ (40 000\*10%). De plus, le passif comporte un report à nouveau négatif de 44 999€ provenant d'un exercice déficitaire.

**Recommandation : ramener le montant de la réserve légale d'Adelphe à 4 000 €, soit 10% du capital social, ainsi que le prévoit l'article L 232-10 du code de commerce et apurer le report à nouveau négatif à hauteur de 21 000 €.**

### **2. Les provisions**

Les provisions d'Adelphe sont constituées de provisions pour risques, et pour l'essentiel, de provisions pour charges (98,86% en 2011). Fin 2011, les provisions pour risques s'élèvent à 175 657€ et concernent un litige en cours avec un prestataire des filières de recyclage. Les provisions pour charges sont principalement composées de provisions pour charges futures, elles constituent en moyenne au cours de la période sous revue, 96,89% du total des provisions d'Adelphe. D'un montant total de 14,9 M€ en 2011 (la dotation 2011 étant de 742 059€), les provisions pour charges futures sont constituées dans les mêmes conditions que celles d'Eco-Emballages, les cahiers de charges des deux sociétés étant par ailleurs identiques.

Par ailleurs, le nouvel agrément prévoit la constitution annuelle d'une provision afin de financer des campagnes d'information. Cette provision est égale à 0,3% du montant total des contributions perçues dans l'année. Pour 2011, cette provision était de 140 378€, sur une base de contributions perçues de 46,79M€. La Cour émet les mêmes réserves en la matière que pour la provision constituée par Eco-Emballages dans les mêmes conditions. Adelphe doit également constituer une provision d'au minimum 0,35% du montant total des contributions qu'il perçoit dès lors que les montants consacrés à des projets de recherche et de développement sont inférieurs au minimum de contributions perçues. Pour 2011, une contribution de 147 977€ a été constituée, sur la même base que la provision pour les campagnes d'information visée ci-dessus.

### **3. Les dettes d'Adelphe : une baisse des dettes fournisseurs mais une hausse des dettes financières (cf. annexe 4)**

Les dettes d'Adelphe se composent de dettes auprès d'établissements de crédits, auprès de fournisseurs, de dettes fiscales et sociales et d'autres dettes. Entre 2007 et 2011, elles sont passées de 32,5M€ à 28,2M€, soit une diminution de 13,38%. Elles représentent 64,59% du passif d'Adelphe en 2011 contre 84,44% en 2007. La variation s'explique surtout par l'effet de l'augmentation des dettes financières (+8,5M€) et de la diminution des dettes d'exploitation (-12,85M€).

La structure des dettes financières a notablement évolué au cours de la période sous revue. En 2007, elles sont principalement constituées par le remboursement de l'emprunt contracté pour l'acquisition des locaux du siège d'Alfortville (50k€) et, dans une moindre mesure, par des intérêts courus à payer sur concours bancaires (9k€). De 2008 à 2010 inclus, ces derniers constituent les seules dettes financières de la société. A compter de 2011, ce sont les soldes créditeurs de banques qui composent l'essentiel de ces dettes avec 8 551 448,04€, les intérêts courus à payer comptant pour 2 275,09€

## **IV. LA SITUATION FINANCIERE D'ADELPHE**

### **A. LE RESULTAT NET COMPTABLE**

Le résultat net d'Adelphe ne peut être apprécié sans retraitements permettant de neutraliser l'incidence des provisions (ou des reprises de provisions) pour charges futures, qui ont pour conséquence de faire apparaître un résultat nul (cf. annexe 4). Après retraitement, il apparaît que le résultat net d'Adelphe est fluctuant tout au long de la période sous revue. En effet, il diminue de 2,3M€ entre 2007 et 2011, soit une baisse de 75,66% et affiche des variations brutales à la baisse et à la hausse.

Ainsi, l'exercice 2009 affiche-t-il une perte de 5,18M€ qui s'explique par le déficit exceptionnel dû au remboursement de 10M€ effectué à Eco-Emballages au titre de l'abandon de créances, le résultat d'exploitation corrigé de 2009 étant pour sa part positif à hauteur de 4,57M€. Ce remboursement a notamment été financé grâce aux résultats d'exploitation positifs enregistrés au cours des exercices précédents, qui ont permis de constituer des dotations aux provisions pour charges futures ayant permis la reprise de 5,18M€ opérée en 2009.

Par ailleurs, la hausse du barème amont en 2010 a eu un impact positif sur le résultat d'exploitation corrigé qui atteint 12,8M€, ce qui a permis à Adelphe non seulement de rembourser le solde de l'abandon de créance (3,05M€), mais également de procéder à de nouvelles dotations aux provisions pour charges futures à hauteur de 9,81M€.

En revanche, la situation de 2011 est moins favorable. En effet, il apparaît que les charges et les produits d'exploitation tendent à s'équilibrer avec un résultat corrigé de seulement 347k€, malgré une hausse du barème amont de 7%. C'est donc principalement grâce au résultat financier de 252 k€ et au résultat exceptionnel de 142k€ (provenant de la plus-value de la vente des locaux d'Alfortville) que l'exercice clôture avec un résultat bénéficiaire de 742K€, qui a donné lieu à constitution d'une provision pour charges futures de même montant, portant ainsi le montant total de ces provisions à 14,98M€.

## **B. LA SITUATION FINANCIERE D'ADELPHÉ : FONDS DE ROULEMENT, BESOIN EN FONDS DE ROULEMENT ET TRESORERIE**

Compte tenu de son mode de financement particulier et notamment de l'obligation qui lui est faite de porter en provision son résultat bénéficiaire, l'analyse de la situation financière d'Adelphé a été limitée à l'examen du fonds de roulement et du besoin en fonds de roulement. Par ailleurs en l'absence de résultat, il n'est ni nécessaire ni pertinent d'analyser la capacité d'autofinancement d'Adelphé, qui, compte tenu de son activité, n'a pas besoin de réaliser des investissements et n'est pas endettée.

Adelphé bénéficie d'un rythme d'encaissement/décaissement favorable, ce qui lui permet de présenter un besoin en fonds de roulement négatif et un fonds de roulement qui va en s'améliorant au cours de la période sous revue (+10,69M€). Malgré une baisse de 18,28%, la trésorerie reste très importante, avec 16,43M€ en 2011. Dès lors, malgré un résultat net de l'exercice plutôt faible, la situation d'Adelphé apparaît néanmoins saine à la clôture de l'exercice 2011, dans la mesure où la société a pu rembourser l'intégralité de l'abandon de créance, dispose d'une trésorerie confortable, ainsi que de provisions pour charges futures de 14,9M€ lui permettant de faire face à d'éventuelles baisses de performance.

## **V. LA QUALITE DES COMPTES ET LES MOYENS DE CONTROLE**

*La qualité des comptes :* Adelphé procède régulièrement à l'inventaire physique complet détaillé de ses matériels et mobiliers, le dernier étant intervenu en 2010, de même qu'à un récolement physico-comptable qui n'est cependant pas formalisé. Les documents transmis à la Cour (inventaires 2007 à 2011) sont de bonne qualité et conformes à la comptabilité. Les biens obsolètes sont sortis de l'inventaire et la procédure de mise au rebut est bien encadrée.

Le commissariat aux comptes est assuré par le cabinet Mazars depuis 2005. Le dernier renouvellement de ce mandat pour une période de six ans est intervenu, sur décision de l'assemblée générale du 28 juin 2011. Adelphé étant devenu une filiale d'Eco-Emballages en 2005 et les processus de gestion des deux sociétés étant fortement mutualisés, il a été décidé de recourir aux mêmes commissaires aux comptes.

Grâce à la mutualisation des moyens d'Adelphé avec ceux de sa société-mère, Eco-Emballages, la société dispose de la même organisation de contrôle et de sécurisation de ses opérations de dépenses, recettes et de gestion de la trésorerie. La Cour note cependant que le conseil d'administration d'Adelphé ne compte aucun comité spécialisé qui lui est propre. En revanche, il bénéficie de l'appui notamment du comité d'audit et du comité des nominations et des rémunérations d'Eco-Emballages sans que cet apport soit formalisé. Sans être critiquable, ce mode de fonctionnement contribue à poser la question de la pertinence du maintien de l'existence de deux sociétés différentes dont les moyens matériels et humains sont mutualisés et qui ont le même champ de compétence.

*Le contrôle des adhérents par l'audit externe :* Dans le cadre de la mutualisation des moyens d'Eco-Emballages et d'Adelphé, le contrôle des adhérents par l'audit externe de cette dernière société est réalisé dans le cadre des audits menés par la société mère. Selon les éléments communiqués au cours de l'instruction, 28 audits externes ont été réalisés entre 2010 et 2012. Leur impact financier global était estimé début 2013 à 1 918 041 € au bénéfice d'Adelphé, dont 1 M€ concernant un seul adhérent en 2011. Le coût total de ces audits sur la même période était de 291 k€ (à l'arrêté des comptes 2012), soit un rapport coût/ résultats de

15,17% (alors que pour Eco-Emballages il est de 6,925%) et un coût moyen de l'audit de 10 393€ (12 594€ à Eco-Emballages).

Pour Adelphe, le ratio coût/impact sur chiffre d'affaires de l'audit externe est plus élevé que pour Eco-Emballages. La société a donc décidé d'ajuster le nombre d'audits à partir de 2013 pour baisser le coût de ces contrôles. Par ailleurs, Adelphe gagnerait à poursuivre les travaux précédemment évoqués, engagés avec Eco-Emballages et la CNCC.

## **PARTIE V : LES FRAIS DE FONCTIONNEMENT ET LES DEPENSES DE COMMUNICATION**

Sont analysées dans la présente partie : d'une part, les dépenses (ou charges) de structure telles qu'elles sont définies par Eco-Emballages, à savoir : des charges calculées via la comptabilité analytique et réparties en trois grandes catégories : la communication et les relations avec les adhérents, l'administration et le contrôle, le management et les services généraux ; d'autre part, certaines dépenses de fonctionnement ciblées, issues de la comptabilité générale. La distinction entre ces deux natures de dépenses est faite en tant que de besoin.

### **I. DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT ET DE COMMUNICATION INSUFFISAMMENT ENCADREES ET QUI PROGRESSED FORTEMENT**

#### **A. DES CHARGES DE FONCTIONNEMENT QUI NE SONT PAS PLAFONNEES ...**

Selon les termes du cahier des charges de leur agrément, les contributions perçues par Eco-Emballages et sa filiale Adelphe, ainsi que les produits financiers qu'elles génèrent sont utilisées dans leur intégralité pour les missions qui leur sont confiées et chaque société doit « *tout particulièrement veiller à limiter au maximum ses frais de fonctionnement* ». En dehors de cette mention très générale, il n'existe aucune précision de seuil ou de ratio maximal encadrant ces frais. Interrogé par la Cour, le ministère chargé de l'environnement, indique qu'il n'intervient pas dans l'élaboration des budgets qui est de la responsabilité des sociétés. Il ajoute que « *ce sont les metteurs sur le marché (...) donneurs d'ordre (...) directement intéressés à la sobriété de leur éco-organisme [qui] poussent pour réduire ces frais* ». Le ministère considère par ailleurs que la présence du censeur d'Etat au conseil d'administration permet d'exercer « *une surveillance de façon à prévenir d'éventuelles dérives* ».

Par ailleurs, les frais de structure (tels que définis par Eco-Emballages) apparaissent dans le rapport annuel des éco-organismes sur lequel la CCA formule un avis, ainsi que dans le tableau de bord de la filière des déchets d'emballages ménagers de l'ADEME, en montant et en pourcentage des charges totales. Selon les éléments dont dispose la Cour, ces montants n'ont pas fait l'objet d'observations de la part des partenaires et le ministère chargé de l'environnement précise que « *sans que ce chiffre soit écrit formellement écrit, les acteurs considèrent comme raisonnables des frais inférieurs à 6% pour les éco-organismes* ».

Il semble donc exister une forme de consensus sur un ratio de l'ordre de 5%, voire 6% pour le ministère chargé de l'environnement, sans qu'il soit précisé comment ce dernier a été déterminé ni en en montant ni en contenu, ni qu'il ait été formalisé dans un document.

#### **B. ... ET QUI AUGMENTENT EN VALEUR ABSOLUE (CF. ANNEXE 5)**

Depuis 2010, la part des charges de structure d'Eco-Emballages sur les charges d'exploitation passe de 5,31% en 2010, à 4,58 % en 2012. Si elles diminuent en valeur relative, ces charges augmentent néanmoins de 14,04% en valeur absolue entre 2010 et 2012 (+3,3M€). Il est à noter que 17,19 % des charges de structure en 2011 et 20,52% en 2012 sont représentés par la fraction des honoraires (compte 622) qui leur est imputable.

Pour Adelphe, la part des charges de structure sur les charges totales passe de 7,09 % en 2010, à 5,70 % en 2012. Toutefois, elles augmentent en valeur absolue de 47,37% (+0,9M€) et sont supérieures au seuil informel de 5% pendant les trois années considérées.

En situation consolidée, le constat est le même que pour la seule société Eco-Emballages, l'augmentation en valeur absolue sur les trois années étant de 16,53%. Il apparaît donc qu'une fusion des deux sociétés pourrait générer des économies d'échelle certaines.

**Recommandation : Préparer, à l'occasion du prochain agrément, la fusion entre les sociétés Eco-Emballages et Adelphe.**

### C. DES DEPENSES DE COMMUNICATION EN FORTE HAUSSE

Passant de 11,6M€ en 2007 à 13,9M€ (hors provision ADEME) en 2012 (soit 15,3M€ y compris la provision ADEME), les dépenses de communication d'Eco-Emballages ont augmenté de 19,5% au cours de cette période (31,63% avec la provision ADEME). Cette augmentation est notamment liée à une mobilisation accrue d'Eco-Emballages pour sensibiliser les habitants au geste de tri au niveau national et local (création de la plateforme TRIONS+, ...) alors que le taux de recyclage stagne, ainsi qu'aux dépenses liées à la célébration des 20 ans de la société.

En 2011, elles comptaient pour 23,47% des charges hors soutien et reprise. Il est à souligner que si le cahier des charges du nouvel agrément est plus précis que les précédents en ce qui concerne les actions de communication à mener par Eco-Emballages, en revanche, il ne fixe aucun cadre au niveau des dépenses de communication.

\*\*\*

Au total et ainsi que le montre le tableau ci-après, les charges de structure et les dépenses de communication présentent l'évolution suivante : une nette diminution des frais de déplacement (-22,73%) ; une augmentation plus significative des dépenses d'honoraires (+29,11%), de personnel (+31,54%) et de communication (+19,8%). Il est précisé que ces dernières dépenses sont issues de la comptabilité analytique et non de la comptabilité générale, contrairement aux trois autres catégories de dépenses (une partie des dépenses d'honoraires et de déplacements entrent donc dans les dépenses de communication présentées dans le tableau ci-dessous) :

Tableau n° 4 : Evolution de certaines charges de fonctionnement

	En M€	2007	2012	% Var.
Déplacements, missions, réceptions, notes de frais (compte 625)		2,2	1,7	-22,73
Honoraires (comptes 6226 et 6227)		7,9	10,2	29,11
Personnel (compte 64)		13,0	17,1	31,54
Communication (d'après comptabilité analytique)		11,6	15,3	19,8%

Source : Cour des comptes d'après les balances d'EE et la comptabilité analytique.

En conclusion, si des efforts notables ont pu être constatés sur certaines catégories de dépenses, il n'existe à ce jour, aucun dispositif encadrant ou plafonnant le montant global des charges de structure, hormis la formulation vague du cahier des charges, et le ratio de 5%, fixé par la société elle-même, sans être formalisé de quelque façon que ce soit.

Toute la question est donc de savoir comment ces charges doivent être appréhendées et deux schémas doivent être distingués. Dans la première hypothèse, on considère que ces

charges sont nécessairement corrélées à l'activité des deux sociétés, et la seule limitation actuelle en valeur relative (5% des charges d'exploitation) est suffisante. Dans la seconde hypothèse, on estime que ces charges peuvent ou doivent être décorrélées de l'activité. Leur limitation à une valeur relative ne représente alors plus un frein suffisant et il convient de leur fixer un plafond en valeur absolue.

Pour sa part, le ministère considère, s'agissant de sociétés de droit privé, que la limitation de ces charges relève de l'auto-régulation par la présence des contributeurs au conseil d'administration.

Les éco-organismes sont donc invités à proposer une résolution à leur assemblée générale d'actionnaires respective en vue de définir un plafond en valeur absolue des charges de structure.

## II. FRAIS DE DEPLACEMENTS, MISSIONS ET RECEPTIONS, NOTES DE FRAIS ET VEHICULES DE FONCTION

### A. LES FRAIS DE DEPLACEMENTS, MISSIONS, RECEPTION, ET NOTES DE FRAIS (COMPTE 625)

#### *Chez Eco-Emballages*

Représentant 3,02% des charges d'exploitation hors dépenses de soutien et de reprise en 2011, (contre 4,20% en 2007), les frais de déplacement, de mission et de réception, y compris les notes de frais, ont diminué de 22,01% (-486 793,45€) au cours de la période sous revue (cf. annexe 5). Ils s'élèvent à 1 627 972 € en 2012. Pour leur part, les seuls frais de réception ont notablement diminué de 52,24% au cours de la période sous revue (-440 813,35€).

L'examen de l'ensemble des notes de frais 2011 du comité de direction et du président d'Eco-Emballages a fait apparaître que si les pièces sont systématiquement jointes aux dossiers, les procédures ne sont pas toujours pleinement respectées : non indication des invités sur les factures de restaurant ou absence d'indication des horaires sur les factures de taxis. Par ailleurs, la Cour n'a pas relevé de dépenses somptuaires s'agissant notamment de la présidence et de la direction. Il en est de même des dépenses de déplacement et de réception réglées hors notes de frais. La procédure de remboursement par note de frais a été modifiée à compter du 1er juin 2011, les frais de transport par avion et train étant désormais facturés directement par les voyagistes à l'éco-organisme.

#### *Chez Adelphe*

Les frais de déplacement, de mission et de réception (y compris les notes de frais) représentent 1,29% des charges totales hors dépenses de soutien en 2011, (contre 0,92% en 2007). Ils ont connu des variations importantes au cours de la période sous revue, suivant en cela le niveau des frais du président d'Adelphe qui représentent, selon les années, entre 25,41% (2007) et jusqu'à 53,95% (2009) des dépenses totales de ce poste.

Au cours de l'instruction, l'ensemble des notes de frais 2011 du président d'Adelphe ont été examinées. Les pièces sont systématiquement jointes aux dossiers, et les procédures sont respectées. Si l'examen des notes de frais n'a pas fait apparaître de dépenses somptuaires, le niveau global des notes de frais du président est néanmoins élevé : 1 676€ mensuels en moyenne en 2011 et jusqu'à 3 025€ mensuels moyens en 2009.

**Recommandation : Pour les notes de frais, instaurer un seuil annuel maximal par catégorie ou fonction, fixé par le comité d'audit.**

## **B. LES VEHICULES DE FONCTION CHEZ ECO-EMBALLAGES**

L'un des arguments plaidant en faveur du déménagement du siège social, était, ainsi que cela a été exposé par le directeur général au conseil d'administration du 19 juillet 2010, «une meilleure prise en compte des critères de développement durable grâce à l'utilisation accrue des transports en commun et la possible réduction de la flotte automobile de la société». Par la suite, le conseil du 3 février 2011 a approuvé l'examen par le comité des nominations et des rémunérations (CNR) d'une nouvelle politique des voitures de fonction, sur la base d'une proposition à venir du directeur général. C'est lors de la réunion du CNR du 1er décembre 2011 que ces propositions sont examinées, à savoir :

- la suppression de véhicules à 12 salariés non itinérants et non membres du comité de direction (avec négociation individuelle en cas de refus du salarié) ;
- la définition d'un statut particulier pour l'attribution des véhicules de fonction ;
- « l'absence d'ostentatoire dans le choix des véhicules » ;
- l'égalité de traitement dans l'attribution du véhicule, quel que soit le statut du salarié.

Cette proposition a été examinée par le comité d'audit du 17 novembre 2011 qui a donné un avis favorable « à l'harmonisation et à la baisse de la gamme des véhicules à la fin des contrats en cours », ainsi qu'à la suppression des véhicules aux 12 salariés non itinérants et non membres du CODIR « élargi », cette notion étant à préciser à la demande du comité, dans le but de réduire les coûts. En effet, la direction a considéré « qu'il y a eu des dérives dans les règles de gestion, d'attribution et de maintien des véhicules ». Ainsi, une refonte complète de la politique véhicule a été décidée selon le rapport de la réunion de la délégation unique du personnel du 18 janvier 2012. Dans les faits, après plusieurs mois de négociations avec les représentants du personnel et les intéressés, le parc des véhicules est passé de 66 voitures de fonction à 53 (- 13), soit une économie évaluée à 130 000 €/an (les voitures sont louées et le coût moyen est de l'ordre de 10 000 €/par an et par véhicule). Les collaborateurs «privés» de cet avantage ont reçu une indemnité de l'ordre de 15 000€ en moyenne.

## **III. LES DEPENSES DE PERSONNEL ET LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES**

### **A. L'EVOLUTION GLOBALE DES EFFECTIFS ET DE LA MASSE SALARIALE**

#### **1. Evolution globale des effectifs**

Au cours de la période sous revue, l'effectif global des deux éco-organismes est passé de 190 (2007) à 217 (2012), en ETP. Le détail figure à l'annexe n° 7.

#### **2. Répartition des effectifs**

##### **a. Répartition fonctionnelle**

La très grande majorité des salariés des deux éco-organismes sont des cadres, en contrats à durée indéterminée (voir tableaux à l'annexe n° 7).

##### **b. Répartition géographique**

Le groupe comprend 8 délégations régionales : Aix, Angers, Lille, Limoges, Lyon, Strasbourg et Toulouse, le siège abritant la région Île de France.

La répartition des salariés entre les directions régionales et le siège entre 2007 et 2012 démontre une « recentralisation » des effectifs du groupe. En 2007, 43,5 % des effectifs d'EE étaient localisés au siège, 63,8% fin 2010. Une réorganisation est en effet intervenue en septembre 2010, au terme de laquelle il a été décidé de regrouper au siège les équipes du département « relations entreprises » qui étaient jusqu'alors pour partie localisées en régions. Du point de vue managérial, le changement de direction générale en 2009 s'est également accompagné d'une volonté de piloter de façon plus resserrée les responsables de région, considérés comme disposant d'une (trop) forte autonomie. Cela s'est traduit par le départ d'un certain nombre d'entre eux et par le non-remplacement du responsable régional sud-est<sup>47</sup>.

### 3. Evolution globale de la masse salariale (charges de personnel)

Au cours de la période sous revue, les charges de personnel des deux éco-organismes ont évolué de façon significative (+ 31,59%) :

Tableau n° 5 : Evolution des charges de personnel EE et AD 2007-2012

<i>En €</i>	2007	2008	2009	2010	2011	2012	% Var.
Total charges de personnel EE	11 946 101	12 256 070	12 478 493	13 802 182	14 933 304	16 301 825	36,46
Total charges de personnel AD	1 056 628	669 610	612 103	658 491	819 187	808 797	-23,45
Total consolidé	<b>13 002 729</b>	<b>12 925 680</b>	<b>13 090 596</b>	<b>14 460 673</b>	<b>15 752 491</b>	<b>17 110 622</b>	<b>31,59</b>

Source : Cour des comptes d'après les balances d'EE et d'AD.

### 4. Analyse des évolutions

Les salaires bruts et l'effectif moyen ont varié comme suit entre 2007 et 2011 :

Tableau n° 6 : Evolution des salaires bruts et de l'effectif moyen

<i>En €</i>	2007	2011	Var	Var en %
Masse salariale annuelle	7 519 947	9 617 236	2 097 289	28 %
Masse salariale mensuelle	626 662	801 436	174 774	28 %
Effectif moyen	172,1	197,0	25	14%
Salaire moyen mensuel	3 641,5	4 069,2	427,8	12%
Effet volume	1 086 326			
Effet prix	1 010 963			

Source : Eco-Emballages

L'augmentation de la masse salariale s'explique donc pour moitié par un effet volume, l'effectif moyen passant de 172 à 197 salariés, et pour moitié par un effet prix, le salaire moyen mensuel augmentant de 12 % en 4 ans soit en moyenne moins de 3 % par an. Ce sont surtout les années 2010 et 2011 où sont concentrées les fortes augmentations des effectifs, elles-mêmes rendues possibles par les hausses de recettes liées à la revalorisation du barème contributif. En fin de période, à l'inverse, la masse salariale croît nettement plus vite que les effectifs, en raison d'un renforcement en compétences internes (entre 2011 et 2012, augmentation de 8,5 % de la masse salariale et 0,5 % des effectifs).

La croissance des rémunérations plus rapide que la croissance des effectifs s'explique par trois considérations :

<sup>47</sup> Le responsable régional centre-est se voyant confier le pilotage de deux régions.

- les salaires fixes ont été revalorisés entre 2,5 et 3 % chaque année dans le cadre des augmentations annuelles, sans pour autant s'écarter des augmentations de salaires pratiquées sur le marché français. En toute fin de période, l'augmentation est en décélération ;
- l'engagement des collaborateurs a été de plus en plus axé vers la performance, performance qui a été rémunérée par le salaire fixe, mais aussi par des primes sur objectifs et exceptionnelles d'un montant unitaire plus élevé ;
- les objectifs d'Eco-Emballages, notamment au vu des évolutions liées à son agrément, ont nécessité de faire appel à des compétences de plus en plus expertes et donc à des salaires plus élevés.

## 5. Le recours à des cabinets de recrutement

Eco-Emballages et Adelphe ont procédé, au cours de la période sous revue, à des recrutements importants mais qui n'ont pas, pour une année donnée, dépassé la dizaine de personnes. Cependant, la Cour a relevé un recours très fréquent à l'assistance de cabinet de recrutements.

Ainsi, un contrat cadre a été conclu avec le cabinet Catherine Fulda Accompagnement RH en septembre 2008. Ce prestataire a été sollicité jusqu'à début 2010. En 2009, l'éco-organisme a eu recours à 8 cabinets : Catherine Fulda ; Auréane ; Antea ; Leader Trust ; Hays ; Expectra ; Office ; Team ; Manpower. A partir de 2011, Eco-Emballages a mis en place des contrats-cadres avec les cabinets City one, Lincoln et Expectra. En 2012, il a été fait recours au cabinet Bouisset-Lafforgue pour le recrutement de la directrice Marketing.

Lors de l'achèvement du contrôle de la Cour, Eco-Emballages faisait appel à 6 cabinets de recrutement. Ces cabinets ont été choisis en fonction des métiers et / ou secteurs d'activité sur lesquels ils interviennent. « *Notre objectif est de disposer de prestataires nous permettant de recruter, si besoin, sur l'ensemble des métiers d'Eco-Emballages. (...) Nous avons travaillé à diversifier nos prestataires pour disposer d'une prestation de recrutement la plus adaptée à nos besoins* » (réponse écrite à la Cour). Les rémunérations de ces cabinets sont généralement calculées sur la base de la rémunération globale (fixe + variable) de la personne recrutée (18 % pour trois d'entre eux).

Sans mettre en cause l'opportunité de recourir à des cabinets de recrutement, en particulier pour recruter sur des emplois d'encadrement, la Cour s'interroge sur l'importance du nombre de ceux auxquels Eco-Emballages a recours –et donc leur coût- au regard du nombre de recrutements annuels.

## B. LES ELEMENTS DE LA REMUNERATION

### 1. Le salaire de base

Le salaire de base est déterminé selon, à la fois, l'échelle applicable aux salariés déjà présents chez Eco-Emballages ou Adelphe et occupant le même poste ou une fonction similaire (des spécificités peuvent exister selon l'âge, l'ancienneté, l'expérience dans le poste) ; et selon le salaire de référence du « marché », « *régulièrement réévalué au travers d'études externes des salaires du marché* »<sup>48</sup>. Cette partie fixe de la rémunération reconnaît la compétence et la responsabilité.

---

<sup>48</sup> Réponse EE à la Cour.

## 2. Les éléments variables de la rémunération

### a. La prime sur objectifs

Il s'agit en premier lieu de la prime dite sur objectifs (ou bonus), qui sanctionne la performance. Elle est liée aux objectifs fixés chaque année par la hiérarchie. Cette part variable croît en fonction du degré de responsabilité dans l'entreprise.

Tableau n° 7 : Répartition de la prime sur objectifs

Objectifs/ % par catégorie	Non cadres	Cadres – 6%	Cadres – 9 %	Cadres dirigeants – 22 %
Variable	4 %	6 %	9 %	22%

Source : EE

Pour 2012, le montant brut cumulé de ce bonus s'est élevé à 542.564 €.

### b. La prime exceptionnelle

Une prime exceptionnelle, liée à un investissement ponctuel ou à un évènement particulier peut également être versée. Au cours de la période sous revue, le montant annuel brut total de cette prime a oscillé entre 153.800 € et 83.500 €.

### c. Les autres éléments de rémunération :

- mise à disposition d'un véhicule pour les salariés itinérants (responsable régionaux, chefs de secteur, responsable de communication locale, chargés d'affaires, chargé de communication locale, responsable de centre de tri, responsable recyclage national, et les membres du CODIR) ;
- contrat de mutuelle (obligatoire pour les CDI) et prévoyance (pour l'ensemble des salariés) ;
- garantie sociale des chefs et dirigeants d'entreprise (GSC) pour le mandataire social ;
- tickets restaurant pour les salariés en régions.

## 3. Appréciations sur la rémunération

En 2010, Eco-Emballages a mandaté un cabinet à l'effet d'analyser la structure de rémunération de l'entreprise afin d'orienter davantage la politique de ressources humaines vers l'atteinte de ses objectifs stratégiques et donc de redéfinir à cet effet sa politique de rémunération. Cette étude est intéressante, dans la mesure où elle permet des comparaisons avec d'autres entreprises (même si la spécificité des éco-organismes ne facilite pas pleinement l'exercice). Les conclusions de cet audit étaient les suivantes :

- globalement les rémunérations pratiquées chez Eco-Emballages sont légèrement en-deçà des moyennes du marché ;
- un tiers des effectifs est rémunéré à plus de 15 % en dessous du marché ;
- la catégorie des cadres est moins bien positionnée que les autres populations, notamment la classe d'âge 36-45 ans de moins de 6 ans d'ancienneté ;
- les disparités géographiques sont faibles, les salariés des sites de Lille et de Limoges se caractérisent toutefois par la faiblesse de la rémunération variable.

Cependant, l'audit relevait remarquait en 2010 des augmentations de salaires fixes supérieures aux pratiques du marché (hors promotions) : + 3,5 % chez Eco-Emballages contre + 2,6% sur le marché. Il signalait également une politique de rémunération variable caractérisée par :

- sa faiblesse globale (inférieure environ de 33% aux pratiques du marché) en raison notamment de l'absence d'accord d'intéressement et de participation ;
- son caractère trop « automatique » et insuffisamment ciblé : tous les salariés sont éligibles, près de 100% en ont bénéficié alors que ce ratio est de 52 % sur le marché, ¾ des salariés perçoivent plus de 80 % de leur variable théorique contre 33 % sur le marché, des primes exceptionnelles ont été servies à plus du tiers des effectifs en 2010. En 2011, les collaborateurs du groupe Eco-Emballages / Adelphe ont atteint en moyenne leurs objectifs à 84 %.

Les principaux points d'alerte relevés étaient les suivants :

- des « talents », qui peuvent être positionnés significativement au-dessous du marché ;
- des pratiques de rémunération variable en décalage par rapport au marché (niveaux, différenciation, primes exceptionnelles) ;
- des disparités de positionnement salarial ;
- un manque d'outils pour faciliter et objectiver les processus RH.

La Cour a constaté à l'occasion de son contrôle qu'une large part des préconisations de cet audit a été mise en œuvre ou est en passe de l'être :

- **un accord de participation** a été conclu (entre la direction générale et la délégation du personnel) le 5 avril 2012. Il n'appelle pas de remarque particulière. La réserve spéciale de participation (calculée conformément aux dispositions légales) est répartie, entre les bénéficiaires désignés, proportionnellement à la durée de présence dans l'entreprise au cours de l'exercice, indépendamment du salaire. Chaque bénéficiaire titulaire d'un contrat de travail d'Eco-Emballages (hors stagiaires et mandataires) et comptant au moins 3 mois d'ancienneté perçoit la même somme quelle que soit sa rémunération. Elle a été versée en avril 2012, sur les résultats 2011, pour la première fois. Son montant total s'est élevé à 98.000 € et **1** a été décidé de verser un montant identique à chaque salarié, quel que soit son salaire ;
- la procédure d'évaluation des collaborateurs et d'attribution de **la part variable** de leur rémunération a été réformée en 2012. Désormais, cinq niveaux d'évaluation (au lieu de 4) seront retenus dans l'évaluation de la performance. Ils permettront, selon la direction, à la fois d'améliorer la finesse et la transparence dans l'évaluation. Le niveau médian devrait être représentatif du plus grand nombre de collaborateurs. Pour permettre une plus grande clarté, chaque niveau sera accompagné d'une définition détaillée. Par ailleurs, les objectifs à atteindre fondant l'évaluation et l'attribution de la part variable de rémunération ont également été précisées et trois catégories d'objectifs ont été identifiées<sup>49</sup>. Seule la pratique sur plusieurs années permettra de dire si cette réforme a permis effectivement d'atteindre l'objectif recherché.

#### 4. La rémunération des cadres dirigeants

La rémunération annuelle brute des cadres dirigeants d'Eco-Emballages (ie les membres du comité de direction, dont le nombre est passé de 6 à 10) a évolué, entre 2008 et 2012, de + 4,38 %.

S'agissant du directeur général, la part fixe de sa rémunération initialement fixée à 180.000 € bruts, a été portée à 200.000 € bruts par décision du conseil d'administration en date du 2 février 2012. La part variable, qui peut représenter au maximum 40 % du salaire fixe, lui a été versée de manière systématique, sauf au titre de l'exercice 2011 (91 % du bonus

---

<sup>49</sup> Individuels / commun / métier.

maximum applicable). En 2010, à l'inverse, un bonus exceptionnel lié aux négociations pour le nouvel agrément lui a été attribué.

Le directeur général bénéficie également du régime de retraite supplémentaire de l'article 83 du CGI (dit à cotisations définies) et, en sa qualité de mandataire social, de la garantie sociale des chefs et dirigeants d'entreprises (GSC), puisqu'il n'est pas éligible à l'assurance chômage. Il est attributaire d'un véhicule de fonction –depuis 2011, le modèle retenu, même si ses performances énergétiques sont satisfaisantes, va à l'encontre de « l'absence d'ostentatoire » qui caractérise par ailleurs la politique de l'entreprise en la matière- et ses notes de frais sont passées de 35.000 € en 2010 à 29.000 € en 2012.

Le Conseil d'administration du 2 février 2012, en fixant la rémunération du directeur général, indiquait prendre ses décisions « au regard des comparatifs de salaires de postes équivalents », sans davantage de précisions. C'est sans doute pourquoi il a décidé de faire appel à un prestataire, aux fins de réalisation d'une analyse comparée sur la structure de la rémunération des dirigeants, qui a conclu, en juillet 2013, après comparaison avec un panel « d'entreprises sélectionnées pour leur proximité avec Eco-Emballages (mission de service public, mode de gouvernance, domaines d'intervention...) » que « la rémunération globale de l'ensemble des dirigeants est en ligne avec celles constatées sur le marché ».

Dans sa réponse à la juridiction, le directeur général fait valoir qu'il peut être révoqué *ad nutum*, que son niveau de rémunération est conforme tant aux dispositions du décret du 26 juillet 2012 (qui impose aux mandataires sociaux des entreprises et établissements publics une rémunération qui ne doit pas être supérieure à vingt fois la moyenne des rémunérations des 10% des salariés de ces entreprises les moins bien rémunérés), qu'aux recommandations du «code de gouvernement d'entreprise des sociétés cotées» défini par l'AFEP et le MEDEF et que la qualité de sa gestion justifie le versement des parts variables qui lui ont été octroyées.

Si le niveau des rémunérations du personnel d'Eco-Emballages apparaît globalement convenable, celui du directeur général (qui a progressé en 4 ans de 34%, avantages en nature compris) conduit la Cour à rappeler qu'Eco-Emballages, comme Adelphe, s'ils ont certes le statut de sociétés anonymes, sont avant tout des structures sans but lucratif qui remplissent une mission d'intérêt général et dont les ressources sont issues de versements libératoires d'une obligation légale de faire. A la différence d'entreprises privées exerçant une activité marchande, elles ne sont donc pas confrontées à un marché concurrentiel et le risque de faillite est extrêmement réduit, voire quasi nul : leurs recettes sont garanties par des contrats et leurs dépenses, par nature, ne peuvent dépasser leurs ressources.

**Recommandation : Veiller strictement à l'évolution des charges de personnels (recrutements et rémunérations globales).**

## C. LE TEMPS DE TRAVAIL

Le temps de travail chez Eco-Emballages est régi, outre des dispositions légales et réglementaires, par un protocole d'accord en date du 1<sup>er</sup> avril 2004, modifié par un accord complémentaire signé le 20 décembre 2007. L'entreprise ne relevant d'aucune convention collective, l'accord est signé par le syndicat CFTC, seul représenté chez Eco-Emballages. Du point de vue juridique, il s'agit d'un accord d'entreprise au sens du code du travail. Il a été précédé d'un avis du comité d'entreprise.

Le dispositif retenu pour le personnel autre que le personnel d'encadrement est le suivant :

- passage de la durée hebdomadaire du travail de 39 à 38 h et demi, soit 1760 heures par an ;
- octroi d'une demi-journée RTT chaque mois (soit 6 jours par an) ;
- octroi de 11 jours par an (6 au choix du salarié, 5 au choix de l'employeur) ;
- soit un total de 18 jours de RTT par an.

Les cadres (non dirigeants) font l'objet d'un dispositif particulier (forfait jours) et d'un abonnement de 3 jours par an versé par l'entreprise sur un compte épargne temps. L'accord d'entreprise précise que les droits à jours de RTT sont calculés au prorata du temps de travail effectif dans l'entreprise. Cet accord ne s'est pas accompagné d'une réorganisation interne. Il exclut de son champ d'application les salariés à temps partiel, lesquels bénéficient depuis 2006 de 5 jours de congés supplémentaires accordés gracieusement par la direction à l'occasion des fêtes de fin d'année (usage à la discrétion de l'employeur). Un compte épargne temps a été créé, alimenté sur une base volontaire.

Adelphie dispose de son côté d'un accord RTT différent de celui d'Eco-Emballages : les horaires hebdomadaires ont été portés à 37 H (soit 1680 heures par an) et le nombre de jours RTT fixé à 12 jours par an. Il n'existe pas de distinction pour les cadres et aucun CET n'a été ouvert. Dans sa réponse à la Cour, la direction explique cette différence et sa volonté de ne pas harmoniser les deux régimes par les deux arguments suivants : « *avec les RTT, le nombre d'heures travaillées annuelles est peu différent entre les deux sociétés ; un accord RTT distinct permet à Adelphie de marquer sa singularité sans pénaliser ses employés* ».

Ces arguments apparaissent peu convaincants à la Cour, surtout depuis la réunion sur le même site de l'ensemble des salariés ; la juridiction recommande l'existence d'un accord commun, de préférence calqué sur celui en vigueur chez Adelphie, sous la réserve du compte épargne temps.

**Recommandation : Négocier un seul accord ARTT commun à Eco-Emballages et Adelphie, si possible aligné sur celui en vigueur chez Adelphie.**

#### D. LES RELATIONS SOCIALES DANS L'ENTREPRISE

Les entreprises EE et Adelphie sont dotées d'une délégation unique du personnel (qui tient lieu, conformément aux dispositions du code du travail, de comité d'entreprise) et d'un CHST. La Cour a constaté que ces instances fonctionnent correctement.

Par ailleurs, de manière plus informelle, il est d'usage que l'ensemble des salariés soient chaque année réunis (sur la base du volontariat) pour un exercice de décloisonnement et de management collectif, dans le cadre de « conventions internes » :

- en 2010, aucune convention n'a été organisée ;
- la convention interne 2011 s'est tenue sur deux jours (25 et 26 mai) au siège d'Eco-Emballages et au Théâtre Mogador à Paris. 220 personnes, soit 98,2% des effectifs du groupe, y ont assisté, selon la direction ;
- la convention interne 2012 s'est tenue sur deux jours (25 et 26 juin 2012) aux Berges de Seine à Seine Port (77). 200 personnes, soit 82,6% des effectifs du groupe, étaient présentes, selon la direction<sup>50</sup>.

Sans mettre en cause l'opportunité ni l'utilité de ce type de rassemblement, la Cour observe que leur coût est manifestement déraisonnable : 350.201 € pour la convention 2011, 317.504 € pour la convention 2012, soit, respectivement, 1 592€ et 1 587€ par collaborateur,

<sup>50</sup> La facture du cabinet chargé d'organiser la manifestation, n'en dénombre cependant que 192

même si une proportion significative des dépenses est constituée de frais de déplacement et d'hébergement des salariés venant des délégations régionales.

**Recommandation : Limiter les coûts d'organisation des conventions internes.**

S'agissant du climat social au sein des entreprises EE et Adelphe, il est constaté que les indicateurs d'alerte communément utilisés ne présentent pas de caractéristiques anormales.

Le turnover a évolué ainsi qu'il suit chez EE :

Tableau n° 8 : **Evolution du turn-over 2008-2012**

	CADRES	NON CADRES	TOTAL
2008	-	-	11 %
2009	-	-	5,42 %
2010	8,58 %	6,67 %	8 %
2011	13,25 %	0 %	9,27 %
2012	7,24 %	5,97 %	6,82 %

Source : données DRH/EE (le % rapporte le nombre de départs à l'effectif moyen par catégorie).

La moyenne nationale se situe entre 5 % et 15 % selon les secteurs professionnels. Dans le secteur tertiaire en 2012, elle s'est élevée à 12,7 %.

Tableau n° 9 : **Evolution du taux d'absentéisme 2010-2012**

	2010	2011	2012
Nombre de jours d'absence	980	1186	1270
Nombre de personnes absentes	97	95	102
Moyenne jours maladie / pers absentes	10,1	12,5	12,5
Taux d'absentéisme	1,9 %	2,2 %	2,3 %

Source : EE

La moyenne de jours maladie par collaborateur absent a évolué ainsi qu'il suit :

- 2010 : 4,9 jours
- 2011 : 5,7 jours
- 2012 : 5,9 jours

Il est regrettable que l'absentéisme ne soit pas suivi de façon automatisée. Le process est en cours.

Ces ratios, quoiqu'en très légère progression, restent inférieurs aux moyennes nationales<sup>51</sup>. Différents éléments ont cependant concouru, au cours des dernières années, à une dégradation du climat social interne, qui a été analysée par un audit externe demandée par la délégation unique du personnel et rendu au printemps 2012.

A côté de motifs de satisfaction réels, notamment un attachement fort à l'entreprise et surtout aux valeurs qui fondent sa mission, le rapport d'audit a relevé une dégradation de ce sentiment, une certaine démotivation, des tensions au sein des équipes et un sentiment de dévalorisation personnelle, des défauts de communication interne et de management (même si les difficultés sont très variables selon les services), un « open-space » au siège qui n'est pas

<sup>51</sup> La moyenne nationale 2012 pour l'absentéisme était de 3,84% des jours travaillés soit 14,5 jours par an et par salarié (baromètre de l'absentéisme d'Alma Consulting Group).

adapté à toutes les situations de travail et peut créer des tensions entre collègues, des difficultés particulièrement ressenties dans plusieurs délégations régionales (isolement, manque d'autonomie), enfin une méthode de gestion de crise en toutes circonstances, de la part de la direction générale, qui peut être déstabilisatrice.

La Cour a constaté que le comité de direction a réagi et s'est efforcé de tenir compte de ces conclusions et recommandations de l'audit :

- le suivi du climat social sera pérennisé (une nouvelle mission a été confiée à un cabinet pour construire un baromètre social) ;
- trois groupes de travail interne ont été constitués au cours de l'année 2012 pour travailler sur les sujets pointés par l'audit et se sont réunis à intervalles réguliers ;
- une personne chargée de la communication interne a été recrutée au sein de la DRH ;
- un accompagnement managérial a été mis en place pour les membres du CODIR (action dite 360°).

La « *construction d'une direction des ressources humaines optimisée* », demandée à plusieurs reprises par le Conseil d'administration, et considérée comme effective avec le recrutement d'une nouvelle DRH à compter du 16 juillet 2012, a également participé de ce mouvement d'ensemble. Le comité d'audit du 3 avril 2012 précisait ainsi que le nouveau DRH « *aura notamment pour missions de travailler sur le climat social, la surcharge de travail, la réorganisation des régions et sur la politique d'externalisation / internalisation des ressources* ».

La directrice des ressources humaines a été recrutée alors qu'elle accomplissait, au titre du cabinet de conseil dont elle est la fondatrice une mission d'assistance sur la fonction RH auprès d'Eco-Emballages. Cette situation « *pas très orthodoxe* » selon les termes mêmes employés par l'intéressée dans un courrier adressé le 30 octobre 2011 au Président du CA, n'est pas en soi critiquable, dès lors que sa candidature s'est inscrite dans le processus normal de recrutement engagé par la société et conduit par un cabinet spécialisé.

En revanche, la Cour s'étonne de ce que, alors même que les ressources humaines sont une priorité stratégique fixée au directeur général par le Conseil d'administration dans un climat social plutôt tendu, la nouvelle DRH n'ait pas été recrutée à temps plein (4/5°), afin de lui permettre de conserver son « *activité professionnelle secondaire* »<sup>52</sup> (article 4 du contrat de travail). Au-delà de cette journée hebdomadaire, le contrat de travail prévoit une autre dérogation : « *à titre exceptionnel, la société vous accorde 4 semaines d'absence durant notre première année de collaboration, qui ne donneront pas lieu à retenue de salaire* ».

La Cour ne peut qu'encourager les efforts engagés en matière de relations sociales, dont les résultats ne sont pas encore mesurés.

### **Recommandations :**

**Veiller à ce que la directrice des ressources humaines exerce ses fonctions à temps plein.**

**Envisager l'adhésion à une convention collective, en lien avec la direction générale du travail (DGT).**

---

<sup>52</sup> La directrice des ressources humaines a indiqué à la Cour ce que recouvrait cette activité secondaire : activité de coaching individuel, en particulier les engagements pris préalablement à son embauche ; suivi d'une formation continue de supervision « *requis par la déontologie de la profession* » ; cours dans une grande école de commerce.

## IV. LES DEPENSES D'HONORAIRES

### A. UN RECOURS EXPONENTIEL A DES MISSIONS D'AUDIT, DE CONSEIL ET D'ASSISTANCE

En 2011, les dépenses d'honoraires (comptes 6226 et 6227 et leurs subdivisions) représentaient 14,51% des charges d'exploitation hors dépenses de soutien et de reprise soit 8,29M€. Ce montant comprenait également les honoraires versés à des agences de publicité, qui relèvent des dépenses de communication qui seront analysées ci-après. En 2012, il passe à 10,2M€.

Ces dépenses ont augmenté de 29,05 % entre 2007 et 2012 (+2,3M€, dont près d'1,3M€ sont constitués par les frais d'audit externe), et s'élèvent à un montant total de 45,32M€ au cours de la même période (cf. annexe 6).

La ligne « Honoraires » est prédominante et présente un montant cumulé de 31 649 098 € pour la période sous revue (après reclassement entre la ligne « honoraires » et la ligne honoraires juridiques » de la balance (cf. annexe 5). L'examen des extractions SAP des comptes qui composent la ligne honoraires fait apparaître plusieurs grandes sous-catégories de dépenses et notamment des honoraires versés à des cabinets exerçant des missions de conseil en affaires et gestion, pour un montant cumulé de 8 918 400 €, ainsi que le recours permanent à une multiplicité de cabinets pour des motifs extrêmement variés, touchant tous les domaines d'activité des éco-organismes.

La Cour relève également que si la procédure de mise en concurrence prévue par le processus « achats » s'applique par principe au choix des cabinets d'avocats /et ou de conseil, dans les faits, ce choix se fait de gré à gré « *en fonction de l'expertise qui leur est reconnue dans leur domaine et de la sensibilité du dossier contentieux ou de la consultation à traiter. La procédure d'appel d'offres est appropriée aux prestations de recouvrement de créances et de rédaction de contrats* », ainsi que l'a précisé l'éco-organisme à la Cour. Des honoraires juridiques en forte croissance, malgré un renforcement du service juridique interne, ont été constatés.

Après reclassement, il apparaît que ces honoraires ont augmenté de 246,68% entre 2008 et 2009, lors de la crise de gouvernance de fin 2008 qui a généré de nouveaux contentieux et a amené Eco-Emballages à se faire conseiller en vue d'un renforcement de sa gouvernance. A l'exception de ce cas particulier, les honoraires juridiques recouvrent des prestations de conseil et consultation, de gestion des contentieux, de recouvrement des créances et de rédaction des contrats (hors contrats d'adhésion et contrats conclus avec les collectivités locales). Depuis 2009, le niveau des honoraires d'avocat se maintient à un niveau élevé avec 1,3M€ en 2010 et 1,7 M€ en 2012.

Par ailleurs, depuis avril 2012, il a été relevé que le traitement des contrats du groupe Eco-Emballages-Adelphe a été externalisé à compter du 2 avril 2012 s'agissant de la rédaction et la revue de contrats courants (prestations de service, partenariats, achats, etc.), les contrats avec les adhérents et les collectivités locales étant exclus de ce cadre.

Le recours élevé à des cabinets juridiques n'a pas empêché Eco-Emballages de structurer et de renforcer son service juridique au cours de la période sous revue par la création d'un poste supplémentaire. Eco-Emballages s'en explique en indiquant que « *cette augmentation (...) est liée au renforcement de la gouvernance d'Eco Emballages et d'Adelphe qui a généré une nette augmentation du nombre de Conseils d'Administration et la création de 5 comités spécialisés du CA (plus de 30 conseils et comités par an nécessitant la préparation d'un ordre du jour, la gestion des convocations, la transmission de documents*

*préparatoires et la rédaction d'un procès-verbal). Cette gestion des conseils et des comités a été internalisée à 100% car elle nécessite un niveau de connaissance du métier d'Eco Emballages très exigeant. »*

Dans ce contexte, la Cour ne saurait se prononcer sur l'opportunité du recours aux cabinets d'avocats et de conseil ni sur la qualité de ces prestations au regard des coûts exposés, mais souligne néanmoins le montant élevé des honoraires versés à des cabinets exerçant des missions de conseil en affaires et gestion, qui atteint un total cumulé de 8 918 400 € au cours de la période 2007-2012.

Dans leur réponse à la Cour, les éco-organismes ont fait valoir que le rapport de la mission d'audit précitée de 2009 avait mis en exergue une sécurisation juridique insuffisante des procédures internes ; que le recours à des cabinets de conseil aurait ainsi permis d'améliorer de façon significative cette situation Ils évaluent le « retour sur investissement » des missions d'audit, en termes soit de gains réalisés, soit de risques évités à hauteur d'un montant (près de 44 M€ au total entre 2011 et juillet 2013) largement supérieur à celui des dépenses d'honoraires payées. Par ailleurs, dans la période récente, l'envergure du projet d'expérimentation sur les plastiques (voir ci-après) a également nécessité l'accompagnement d'un cabinet de conseil.

## **V. LES DEPENSES DE COMMUNICATION**

### **A. UN CHAMP D'INTERVENTION MIEUX ENCADRE PAR LE CAHIER DES CHARGES DE L'AGREMENT 2011-2016, MAIS UNE PROCEDURE COMPTABLE CRITIQUABLE**

Le cahier des charges de l'agrément 2004-2010 était relativement succinct s'agissant des actions devant être menées par les éco-organismes en matière de sensibilisation, communication et d'information. La version 2011-2016 du cahier des charges fixe le cadre de l'action des éco-organismes en définissant des thématiques précises ainsi que les destinataires des actions à mener.

Le cahier des charges indique par ailleurs que l'éco-organisme est associé aux campagnes d'information nationales à destination de citoyens sur le geste de tri sélectif menées par le ministère en charge de l'environnement et l'Agence pour la maîtrise de l'énergie (ADEME) et qu'à cette fin, il provisionne chaque année 0,3% du montant total des contributions qu'il perçoit dans l'année. Cette provision a été constituée pour la première fois en 2011 à hauteur de 1,74M€.

La Cour émet les plus grandes réserves sur la régularité de ce dispositif au regard des règles budgétaires et comptables. Il prévoit en effet que l'Etat et l'ADEME, établissement public de l'Etat, puissent accroître les ressources dont ils disposent en vertu des autorisations budgétaires votées par le Parlement (ou par le Conseil d'administration, s'agissant de l'ADEME) pour effectuer des campagnes nationales de communication par des ressources privées perçues par des sociétés anonymes. Le risque de gestion de fait en recettes des deniers de l'Etat et de l'ADEME apparaît donc avéré, pour un montant potentiel (1,7 M€ en 2011) qui n'est pas négligeable, sauf à organiser le rattachement des sommes en cause au budget de l'Etat ou de l'ADEME par voie de fonds de concours. A ce jour, le dispositif prévu au cahier des charges 2011 – 2016 n'a pas été concrètement mis en œuvre ; la Cour croit donc nécessaire d'appeler l'attention du ministère chargé de l'environnement, de l'ADEME et des éco-organismes sur les risques qu'il comporte.

**Recommandation : Supprimer la clause des cahiers des charges des éco-organismes imposant à ces derniers de contribuer, à hauteur d'une provision annuelle de 0,3 % des contributions perçues, aux campagnes nationales d'informations décidées par le ministère et l'ADEME ou prévoir le rattachement des sommes en cause au budget de l'Etat ou de l'ADEME par voie de fonds de concours.**

## **B. UNE POLITIQUE COUTEUSE QUI PEUT SE REVELER SOURCE DE CONFUSION**

### **1. Des dépenses qui pourraient être mieux maîtrisées**

Les dépenses d'information et de communication constituent un poste de dépenses particulièrement important pour Eco-Emballages tant en masse : 15,3M€ en 2012 (selon les données issues de la comptabilité analytique transmises par Eco-Emballages), qu'en enjeu.

La Cour souligne que le niveau de dépenses atteint en 2012 (cf. annexe 8) est en partie dû à un « surcoût » entraîné par la célébration des 20 ans de l'éco-organisme qui a dépensé pas moins d'1,3M€ à cette occasion, dont 860k€ pour l'organisation de deux journées de rencontres, alors que le budget prévisionnel de cette dernière opération était de 350k€, l'organisation finalement retenue étant sans commune mesure avec le projet initial. En effet, il s'agissait à l'origine d'organiser un événement devant réunir 300 personnes pendant une journée, pour finalement aboutir à une manifestation réunissant près de 1500 participants (selon les informations communiquées par la société) sur deux jours. La Cour relève également que, selon les procès-verbaux du comité d'audit et du conseil d'administration, ce budget ne semble pas avoir fait l'objet de débats approfondis, ni quant au contenu du projet, ni quant à son montant.

S'il semble légitime qu'Eco-Emballages ait souhaité réaliser une opération d'envergure à l'occasion de son vingtième anniversaire, cette société, dont le financement est assuré par les contributions des adhérents, doit « *tout particulièrement veiller à limiter au maximum ses frais de fonctionnement* », comme l'indique son cahier des charges. Dès lors, l'ampleur donnée à la manifestation, et surtout les coûts y afférents, ne respectent pas, selon la Cour, l'esprit du cahier des charges.

Eco-Emballages a produit spontanément une note d'analyse relative à l'organisation des 20 ans dans laquelle la société fait état d'un retour sur investissement très positif. A la lecture de la revue de presse transmise par la société, il apparaît que si les échos médiatiques concernant cette manifestation sont effectivement nombreux, il n'en demeure pas moins que le même résultat aurait vraisemblablement pu être obtenu avec une manifestation moins coûteuse en termes de logistique.

### **2. Une politique de communication régulièrement critiquée et source de malentendus**

La politique de communication d'Eco-Emballages a été souvent critiquée. Elle a parfois suscité la polémique, tant au sein de la CCA que de la part d'associations de protection de l'environnement ou du président du comité de pilotage du plan national de prévention des déchets. De plus, le rapport de la mission d'audit précitée de 2009 évoquait plusieurs pistes d'amélioration.

La Cour a pu constater que ces préconisations ont été progressivement suivies d'effet, notamment l'élaboration d'un plan de communication ou la simplification des procédures pour le paiement du soutien à la communication. Toutefois un progrès peut encore être facilement réalisé, s'agissant de l'information relative à la communication dans le rapport annuel de la société. En effet, si le rapport détaille les différentes actions menées et leur

impact en termes de cibles atteintes, il ne fait pas apparaître les résultats des sondages et études réalisés. Il en est de même pour le coût de la communication. En effet, sont seulement mentionnées les grandes lignes de dépenses et le coût de la campagne de communication nationale n'est pas précisé, ce qui est regrettable.

Compte tenu de la part importante que représentent les dépenses de communication dans l'ensemble des charges de la société et des progrès restant à accomplir pour améliorer l'information des citoyens sur la manière de bien trier les emballages, la Cour recommande que le rapport annuel retrace ces dépenses de façon plus précise et détaillée (à l'instar de ce qui est fait pour les dépenses de soutien) et mentionne les résultats des études d'impact de la campagne nationale.

Par ailleurs, l'une des critiques récurrentes, partagée par la Cour, concerne la signification du Point vert, logo le plus souvent compris comme une consigne de tri alors qu'il signifie uniquement que l'entreprise qui l'appose sur son emballage s'acquitte d'une contribution financière auprès d'un éco-organisme. A cet égard, la dernière campagne de communication nationale et locale d'Eco-Emballages « M. Papillon » a contribué à entretenir la confusion. En effet, si l'on prend pour exemple l'un des spots, celui-ci indique : « *Cela fait 20 ans que le Point vert transforme le geste auguste du trieur en 40 millions de tonnes de matières recyclées, comme nous sommes des millions à avoir suivi le Point vert Eco-Emballages dans ses recommandations ...* ». Par ailleurs, les spots radio notamment se concluent par « *Eco-Emballages, le petit Point vert aux grands effets* » et ce thème est repris sur les supports papier.

Ces formulations laissent entendre que le Point vert est une recommandation de tri et associent le Point vert à l'acte de tri, contribuant ainsi à entretenir la confusion dans l'esprit du consommateur.

Selon l'éco-organisme, cette campagne « *[a pris] le parti de replacer le point vert dans le discours pour en faire le symbole de la mobilisation des acteurs et de l'efficacité du dispositif.* » Si ce point de vue se défend, il n'en demeure pas moins que les consommateurs vont « au plus court » et assimilent « point vert » et « recyclable et/ou issu du recyclage ». A cet égard, la Cour encourage Eco-Emballages à « *veiller par des études et des mesures régulières à vérifier la bonne compréhension du message vis-à-vis des consommateurs et des acteurs du dispositif (...) [et] à ajuster sa stratégie en fonction des résultats [de ces] études* », ainsi que la société s'y est engagée.

De plus, la Cour a constaté que le nom d'Eco-Emballages revient à plusieurs reprises dans un même message publicitaire, ce qui relève de l'autopromotion, comme le font des marques de produits dans leurs campagnes de publicité, alors qu'en l'espèce, il ne s'agit pas de promouvoir la société mais un acte de tri efficace. Cela est d'autant plus inexplicable qu'il s'agit d'une société chargée d'une mission d'intérêt général et non à but lucratif. Dès lors, Eco-Emballages devrait se limiter, dans ses campagnes audio-visuelles, à une seule mention de son nom, précisant que la société est bien à l'origine de la campagne, telle que par exemple : « *ceci est un message d'Eco-Emballages* » ainsi qu'il est fait pour d'autres campagnes nationales.

**Recommandation : Retracer les dépenses de communication de façon précise et détaillée dans le rapport annuel.**

### **3. Les récents efforts de clarification risquent d'être compromis**

La Cour prend acte de ce que des progrès récents ont été réalisés à l'initiative d'Eco-Emballages par la création de l'Info-tri Point vert qui associe le logo Point vert à des

consignes de tri, information que les entreprises sont financièrement incitées à faire figurer sur leurs emballages par l'attribution d'un bonus de 2%.

Pour sa part, le ministère chargé de l'environnement a élaboré un projet de décret sur la signalétique commune élaboré par le ministère chargé de l'écologie en application du Grenelle II. Ce texte prévoit une signalétique différente, le logo « Tri-man ».

Afin d'éviter toute nouvelle confusion entraînée par la surabondance d'information (multiplication des pictogrammes, campagnes d'informations menées par les différents acteurs : éco-organismes, ADEME,) les efforts en matière de communication semblent devoir s'orienter :

- vers la définition de consignes de tri univoques sur l'emballage (éviter des pictogrammes différents selon les metteurs sur le marché pour une même catégorie d'emballage), la systématisation de leur apposition sur les emballages par l'incitation (bonus) et la coercition (par voie réglementaire), et enfin, la non introduction de nouveau logo dont le sens n'est pas encore connu du grand public (cas de Tri Man), ce qui va nécessiter des campagnes de communication coûteuses et « alourdir » l'information figurant sur les emballages au risque de se révéler contre-productif ;

- vers des campagnes de communication axées sur la présence de la consigne de tri sur l'emballage, de façon à inculquer au consommateur le réflexe de regarder celui-ci au moment de le jeter, tout en maintenant le message sur l'importance du geste de tri.

Dans ce contexte, la Cour recommande :

- la finalisation, à l'initiative d'Eco-Emballages, de la charte d'information commune prévue par le cahier des charges de l'agrément, ce qui implique que les différents partenaires s'entendent sur un projet commun à fort enjeu ;

- l'harmonisation des messages, qui, comme l'indique le ministère chargé de l'environnement dans sa réponse à la Cour *« doit être réalisée via une collaboration active des éco-organismes avec les pouvoirs publics, car s'il est évident que les éco-organismes sont les plus expérimentés sur la communication propre à leur filière, les pouvoirs publics bénéficient eux d'une vision globale sur l'ensemble des filières. (...) Les éco-organismes doivent communiquer leurs actions aux autorités afin de s'assurer que les messages qu'ils souhaitent véhiculer sont en adéquation avec la politique développée en matière de filières REP. »*.

Enfin, la stratégie qui sera adoptée devra prendre en compte la perspective de la recyclabilité de l'ensemble du gisement des emballages plastiques ménagers, actuellement à l'étude et prévue à l'horizon 2015, qui pourrait être l'occasion de simplifier le message de tri.

### **Recommandations :**

**Harmoniser les messages de communication des pouvoirs publics sur le geste de tri avec ceux des éco-organismes.**

**Finaliser la charte d'information commune.**

## PARTIE VI : LES SOUTIENS AUX COLLECTIVITES LOCALES

### I. LE SOUTIEN FINANCIER AUX COLLECTIVITES LOCALES

#### A. L'ORGANISATION ET LES OBJECTIFS DU VOLET AVAL DE LA REP DECHETS D'EMBALLAGES MENAGERS

Le traitement des déchets comporte trois étapes clefs : la collecte (et pré-collecte) qui est désormais sélective (tri)<sup>53</sup>, le transport et le traitement (incinération ou recyclage).

En vertu de l'article L. 2224-13 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les communes sont compétentes pour la collecte et le traitement des déchets des ménages. Elles peuvent transférer à un établissement public de coopération intercommunale ou à un syndicat mixte, qui interviennent le cas échéant en liaison avec les départements et les régions, soit l'ensemble de la compétence de traitement des déchets des ménages, soit la partie de cette compétence comprenant le traitement, la mise en décharge des déchets ultimes ainsi que les opérations de transport, de tri ou de stockage qui s'y rapportent. Les opérations de transport, de tri ou de stockage qui se situent à la jonction de la collecte et du traitement peuvent être intégrées à l'une ou l'autre de ces deux missions.

Aux termes du cahier des charges de l'agrément de la société Eco-Emballages pour la période 2011-2016, « *l'obligation du titulaire consiste à contribuer financièrement ou pourvoir chaque année à la collecte, au tri et au traitement des déchets d'emballages ménagers de ses entreprises cocontractantes, dans le respect des dispositions du code général des collectivités territoriales* ». À ce titre, il « *soutient les collectivités territoriales (communes, établissements publics de coopération intercommunale, syndicats mixtes compétents) pour contribuer à la couverture des coûts associés à la gestion des déchets d'emballages ménagers, y compris ceux issus de la consommation des ménages hors foyer* ».

Dans la période précédente (2005-2010), la mission de la société était de « *contracter avec les producteurs, ou importateurs, de produits commercialisés dans des emballages, afin de prendre en charge la valorisation des déchets d'emballages ménagers* ». Si les termes de l'agrément 2005-2010 (prendre en charge la valorisation), pouvaient avoir deux sens, ceux de l'agrément 2011-2016 sont plus clairs : contribuer à la couverture des coûts. La mission d'Eco-Emballages, s'agissant de l'aval de la filière, est donc avant tout financière.

Mais, pour juger de la réalisation de cette mission, l'Etat utilise un objectif plus large : le pourcentage des emballages ménagers effectivement recyclés. La performance d'Eco-Emballages est donc jugée à l'aune de ce critère alors même que sa réalisation effective dépend entièrement de l'action des collectivités en vertu de leur clause de compétence.

Pour fixer à Eco-Emballages ses objectifs, le cahier des charges 2005-2010 reprenait les objectifs globaux fixés au niveau européen par la directive 2004/12/CE du 11 février 2004 modifiant la directive 94/62/CE "emballages et déchets d'emballages" : atteinte au 31 décembre 2008 d'un taux de valorisation d'au moins 60 % et un taux de recyclage de 55 %.

---

<sup>53</sup> Dans la pratique, la collecte peut être organisée selon deux modes : en porte-à-porte ou par apport volontaire. La collecte en porte-à-porte représente 74 % des tonnages de la collecte sélective des emballages-papiers, alors qu'à l'inverse, l'apport volontaire représente 80 % des tonnages de la collecte sélective du verre. Le schéma de collecte sélective distingue lui entre la collecte bi-flux (papier/emballages ou corps creux/corps plats) ou multi-matériaux. La collecte bi-flux concerne près de 80 % des collectivités en milieu rural alors que la collecte multi-matériaux est prépondérante en milieu urbain.

Cependant, le cahier des charges ne contenait aucun objectif chiffré pour les années 2009 et 2010. Par ailleurs, il n'était pas cohérent avec les objectifs de la directive dans le détail matériau par matériau. Il allait au-delà pour l'acier (75 % au lieu de 50 %) et pour le verre (65 % au lieu de 60 %) mais restait en-dessous pour l'aluminium (30 % au lieu de 50 %), le papier-carton (50 % au lieu de 60 %) et les plastiques (21,5 % au lieu de 22,5 %).

Le cahier des charges de l'agrément 2011-2016 indique qu'Eco-Emballages « *participe activement à l'atteinte de l'objectif national de recyclage matière et organique de 75 % des déchets d'emballages ménagers à partir de 2012* », objectif national fixé par la loi "Grenelle I". Il précise que « *le titulaire met en œuvre les actions nécessaires pour contribuer activement à l'atteinte, à partir 2012, du taux de recyclage matière et organique de 75 % des déchets d'emballages ménagers. Il présente à cet effet chaque année un plan d'actions détaillé des moyens qu'il compte mettre en œuvre* ».

L'objectif de recyclage de 75 % a été établi au moment des discussions du Grenelle de l'environnement sur proposition d'Eco-Emballages et n'a fait l'objet d'une évaluation préalable ni par les services de l'Etat, ni par l'ADEME. L'objectif européen est resté inchangé à 55 % de recyclage et 60 % de valorisation.

La mission d'audit précitée d'avril 2009 a constaté que cet objectif de 75 % avait pour origine une initiative partenariale entre Eco-Emballages, l'ANIA et l'ILIEC. La mission notait, en avril 2009, que seuls les services d'Eco-Emballages travaillaient sur les conséquences de la fixation d'un tel objectif et qu'aucune étude ne permettait de « *penser qu'un tel objectif correspond à un optimum pour la collectivité, tant du point de vue économique que du point de vue environnemental* ».

Aucune étude d'impact préalable interne à l'administration n'a pu être retrouvée. Le rapport du gouvernement sur "les modalités d'évolution et d'extension du principe de responsabilité élargie des producteurs dans la gestion des déchets" de mars 2012 indique que « *d'éventuelles évolutions [des objectifs] ou extensions [du périmètre] devront ainsi systématiquement reposer sur des études démontrant leur pertinence au regard des enjeux majeurs poursuivis aujourd'hui* ». Il est regrettable que le ministère n'ait pas appliqué en 2009 le principe qu'il recommande en 2012.

La seule étude qui existait antérieurement au Grenelle de l'environnement est celle réalisée par un cabinet de conseil belge sur les coûts et bénéfices des objectifs européens de recyclage des déchets d'emballages ménagers et industriels. L'étude, qui a servi aux travaux de révision des directives européennes sur le sujet, cherche à établir des objectifs de recyclage correspondant à un optimum économique. Elle se fonde sur une étude de cycle de vie pour l'ensemble des emballages. Ses conclusions sont à prendre avec précaution, notamment parce qu'elle part d'hypothèses toujours discutables de monétisation des impacts environnementaux (sur la santé, la pollution, etc.). Cette étude concluait que l'objectif optimal de recyclage des déchets ménagers se situait, pour la France, entre 45 et 68 %. L'objectif du Grenelle de l'environnement se situe donc au-delà de cette fourchette large.

Par ailleurs, dans le nouvel agrément, l'objectif global de 75 % n'a pas été décliné matériau par matériau. Eco-Emballages continue néanmoins à suivre ces taux de recyclage par matériau, données qui figurent également dans le tableau de bord établi par l'ADEME. S'agissant des plastiques, cette présentation distingue les bouteilles et flacons des autres plastiques, ce qui ne permet pas une comparaison directe avec l'objectif européen qui est globalisé. A l'inverse, le suivi distingue l'acier et l'aluminium alors que l'objectif européen est fixé globalement pour les métaux. Les objectifs européens sont aujourd'hui tous dépassés.

Enfin, l'article 46 de la loi "Grenelle I" a prévu que « *la couverture des coûts de collecte, de tri et de traitement sera portée à 80 % des coûts nets de référence d'un service de collecte et de tri optimisé* ». Pas plus que l'objectif de recyclage à 75 %, cet objectif de couverture des coûts à 80 %, repris dans le cahier des charges de l'agrément d'Eco-Emballages, n'a fait l'objet d'étude préalable d'impact par l'administration.

## **B. L'ORGANISATION DES RELATIONS ENTRE ECO-EMBALLAGES ET LES COLLECTIVITES LOCALES**

### **1. Le cadre contractuel de la relation avec les collectivités locales**

Le cahier des charges de l'agrément prévoit qu'Eco-Emballages « *contracte, selon un contrat type, avec les collectivités territoriales compétentes en matière de collecte et/ou de traitement qui en font la demande, et qui collectent et trient en vue du recyclage matière ou organique les déchets d'emballages ménagers apparentés aux cinq matériaux suivants : acier, aluminium, papier-carton, plastique et verre selon la règle du matériau majoritaire* », contrat-type dit "multi matériaux". Une dérogation permettant de conclure des contrats mono-matériaux est prévue pour l'outre-mer.

En vertu de ces contrats, Eco-Emballages verse aux collectivités locales des soutiens financiers, fonction d'un barème détaillé appelé "barème aval". Dans la période sous revue, deux barèmes se sont succédé : un barème D jusqu'en 2010 et un barème E à partir de 2011.

Au 31 décembre 2011, les 1 162 contrats en vigueur couvrent 99,2 % des communes et 98,5 % de la population française. Sur ces contrats, 1 030 correspondent au barème E du nouvel agrément. Les 145 contrats portant sur des zones de population supérieure à 100 000 habitants représentent à eux-seuls les deux-tiers de la population couverte.

Tableau n° 10 : **Soutien financier aux collectivités locales (en M€)**

<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
379	394	404	410	515	549

Source : *comptes annuels Eco-Emballages et Adelphe*

Le nombre de contrats d'Eco-Emballages avec les collectivités locales connaît une décreue très lente. De fin 2007 à fin 2012, le nombre de contrats a baissé de 15 % et la population couverte par des contrats a augmenté de 7 % dans le même temps.

Certains acteurs plaident pour une décreue encore plus sensible du nombre de contrats. Ils s'appuient notamment sur l'existence de très petits contrats : 34 contrats couvrent chacun une population de moins de 2 000 habitants (dont six des communes de moins de 1 000 habitants dans des situations atypiques notamment insulaires). De même, 19 contrats ont porté sur des transferts financiers de moins de 10 000 € en 2012.

Une réduction forte du nombre de contrats pourrait avoir un impact favorable mais très marginal sur les coûts de gestion d'Eco-Emballages (le traitement administratif des contrats avec les collectivités locales mobilise 22 collaborateurs). Mais il accentuerait les problèmes de transparence du système car cela conduirait à multiplier les contrats avec des structures départementales n'ayant que la compétence traitement sans gérer directement la collecte (cf. l'analyse détaillée ci-après). L'effort doit donc porter sur les contrats manifestement trop petits, même si le regroupement de ces contrats est avant tout tributaire de la stratégie de coopération intercommunale sur le sujet des ordures ménagères et de leur traitement.

L'argument selon lequel la taille des contrats favoriserait les performances n'est au demeurant pas établi. Les analyses de la Cour montrent que la performance, mesurée en soutiens financiers d'Eco-Emballages par habitant<sup>54</sup>, décroît légèrement en fonction de la taille.

## 2. L'organisation d'Eco-Emballages sur le territoire

Eco-Emballages est organisé en huit grandes régions qui sont en charge de l'aval et de l'amont mais ne traitent ni des filières de matériaux (verre, acier, aluminium, papier et carton, plastiques) ni du contrôle de la relation avec les entreprises. La gestion administrative des contrats est confiée à trois entités spécifiques délocalisées. De ce fait, les régions sont fortement tournées vers les collectivités locales, ont une connaissance précise de l'activité de collecte et de tri de ces dernières et se consacrent principalement à des activités de conseil, en particulier en matière de communication.

A partir de 2002, la baisse de la présence régionale de l'ADEME a laissé une place croissante à Eco-Emballages qui devient *de facto* l'organisme référent sur l'ensemble de la collecte sélective.

Eco-Emballages attribue à chacun de ses représentants régionaux un plan d'action annuel qui a consisté, dans les années récentes, à focaliser leur action sur les collectivités les moins performantes. Aujourd'hui, la cible est concentrée sur les 50 collectivités affichant des taux de recyclage les plus bas, et principalement les villes les plus importantes.

Si le déploiement régional d'Eco-Emballages est jugé positivement par les collectivités locales, il a pu faire l'objet de débats internes. Toutefois, la mission d'audit sur ce sujet souhaitée par le comité d'audit n'a pas pu être menée à ce jour, faute de disponibilité.

Cependant, il apparaît illusoire de vouloir atteindre l'objectif national d'un taux de recyclage à 75 % sans un outil de proximité favorisant la mobilisation des acteurs locaux. La question est donc plutôt celle d'aménagements à la marge du système. Par ailleurs, des réflexions pourraient être engagées sur la mutualisation de cet outil de proximité avec d'autres éco-organismes.

### C. UN BAREME D (2005-2010) RELATIVEMENT EFFICACE MAIS TRES CONTESTE

#### 1. Les dispositifs du barème D

Alors que le barème C (1999-2004) avait pour objectif d'impulser le développement de la collecte sélective, la mise en place du barème D s'est faite avec la préoccupation de prendre en compte la qualité environnementale et surtout la maîtrise des coûts. Il était reproché au barème C son caractère inflationniste : dans certaines conditions, la tonne supplémentaire triée augmentait le taux d'aide aux tonnes précédentes.

Le barème D reposait principalement sur une aide à la tonne triée avec un taux variant par tranches de performance de la collecte (exprimée en kg/hab/an) : les taux des trois premières tranches étaient croissants, le plafond de la troisième tranche était censé correspondre à la totalité du "gisement" du matériau soumis au point vert et le taux de la quatrième tranche (qui en théorie correspond donc à des emballages "non cotisants") était ramené au taux de la première.

---

<sup>54</sup> Les soutiens étant principalement fondés sur les tonnages collectés sélectivement et sur des indicateurs de performance du service, le ratio soutiens/hab est un relativement bon indicateur de performance.

A ce soutien de base s'ajoutait un système de majorations pour la performance globale, l'habitat vertical ou l'habitat rural dispersé qui atténuaient la transition entre le barème C et le barème D, ce dernier étant moins lié au niveau brut de performance. Ces majorations avaient aussi pour but de donner des moyens supplémentaires aux collectivités défavorisées par certaines de leurs caractéristiques (densité, etc.). Ces majorations étaient largement appliquées puisque la majoration à la performance globale touchait 90 % de la population et la majoration à l'habitat vertical en touchait 88 %. La majoration pour l'habitat rural, moins appliquée, n'était pas plafonnée. Elle aboutissait de ce fait à des soutiens par habitant disproportionnés par rapport au coût de collecte d'un habitat dispersé.

Tableau n° 11 : **Les majorations du barème D (en K€)**

	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Performance globale	48 066	51 997	53 915	56 449
Habitat vertical	20 723	22 214	23 415	24 278
Habitat rural dispersé	18 922	20 200	20 849	21 581
Collectivités touristiques	119	0	0	0
<b>Total majoration</b>	<b>87 830</b>	<b>94 411</b>	<b>98 179</b>	<b>102 308</b>
<b>Total des soutiens "matière"</b>	<b>289 442</b>	<b>340 500</b>	<b>353 475</b>	<b>364 978</b>
<b>Poids des majorations</b>	<b>30,3%</b>	<b>27,7%</b>	<b>27,8%</b>	<b>28%</b>

Source : CCA, rapports d'activité Eco-Emballages.

Le poids initial des majorations (30 % en 2007) était beaucoup plus fort que dans le barème C (8 % en 2004), pour ensuite passer à environ 28 %.

Le soutien au tri était complété par des soutiens à la valorisation énergétique, à la communication et à l'optimisation. Le soutien à la valorisation énergétique qui existait déjà dans le barème C a simplement connu une très partielle simplification de ses règles de calcul. Ce soutien concernait un tiers des collectivités locales mais 62 % de la population.

Le soutien à la communication concernait la quasi-totalité des collectivités (97 % en 2007) et s'est fortement accru (30,5 M€ en 2007 contre 22,3 M€ en 2004), notamment grâce à l'introduction « d'ambassadeurs du tri » pour les collectivités de plus de 10 000 habitants. Fin 2008, on en dénombrait 2 070 pour un objectif de 3 000.

Les soutiens à l'optimisation ont été introduits avec le barème D afin de mieux connaître les coûts, d'évaluer les leviers d'optimisation et d'améliorer la qualité.

Par ailleurs, le cahier des charges de l'agrément de 2004 prévoyait un lissage des effets du passage du barème C au barème D et précisait qu'une compensation devait s'appliquer si le passage au barème entraînait une baisse des soutiens à la collectivité (compensation intégrale jusqu'en 2008, à 50 % en 2009 et 25 % en 2010). En 2007, la compensation a atteint 22 M€, soit 5,5 % des soutiens aux collectivités locales, pour ensuite décroître à 20 M€ en 2008, 7,4 M€ en 2009 et 3,8 M€ en 2010.

Cette compensation, dont les modalités de calcul ont parfois conduit, en pratique, au maintien du barème C, a été largement critiquée. En effet, si la collectivité locale augmentait sa performance de tri et que, grâce à cela, sa contribution sous le barème D repassait au-dessus du barème C, elle gardait néanmoins son droit à compensation : sur les 22 M€ versés en 2007, 7,2 M€ l'ont ainsi été au-delà de ce qu'aurait coûté une simple "garantie de recettes".

Enfin, contrairement à ce qui était affiché, plusieurs dérogations amendaient le dispositif de soutien aux collectivités locales défini par le barème D. Au total, 160 dérogations (12 % des contrats) avaient été accordées, portant sur le contrat (sous dix formes différentes) et sur l'exploitation (huit natures de dérogations). Plus ou moins ponctuelles, accordées, selon

les cas, par divers niveaux de responsabilité, elles ont nui à la lisibilité du système, l'ont compliqué et fait peser le doute sur son équité.

Le barème D devait se substituer au barème C au 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivant la date de fin du contrat du barème C. Si les collectivités locales ont assez rapidement délibéré pour adopter le nouveau barème, le rythme de signature des contrats a été plus lent en raison des délais d'instruction et de formalisation des contrats. Au début de la période sous revue (1<sup>er</sup> janvier 2007), 84 % des contrats étaient signés sous le régime du barème D. Fin 2007, il restait encore 89 contrats sous barème C (8 %) couvrant 2 millions d'habitants.

## 2. Des résultats positifs mais un système contesté

### a. Des objectifs chiffrés de valorisation atteints ou dépassés

Le tableau n° 11 montre qu'au 31 décembre 2008, les objectifs du cahier des charges de l'agrément d'Eco-Emballages ont été dépassés pour tous les matériaux sauf le plastique dont l'objectif était pourtant inférieur à l'objectif européen. Les résultats sont aussi inférieurs aux objectifs de la directive européenne pour le papier-carton (54 % au lieu de 60 %).

Tableau n° 12 : **Evolution des taux de recyclage et de valorisation**

	2004	2008	Objectif 2008	2010
Acier	96%	110% <sup>55</sup>	75%	116%
Aluminium	23%	31%	30%	33%
Papier-Carton	51%	54%	50%	55%
Plastique	19%	20,9%	21,5%	22%
Verre	68%	79%	65%	82%
<b>Total Recyclage</b>	<b>56%</b>	<b>62,6%</b>	<b>55%</b>	<b>63,8%</b>
<b>Total Valorisation</b>	<b>71%</b>	<b>79%</b>	<b>60%</b>	

Source : Bilan pluriannuel 2005-2008 de l'activité des sociétés Eco-Emballages et Adelphe, ADEME, 30 juin 2009. Tableau de bord ADEME – actualisation septembre 2012

Toutefois, la mission d'audit 2008-2009 CGEDD-IGF-CGIET mettait en doute la fiabilité de ces indicateurs. Eco-Emballages reconnaissait, dès 2009, dans le document de présentation du Plan national de tri et de recyclage transmis aux membres de la Commission consultative d'agrément que :

- les taux de recyclage des métaux étaient majorés (par la prise en compte des produits issus de l'incinération ...) ;
- le taux de recyclage du verre était surestimé (du fait de la comptabilisation, dans la collecte sélective, d'une partie du verre issu de l'activité des cafés, hôtels et restaurants) ;
- le taux de recyclage des papiers et cartons, et dans une moindre mesure, celui du plastique étaient surestimés (par une sous-estimation du gisement contribuant).

Le rapport des inspections ministérielles de 2009 avait estimé que le taux réel de recyclage serait inférieur d'environ 10 % au taux affiché par Eco-Emballages (taux fin 2009 de 61 %). Cependant, il faut préciser que les données présentées par l'éco-organisme sont encadrées par des dispositions légales et réglementaires (notamment la décision 2005/270/CE

<sup>55</sup> Le taux supérieur à 100 % s'explique par la prise en compte, prévue au cahier des charges, d'une part non-emballage.

et la norme française NF EN 13430) et que, dans les cas de conflit ouvert, les divergences d'interprétation ont été arbitrées par l'autorité politique. Il n'entre pas dans les compétences de la Cour de valider ou d'invalider des calculs qui font aujourd'hui plutôt consensus entre Eco-Emballages et l'ADEME.

b. Des soutiens financiers aux collectivités croissantes

Comme le montre le tableau n° 9, partant d'un volume de soutien financier aux collectivités locales de 302 M€ en 2004, le barème D a permis de passer à un soutien de 379 M€ en 2007 et d'atteindre 410 M€ en 2010, soit une augmentation de 36 % entre 2004 et 2010. Sur la même période, la population couverte par des contrats n'a augmenté que de 9 %. Ainsi, le soutien moyen par habitant est passé de 5,3 €/hab en 2004 à 6,5 €/hab en 2010.

Cependant, les collectivités territoriales ne s'étaient pas approprié certains nouveaux soutiens aussi vite que prévu (optimisation, communication, ambassadeurs du tri). Il en est résulté que les soutiens ont été inférieurs aux prévisions contenues dans le cahier des charges, moins-value compensée par les recettes issues de la revente des matériaux, plus de deux fois supérieures aux prévisions.

Selon le bilan pluriannuel 2005-2008 de l'ADEME, le total des soutiens versés aux collectivités locales a été inférieur de 95 M€ aux prévisions du cahier des charges, différence due à :

- la hausse du gisement de plastiques beaucoup moins forte que prévu (-41 M€),
- la sous-utilisation des budgets de soutien à la communication et à l'optimisation par les collectivités (-54 M€).

c. Des critiques des collectivités locales

En dépit de ces résultats, le barème D a fait l'objet de nombreuses critiques résumées ainsi dans la mission d'audit CGEDD-IGF-CGIET : « *le barème D est jugé technocratique, lourd, compliqué, sujet à interprétation (avec des règles qui changent tout le temps), injuste (car favorable aux grosses collectivités et à celles dont les performances sont faibles) et inégalement appliqué, trop limité et traduisant un désengagement (baisse du soutien à la communication ...)* ».

L'analyse menée par KPMG en 2008 du processus de justificatif par les collectivités locales et de leur contrôle par Eco-Emballages, avant d'effectuer les versements, corrobore ce sentiment de lourdeur du dispositif. Mais elle la voit comme la contrepartie de la sécurisation effective du processus et des paiements.

Un point qui focalisait, à juste titre, les critiques de lourdeur, était celui du soutien à la communication avec une vérification systématique des outils de communication utilisés (affiches, dépliants) avant de verser les soutiens.

À la fin de l'agrément, le dispositif mis en œuvre par Eco-Emballages avait atteint une partie de ses objectifs, en particulier en matière de performance globale de collecte, de tri et de recyclage grâce à un barème incitant à la performance. Il a permis une croissance de 36 % des soutiens financiers aux collectivités locales. Mais le système de compensation avait révélé d'importants effets pervers, conduisant parfois à un maintien *de facto* du barème C qu'il était censé avoir remplacé. Enfin, excessivement complexe, ayant conduit à des dérogations multiples accordées dans des conditions insuffisamment transparentes, n'ayant pas permis la consommation des montants initialement affichés et votés, il avait contribué à altérer la relation entre Eco-Emballages et les collectivités et fait naître une large suspicion.

## D. LE DISPOSITIF ACTUEL : BAREME E

### 1. Les principales caractéristiques du barème E

Le barème E pour la période 2011-2016 a été élaboré dans un groupe de travail comprenant des représentants des collectivités territoriales avec la participation du comité de concertation Eco-Emballages – Association des maires de France.

La formule arrêtée pour le barème E n'apparaît pas beaucoup plus simple que celle du barème précédent. Délibérément, elle fonde la majeure partie des soutiens sur les masses collectées. Dans un climat très conflictuel, la formule du barème avait fait l'objet d'un vote négatif de la commission d'agrément. En pratique, ce barème suscite cependant beaucoup moins de critiques que son prédécesseur.

Le barème E s'applique à travers un contrat type unique encadrant les relations entre Eco-Emballages et les collectivités territoriales. Il incarne une volonté d'impliquer les collectivités territoriales par une incitation à la performance et par des campagnes et actions de sensibilisation et de conseil auprès des élus, de leurs associations et des habitants.

Le barème E comprend neuf types de soutiens différents. Trois soutiens de base payent le dispositif mis en place :

- le soutien à la collecte sélective (SCS) qui est principalement l'application d'un tarif unitaire par matériau aux tonnages collectés (cf. tableau n° 13),
- le soutien aux actions de sensibilisation (SAS) qui est la somme de deux tarifs : un tarif de sensibilisation à la communication (égale à 2,48 € par tonne recyclée) et un tarif à la sensibilisation par l'action des ambassadeurs du tri (égale à 4,75 € par tonne recyclée multiplié par un coefficient de mobilisation),
- le soutien au développement durable par la performance du service (SDD) qui vise à inciter à la performance qualitative de la collecte sélective (cf. infra).

Tableau n° 13 : Soutien unitaire standard par tonne recyclée

Acier	Alu	Papier-carton non complexé	Papier-carton mêlé	Papier-carton complexé	Plastiques	Verre
62 €	278 €	202 €	101 €	234 €	596 €	4,4 €

Source : Cahier des charges de l'agrément 2011-2016

A ces soutiens de base, s'ajoute un soutien à la performance (SPR), fonction du taux moyen de recyclage pour l'ensemble des matériaux. Il s'applique à partir d'un taux moyen de recyclage supérieur à 35 % pour être maximal pour un taux moyen de recyclage supérieur à 80 %. Il vise à favoriser l'atteinte de l'objectif national de 75 %.

Le barème comprend aussi des mesures pour assurer une offre de reprise des matériaux sur l'ensemble du territoire (SRM), un soutien pour les expérimentations sur le dispositif (SED), un soutien pour les déploiements hors du domaine public (SAA) et un soutien "générique" pour augmenter l'efficacité du dispositif et en réduire les coûts (SAN). Enfin, en attendant la fin de la montée en puissance des dispositifs de collecte sélective, le barème comprend toujours un soutien pour les autres valorisations (SAV) pour les métaux hors collecte sélective, la valorisation organique, la conversion énergétique et les déchets d'emballages sans consigne de tri.

Au total, les soutiens augmentent plus rapidement que le taux moyen de recyclage.

Tableau n° 14 : Les soutiens du barème E

Soutien	Montant estimé	Réalisation 2011*	Réalisation 2012
Soutien à la collecte sélective (Scs)	292 M€	375 M€	312 M€
Soutien à la performance (Spr)	135 M€		128 M€
Soutien aux actions de sensibilisation (Sas)	35 M€	27 M€	23 M€
Soutien au développement durable par la performance du service (Sdd)		3 M€	7 M€
Soutien pour les autres valorisations (Sav)	8,5 M€	50 M€	57 M€
Soutien pour les déploiements hors du domaine public (Saa)	10 M€		
Soutien DOM-COM		1 M€	2 M€
Soutien pour augmenter l'efficacité du dispositif et en réduire les coûts (San)	5 M€		
Soutien métaux expérimentaux		1 M€	
<b>Total au barème E</b>	<b>485,5 M€</b>	<b>457 M€</b>	<b>528 M€</b>
<b>Total des soutiens**</b>		<b>515 M€</b>	<b>549 M€</b>

\* Données ADELPHE + Eco-Emballages. \*\* 132 contrats au barème D étaient encore en vigueur en 2011.

Source : CCA, rapports d'activité Eco-Emballages.

La mise en place du barème E s'est accompagnée de la mise à disposition des collectivités locales d'un simulateur. Nettement plus utilisé (12 000 simulations conduites pour un peu plus d'un millier de contrats) que le simulateur mis en place pour le barème D, cet outil a contribué à apaiser les tensions qui étaient nées de la complexité du barème D et des injustices ressenties, souvent appuyées sur les concepts de seuil, de plafonnement, de compensation et de majoration.

Le barème E se distingue de son prédécesseur en ce que ses différentes composantes sont presque toutes (à deux exceptions près, minoritaires en termes de montants versés, le soutien aux actions nationales et génériques et le soutien à l'action de sensibilisation auprès du citoyen) calculées sur la base des tonnes recyclées. Cette notion de "barème à la performance" est appréciée par les collectivités locales.

Le barème E conserve, en dépit des critiques formulées par les associations de protection de l'environnement, un soutien aux autres modes de valorisation (SAV) dont l'incinération. Or, en 2009, le champ d'application de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) sur l'enfouissement des déchets non dangereux a été étendu aux installations d'incinération des déchets ménagers et assimilés. Le SAV, via son tarif pour les déchets d'emballages dépourvus de consigne de tri, revient donc *in fine* à "rembourser" à la collectivité une partie de la TGAP dont elle s'est acquittée. Ce "remboursement", fruit d'un compromis lors de la négociation du nouvel agrément, devrait diminuer au fur et à mesure que le volume des déchets hors consigne de tri décroît. Ce recul est donc fortement conditionné à l'issue de l'expérimentation sur le recyclage des films plastiques.

La mise en œuvre du barème D avait fait ressortir sa singulière complexité ; les différents acteurs avaient alors appelé à une simplification. Comprenant 14 soutiens contre 12 à son prédécesseur, prioritairement basé sur les tonnes collectées ainsi que les collectivités le demandaient, le barème E est, peut-être, plus lisible que son prédécesseur, sans apporter toutefois toute la simplification attendue.

Les contestations formulées pendant les premières années de mise en œuvre de ce nouveau barème sont peu nombreuses et nettement moindres que celles qui avaient porté sur le barème D. Elles portent souvent sur les points qui ne sont pas clairement exprimés ou explicitement chiffrés dans le document contractuel. Les critiques sont ainsi concentrées sur

le soutien au développement durable qui représente pourtant, en volume, une part très minoritaire des versements.

## **2. Le soutien au développement durable**

Le cahier des charges de l'agrément prévoyait un soutien financier à l'optimisation fondé sur « *des critères techniques, économiques, sociaux et environnementaux* ». Celui-ci est devenu dans les CAP, un soutien au développement durable par la performance du service de la collecte sélective (SDD) qui valorise la performance qualitative de ces services et cherche à les faire progresser.

Le SDD se fonde sur l'atteinte de neuf cibles économiques, sociales ou environnementales :

- le coût complet de la collecte sélective en €/tonnerecyclée ;
- le % de couverture des coûts de la collecte sélective couvert par les soutiens et les ventes de matériaux ;
- le niveau de refus en kg/an/hab ;
- l'effectif du service de collecte et de tri par tonne recyclée ;
- le nombre de tonnes recyclées par ambassadeur du tri ;
- le nombre d'accidents du travail avec arrêt par tonne recyclée ;
- le % de tonnes recyclées sur le total des ordures ménagères ;
- la performance globale de collecte sélective en kg/hab/an ;
- l'évaluation simplifiée de l'empreinte carbone.

La collectivité doit effectuer une déclaration annuelle, via internet, qui détaille ses résultats sur chacune des cibles. Les objectifs sont fixés annuellement par Eco-Emballages après consultation du comité de concertation de l'AMF. Si la collectivité atteint trois cibles sur neuf, elle obtient un SDD égal à 4 % de son soutien de base. Si elle atteint six cibles sur neuf, le SDD passe à 8 % du soutien de base.

Malgré la lourdeur du système déclaratif, 43 % des collectivités contractantes ont effectué une déclaration. Le soutien versé est passé de 3 M€ en 2011 à 7 M€ en 2012. Cela reste donc un soutien marginal qui a néanmoins provoqué un nombre de contestations et une fréquence d'échanges dans les diverses instances de concertation sans commune mesure avec son poids financier. Les contestations portent principalement sur le fait que la valeur des cibles du soutien SDD n'est pas précisée dans le CAP mais fixée annuellement par Eco-Emballages.

Cependant, le SDD a le mérite d'inciter à alimenter la base e-dd qui est la plus complète, à ce jour, sur les coûts des systèmes de collecte sélective et d'alimenter également un véritable tableau de bord de la qualité des services de collecte. Il convient sans doute, pour faciliter l'acceptation d'un système déclaratif lourd, qu'Eco-Emballages travaille sur les simplifications possibles, sur une meilleure transparence dans la fixation des cibles annuelles et sur la qualité des retours d'information pour les collectivités locales.

## **3. Le soutien à la communication**

Le principe du soutien aux dépenses de communication des collectivités en faveur de la collecte sélective figurait déjà, de manière détaillée, dans le cahier des charges de

l'agrément 2004-2010. Face aux critiques tant de la mission d'audit conjointe CGEDD-IGF-CGIET que de l'ADEME, le dispositif a été assoupli et simplifié dans le nouvel agrément.

Contrairement au barème D qui prévoyait un financement par Eco-Emballages sur facture et preuve de l'action menée, le barème E repose sur le double principe de la responsabilisation de la collectivité et du soutien proportionnel à la performance de collecte sélective. L'éco-organisme rémunère la sensibilisation via un soutien forfaitaire à la tonne collectée (2,48 €/t). La collectivité est seulement tenue de fournir un récapitulatif des actions de communication mises en œuvre, sans justification des dépenses engagées, ni fourniture des documents de communication.

Cette évolution a mis fin à de nombreux conflits et à la réticence des collectivités qui acceptaient difficilement que le soutien à la communication soit soumis à une « validation de la campagne conduite » par EE et regrettaient la lourdeur de la justification (fourniture d'une copie de l'encart publié, etc.).

L'éco-organisme s'interroge aujourd'hui sur le risque de voir certaines collectivités réduire leur budget effectif de communication. Cette inquiétude ne doit pas pour autant conduire à remettre en question un mécanisme simple et malgré tout incitatif : une collectivité qui réduirait drastiquement sa communication risquerait de voir ses performances de collecte sélective reculer et donc verrait son soutien financier baisser.

Le conflit entre les différents acteurs se focalise désormais sur les campagnes nationales de l'éco-organisme et de l'ADEME.

#### **4. L'incitation à la prévention**

Le rapport du gouvernement sur "les modalités d'évolution et d'extension du principe de responsabilité élargie des producteurs dans la gestion des déchets" de mars 2012 indique, dans son orientation n°11 que « *lors du renouvellements du cahier des charges d'agrément de la filière des emballages ménagers, une révision du barème aval encadrant les soutiens financiers que peuvent percevoir les collectivités territoriales pourra être effectuée de manière à favoriser la prévention des déchets. Actuellement, le coût restant à la charge de la collectivité territoriale peut en effet être supérieur pour celles qui ont engagé des actions de prévention des déchets d'emballages ménagers par rapport à celles qui se sont investies pour la performance de la collecte séparée* ».

Le risque ainsi mis en avant est largement théorique. Il impliquerait que les actions de prévention de ces collectivités conduisent à une baisse significative des tonnes collectées sélectivement et donc une baisse du soutien versé par Eco-Emballages. Selon les retours des délégations régionales d'Eco-Emballages, les collectivités qui ont une politique active de prévention des déchets sont aussi celles qui ont la politique la plus active de communication et de promotion du tri. Elles ont donc des performances au-dessus de la moyenne en matière de tonnages recyclés. De plus, les actions de prévention ont, à ce jour, un impact sur le volume global des ordures ménagères plus que sur le tonnage collecté sélectivement. Cependant, le problème pourra se poser à la marge lors du prochain agrément si le taux de recyclage atteint un plateau et stagne et si la prévention produit des effets significatifs.

Au total, le barème E, en tant que tel, ne fait plus l'objet de contestations majeures de la part des collectivités locales ; les contestations étant plus générales et visant *in fine* à faire pression pour obtenir l'augmentation de l'enveloppe globale des soutiens.

## **E. LE SUIVI ET LE CONTROLE DES SOUTIENS FINANCIERS AUX COLLECTIVITES**

Dans le cadre du contrat qu'ils signent, Eco-Emballages et la collectivité locale prennent sept engagements distincts. Le Pôle Gestion du Dispositif (PGD), en charge pour Eco-Emballages et Adelphe de la relation administrative et financière avec les collectivités, est garant de leur bonne application. Pour cela, et dans le cadre de la certification ISO 9001, un tableau de suivi trimestriel des engagements a été mis en place en 2012 afin de contrôler le respect de chacun de ces engagements et de mesurer l'amélioration continue du processus administratif. Le versement des soutiens par Eco-Emballages est conditionné au respect des sept engagements de la collectivité.

Les soutiens financiers font l'objet de quatre acomptes trimestriels (dont le total ne peut dépasser 85 % du budget de l'année) et d'un solde annuel liquidatif versé l'année suivante. La collectivité locale déclare, avec justificatifs, trimestriellement l'activité de collecte, de tri et de recyclage qui lui incombe. Ces données fondent l'auto-facturation par Eco-Emballages, au nom et pour le compte des collectivités locales.

Divers contrôles sont prévus avant le versement :

- le liquidatif ne peut être initié que si le contrat avec la collectivité est complet, les contrôles de traçabilité ne révèlent pas d'anomalie et toutes les déclarations trimestrielles sont reçues et validées (en particulier les tonnes déclarées livrées par les collectivités sont égales aux tonnes déclarées par les repreneurs, des vérifications par sondage dans les centres de tri sont également effectuées) ;
- le calcul du liquidatif fait l'objet de plusieurs validations internes selon la taille de la collectivité concernée puis d'une validation par la collectivité ;
- les ordres de virement ne peuvent être signés que par le directeur financier et le directeur général ;
- les soutiens sont versés directement au trésor public, sans intermédiaire.

Lors de son audit, fin 2012, le commissaire aux comptes a jugé satisfaisant le niveau de contrôle interne relatif au processus de gestion des soutiens financiers aux collectivités locales, tout en faisant un certain nombre de recommandations d'amélioration. La principale d'entre elles concerne la séparation des tâches dans les opérations "versement-comptabilité" : la comptabilité fournisseur gère l'auto-facturation, les paiements et les modifications de RIB. Le commissaire aux comptes recommandait donc de transférer une partie de ces tâches à un autre service ou de mettre en place un contrôle de second niveau. Suite à cet audit, un renforcement de la séparation des tâches a été mis en place à partir de mai 2013.

Lors du comité d'audit du 12 septembre 2012, le directeur général avait évoqué la possibilité de faire réaliser par la société ADIT un audit anti-corruption du processus de gestion des soutiens aux collectivités. Finalement, il n'a pas été jugé nécessaire d'y procéder en raison du résultat satisfaisant de l'audit du processus interne par le commissaire aux comptes. Cependant, ce travail n'a pas exactement le même périmètre, les mêmes objectifs et les mêmes outils qu'un audit anti-corruption qui, selon la Cour, se justifie toujours.

## **II. LES MODALITES DE REPRISE DES MATERIAUX COLLECTES**

Selon le cahier des charges de l'agrément, la mission d'Eco-Emballages consiste à favoriser « *l'augmentation et l'amélioration de la qualité des débouchés des matériaux issus du geste de tri des emballages ménagers et veille[r] à leur recyclage effectif dans des*

*conditions environnementales et sociales satisfaisantes* ». Pour assurer la bonne reprise des matériaux, Eco-Emballages conditionne ses soutiens financiers au respect de certains standards de qualité (par exemple, pour être acceptés, les déchets en verre collectés sélectivement doivent contenir au moins 98 % de verre, les autres matériaux comme les bouchons en plastique ou en métal ne devant donc pas dépasser 2 %).

## **A. LE FONCTIONNEMENT DE LA REPRISE DES MATERIAUX**

### **1. Les tarifs de reprise des matériaux**

Les collectivités locales ont la liberté de choisir entre trois options de reprise des matériaux collectés qu'Eco-Emballages est tenu de présenter de manière objective et neutre.

Dans l'option individuelle, des clauses commerciales propres à chaque contrat organisent la reprise des matériaux par un repreneur choisi par la collectivité, ces contrats sont négociés individuellement avec des clauses de prix spécifiques à chaque contrat. Les prix de reprise des matériaux sont donc différents selon les collectivités et sont négociés librement entre la collectivité et son repreneur.

Dans l'option filières, qui correspond à l'application de l'article R. 543-59 du code de l'environnement, il s'agit d'une offre prédéfinie et publique d'enlèvement et de recyclage, mise en œuvre par les cinq filières matériaux (verre, plastique, aluminium, acier, papier-carton)<sup>56</sup>, avec une obligation de contractualiser avec toute collectivité qui le souhaite, les prix de reprise, proposés par les filières et garantis au minimum à zéro par les sociétés agréées, sont identiques pour toutes les collectivités sur l'ensemble du territoire, basés sur une formule de calcul définie dans le contrat.

Dans l'option fédération, une convention cadre fixe les clauses générales communes pour l'enlèvement et le recyclage par les opérateurs des fédérations, des clauses particulières sont négociées entre la collectivité et son repreneur : les prix de reprise, garantis au minimum à zéro par les fédérations, sont différents selon les collectivités.

En 2007, l'option filières concernait des collectivités locales couvrant 65 % de la population (contre 90 % en 2004), l'option fédération en moyenne 30 % et l'option individuelle 5 %. Il existe néanmoins de fortes différences selon les matériaux : l'option filières couvrait 99 % de la population pour le verre alors qu'elle n'en couvrait que 56 % pour l'acier. En 2012, l'option filières couvre près de 100 % de la population pour le verre mais est passée sous les 50 % pour les autres matériaux. L'option fédérations est désormais majoritaire pour l'acier et l'aluminium en collecte sélective ou les plastiques et l'option individuelle se concentre sur l'acier et l'aluminium en mâchefers.

Depuis la mise en place de la reprise option fédérations (et de la reprise option individuelle), qui ouvre la possibilité aux collectivités territoriales de choisir elles-mêmes l'entrepreneur qui reprend les matières collectées, triées et recyclées, le prix de reprise desdites matières a progressé. Toutefois, l'évolution des prix de reprise reste soumise à de très fortes variations qui s'expliquent en grande partie par la conjoncture économique et les fluctuations sur les marchés des matières premières. Dans un système où l'offre n'est pas connectée à la demande (mais fonction des taux de collecte et de recyclage), toute chute conjoncturelle de la demande se retrouve immédiatement dans les prix. Ce fut le cas de manière très forte en 2009.

---

<sup>56</sup> Les cinq filières sont regroupées dans une SA (Inter-Emballages), qui est actionnaire d'Eco-Emballages à hauteur de 20 % du capital.

Tableau n° 15 : Evolution du prix de reprise des matériaux

(€/t)	2007	2008	2009	2010	2011	Moyenne 2008-2011	2012
Acier CS	98	135	69	120	177	128	173
Acier mâchefers	51	83	24	57	72	61	77
Aluminium CS	544	432	249	458	499	418	482
Aluminium mâchefers	677	661	341	575	665	573	662
Papier-carton	64	49	26	72	102	63	
Plastiques	187	213	89	194	358	217	317
Verre	19	19	20	22	22	21	21
<b>Recette totale</b>	<b>136 M€</b>	<b>146 M€</b>	<b>87 M€</b>	<b>158 M€</b>	<b>236 M€</b>	<b>64 M€</b>	<b>218 M€</b>

Source : Tableau de bord ADEME – septembre 2012, Eco-Emballages rapport annuel 2012

En moyenne, ces dernières années, les collectivités territoriales qui ont fait le choix de la reprise option fédérations ont bénéficié de conditions au moins aussi avantageuses au prix, il est vrai, d'une plus forte incertitude. Les gains de l'option fédérations peuvent être très significatifs : en 2012, le prix moyen constaté dans cette option pour la reprise de l'acier et l'aluminium en mâchefers est un tiers supérieur au prix de reprise garanti de l'option filières. Mais l'écart-type par rapport à ce prix moyen peut être très fort et il arrive que le prix de l'option filières soit plus avantageux (cas du plastique en 2011 et 2012). Les prix moyens constatés pour l'option individuelle se situent entre ceux des deux autres options mais avec des écart-types encore plus forts, ce qui signifie que quelques collectivités en tirent un très grand avantage là où d'autres sont nettement perdantes.

Il convient de noter que, dans l'option filières, ce sont les filières, ou pour certains matériaux leurs repreneurs désignés, qui supportent le risque juridique et financier de la reprise des matériaux et qui contractualisent directement avec les collectivités. Ce sont ainsi les filières ou leurs repreneurs qui s'engagent à leurs propres risques à payer les prix planchers positifs proposés dans leur contrat de reprise aux collectivités. Ce sont également les filières qui s'engagent en cas de défaillance d'un de leur repreneur à en désigner un nouveau intervenant dans les mêmes conditions.

Toutefois, les filières ne supportent pas le risque d'un effondrement des cours des matériaux. En cas de survenance de prix de reprise négatifs, Eco-Emballages s'est engagé à verser le complément nécessaire au maintien du prix de reprise égal à zéro, à la filière concernée ou à son repreneur désigné. Compte tenu des cours actuels des matières premières, le risque est assez théorique. Néanmoins, il n'est fait aucune mention de cet engagement hors bilan d'Eco-Emballages dans les états financiers publiés par l'éco-organisme. Il serait souhaitable que cette lacune soit corrigée.

## 2. L'aide aux zones éloignées

L'aide aux zones éloignées (AZE) est une compensation partielle du surcoût de transport supporté par les collectivités éloignées des usines de recyclage. Elle est la contrepartie de l'obligation faite aux opérateurs de proposer une offre de reprise avec un prix unique national public et une obligation de reprise en tout point du territoire. Ces contraintes font que les opérateurs concernés se retrouvent surtout à reprendre les matériaux des collectivités les plus petites et les plus isolées. Sans compensation, ce désavantage structurel conduirait les opérateurs à appliquer des prix de reprise inférieurs et le taux de couverture des coûts dans les zones isolées s'en trouverait affecté d'autant. L'AZE permet donc l'application d'un barème de soutien unique aux collectivités, quelle que soit leur localisation.

Le barème de l'AZE, établi pour la période 2011-2013 à partir d'une étude de 2010 sur les coûts de transport qui devra être actualisée en 2013, est structuré par type de matériau et par tranche de distance de 50 km allant de 0 à 600 ou 750 km (aide plafonnée au-delà pour ne pas inciter à l'accroissement des distances). Ainsi, une tonne de verre qui doit parcourir 310 km occasionne une aide de 10,6 €.

Le montant de l'AZE a été de 15,2 M€ en 2007, de 15,5 M€ en 2008, de 17,1 M€ en 2009, de 15,1 M€ en 2010, de 16,9 M€ en 2011 et de 6,7 M€ en 2012.

Le système est relativement bien contrôlé. Tous les trajets "origine - destination" sont déclarés par les opérateurs dans le système informatique d'Eco-Emballages. Ces déclarations font l'objet d'un contrôle de cohérence systématique. Par ailleurs, des contrôles ponctuels sont effectués pour le compte d'Eco-Emballages par des cabinets spécialisés pour vérifier, sur une sélection de lots, l'exactitude des déclarations (vérification des preuves de livraison : factures, bons de livraison...). Une fonction informatique est en cours d'ajout pour que les recycleurs confirment en ligne la réception des transports.

### **3. Le rôle du comité d'information matériaux**

Le cahier des charges de l'agrément pour 2004-2010 avait créé des comités d'information matériaux pour chacun des cinq matériaux, composés de représentants de l'ADEME, de l'éco-organisme, des collectivités locales, de la filière de matériau concerné et des fédérations professionnelles. Ces comités, sans pouvoir décisionnel, ont vocation à renforcer le processus de concertation entre le titulaire et l'ensemble des partenaires et à favoriser la transparence. Leur action doit permettre d'orienter les collectivités de façon plus juste dans le choix concernant leur option de reprise.

Le cahier des charges pour 2011-2016 a accru le rôle de ces comités dans la circulation de l'information au bénéfice d'une plus grande transparence. Ces comités doivent réaliser un bilan annuel sur les conditions de reprise du matériau, faisant état de l'évolution des cours des matières secondaires similaires ou comparables et des prix de reprise pratiqués, ainsi que de la qualité des matériaux repris. Ils sont également informés par les filières matériaux des modalités contractuelles de reprise. Enfin, ils ont désormais un rôle explicite de proposition afin d'améliorer l'option de reprise et de recyclage proposé par Eco-Emballages.

### **4. Le contrôle de la filière aval**

L'éco-organisme devait définir des bonnes pratiques dans des cahiers des charges et s'assurer que les opérateurs du marché s'efforcent de recycler correctement les produits. Pour ce faire, Eco-Emballages exerce un droit de regard sur les filières en aval, via des contrôles réalisés par des bureaux d'études au sein des filières de collecte, de tri et de recyclage, pour s'assurer que le prestataire qui sépare les fractions les remet ensuite à un opérateur qui sera capable soit de les purifier, de les affiner et de les remettre sur le marché, soit de les détruire définitivement si elles sont non réutilisables.

D'après le bilan effectué par l'ADEME en juin 2009, Eco-Emballages avait procédé à 113 audits entre 2006 et 2008. Des non conformités avaient été constatées dans 82 % des audits, correspondant essentiellement à des défauts de traçabilité administrative ou à l'absence d'information sur l'origine ménagère des emballages lors de la vente. Depuis cette date, la fréquence des contrôles a été augmentée (334 en 2011 et 413 en 2012) et les problèmes de traçabilité sont en diminution même s'ils restent encore fréquents sur les circuits de commercialisation longs qui font intervenir plusieurs intermédiaires.

## **B. LES RISQUES DE DISTORSION DE CONCURRENCE**

À plusieurs reprises, la société Eco-Emballages qui occupe une place centrale dans la gestion des déchets d'emballages ménagers a été accusée de déborder du cadre fixé à l'éco-organisme en charge de la mise en œuvre de la responsabilité élargie du producteur des déchets d'emballages ménagers.

### **1. Valorplast**

L'Autorité de la concurrence a été saisie par une entreprise concurrente (DKT international) sur les possibles entraves à la concurrence élevées par Eco-Emballages et Valorplast.

Valorplast, premier système collectif de reprise des déchets de la filière plastique créé en 1993, est liée à Eco-Emballages par une convention, comme il en existe avec chacune des filières de matériaux. L'Autorité de la concurrence a relevé notamment qu'Eco-Emballages par son comportement avait pu orienter les collectivités dans leur choix de mode de reprise et que les relations entre Eco-Emballages et Valorplast étaient susceptibles d'aller à l'encontre de la neutralité d'Eco-Emballages vis-à-vis des différents opérateurs. L'Autorité a estimé que la procédure de contrôle des conditions de recyclage, mise en œuvre par Eco-Emballages à la demande des repreneurs souhaitant proposer leurs services aux collectivités, était susceptible de constituer une barrière à l'entrée de nouveaux opérateurs. Elle a relevé également qu'Eco-Emballages avait communiqué de manière privilégiée à Valorplast des informations sur la date de renouvellement des contrats avec les collectivités locales et sur les propositions de prix de reprise faites par DKT. Dans cette affaire, il a été établi qu'Eco-Emballages faussait le jeu de la concurrence en présentant aux collectivités territoriales une offre manifestement orientée.

Par décision n° 10-D-29 du 27 septembre 2010, l'Autorité de la concurrence a accepté les engagements pris par Eco-Emballages et Valorplast pour faire face aux préoccupations de concurrence soulevées, les a rendus obligatoires et a clos la procédure.

Deux ans plus tard, dans un avis n° 12-A-17 du 13 juillet 2012, l'Autorité de la concurrence a rappelé aux éco-organismes leur obligation de délivrer aux collectivités locales une information neutre et objective.

### **2. Mapeos**

En 2006, Eco-Emballages a initié un projet de SIG (système d'information géographique Mapeos) pour les collectivités territoriales. Il s'agissait d'un site web permettant d'obtenir des données quantitatives et qualitatives sur la collecte et le tri dans chaque collectivité, grâce à une carte interactive du territoire français. Le projet s'articulait sur trois niveaux : un premier niveau, gratuit, destiné à fournir de l'information aux collectivités et deux niveaux, prestation de service payante, permettant l'optimisation de la collecte et du tri et des tracés des parcours de collecte.

Le projet devait être achevé en 2008 mais a très rapidement pris du retard. Il a fait l'objet d'un partenariat, début 2007, avec la fédération nationale des activités de la dépollution et de l'environnement (FNADE) et l'AMF qui y voyait deux avantages : fournir gratuitement aux collectivités un SIG que ces collectivités n'auraient pas pu se payer et leur permettre, avec peu de moyens, d'utiliser des outils techniques performants pour adapter les tournées à leurs besoins et vérifier la pertinence de leurs choix techniques.

En 2009, deux sociétés spécialisées dans les SIG ont déposé un recours devant l'Autorité de la concurrence accusant Eco-Emballages de pratiques anti-concurrentielles sur le marché de la fourniture de logiciels de gestion de la collecte de déchets aux collectivités locales. L'Autorité, dans sa décision n° 09-D-22 du 1<sup>er</sup> juillet 2009, a estimé qu'il était trop tôt au vu de l'avancement du projet pour se prononcer.

Suite à la mise en ligne en 2010 du premier niveau (Mapéos informations), les autres niveaux ne sont jamais entrés en production et le service a été rapidement arrêté. Dans son rapport scientifique sur le crédit impôt recherche 2011, Eco-Emballages met en avant des raisons de contraintes techniques importantes. S'agissant de la partie des prestations payantes, le rapport indique pudiquement que « *cette partie de l'application n'a jamais été mise en ligne pour diverses raisons* ». Outre les raisons techniques, les conflits d'intérêts potentiels, la remise en cause, par ses partenaires, de la légitimité d'Eco-Emballages à intervenir sur ce terrain concurrentiel et l'incapacité de l'organisme à définir un prix du produit attractif tout en restant conforme au droit de la concurrence ont conduit à l'abandon du projet.

Au total, Eco-Emballages a dépensé 4,4 M€, hors dépenses de personnel interne, pour le projet Mapéos. Les sommes qui avaient initialement été immobilisées ont toutes depuis été passées en charges.

### **3. Eco-Emballages, fournisseur de services aux collectivités locales**

Dans le bilan pluriannuel de l'activité d'Eco-Emballages et d'Adelphe, publié en juin 2009, l'ADEME rappelait à la société anonyme qu'elle n'a aucune légitimité à « *revendiquer seule une mission de référent sur la globalité de la gestion des déchets municipaux...* ». Elle regrettait aussi, de concert avec les autres filières REP, d'avoir été insuffisamment associée à des initiatives d'Eco-Emballages qui s'écartaient de sa compétence et de son champ d'activité.

Par ailleurs, la FNADE s'est plainte, au sein de la commission consultative d'agrément, de l'élargissement des missions de formation conduites par l'éco-organisme. Ces missions, dépassant assez largement l'accompagnement de la collectivité locale sous contrat (assistance administrative, formation aux documents du barème, aide à l'optimisation), venaient en concurrence avec les services proposés commercialement par les entreprises du secteur.

La question des interventions des éco-organismes dans le champ concurrentiel a été traitée dans l'avis de l'Autorité de la concurrence du 13 juillet 2012, qui rappelle que, dans sa décision du 15 juin 2011, la Commission européenne a considéré que l'intervention d'Eco-Emballages dans les contrats entre les collectivités locales et les repreneurs, notamment par la fixation d'un prix de reprise minimal, n'était pas contraire aux traités européens, l'éco-organisme n'en retirant aucun profit direct. L'Autorité a cependant réaffirmé les obligations de confidentialité qui pèsent sur les éco-organismes pour les informations qu'ils collectent auprès des prestataires.

S'agissant des activités de conseil aux collectivités locales, elle estime qu'aucun principe de concurrence ne s'oppose à ce que les éco-organismes en fassent mais à deux conditions : (i) qu'ils délivrent des conseils de façon objective et neutre et (ii) que « *si les données et les informations dont disposent les éco-organismes avaient la caractéristique de "données essentielles", elles devraient être mises, sous certaines conditions, à la disposition de tous les concurrents souhaitant exercer une activité de conseil* ». Enfin, l'Autorité de la concurrence considère que les missions statutaires des éco-organismes paraissent

« incompatibles avec l'exercice d'une activité de prestation de collecte, de tri et de traitement de déchets, au sein d'une même structure ».

#### 4. L'action d'Eco-Emballages comme opérateur

Dans le prolongement de la loi Grenelle I, le cahier des charges pour l'agrément 2011-2016 a demandé à Eco-Emballages de pallier l'absence de filières de recyclage dans certaines collectivités territoriales d'outre-mer (DOM-COM). Il prévoit que, « dans le respect des dispositions des articles L.2224-13 à L.2224-16 du code général des collectivités territoriales et des dispositions contractuelles existantes, le titulaire pourvoit dès 2011 de manière progressive à la gestion des déchets d'emballages ménagers (tri et traitement et, le cas échéant, collecte séparée) dans les collectivités territoriales des DOM ou les COM qui le souhaitent, qui n'ont jamais contractualisé avec un titulaire sur la base d'un contrat "mono-matériau" ou "multimatériaux", et qui se caractérisent par une absence de fiscalité pour la gestion des déchets ou par une impossibilité de mettre en œuvre une fiscalité suffisante au regard des coûts de fonctionnement de la gestion des déchets d'emballages ménagers. Le titulaire met en œuvre les dispositions nécessaires pour assurer la couverture d'au moins la moitié de ces territoires au plus tard en 2014 ».

L'Autorité de la concurrence considère que cette situation est acceptable car Eco-Emballages n'agit pas comme un prestataire sur le marché du traitement des déchets mais comme un donneur d'ordre. Il vient en substitution des collectivités locales et non des opérateurs. Il ne serait donc pas un concurrent des professionnels du traitement des déchets.

Des demandes d'intervention ont été faites pour Mayotte et pour la Guyane. Le système de collecte sélective devrait y être opérationnel respectivement fin 2013 et en 2014.

### III. LA TRANSPARENCE DU SYSTEME

#### A. LA PLACE DE LA CONNAISSANCE DES COÛTS DANS LE SYSTEME

Dès la mise en place de la REP emballages ménagers, la question du partage, et donc de la connaissance des coûts, a été au cœur du dispositif. La logique de la responsabilité élargie du producteur vise à internaliser les coûts chez le producteur, afin à la fois d'assurer le financement du traitement du déchet et d'inciter à la prévention de la production de déchets.

Le code de l'environnement prévoit ainsi que les producteurs/importateurs d'emballages doivent « pourvoir à la gestion de l'ensemble de ses déchets d'emballage » et précise que le cahier des charges de l'agrément fixe « les bases des versements opérés par l'organisme ou l'entreprise agréé en vue d'assurer aux collectivités territoriales le remboursement du surcoût susceptible de résulter pour celles-ci du tri des déchets ».

Ce système instaure une dualité de responsabilité : la responsabilité opérationnelle de la collecte et du tri des emballages appartient bien aux collectivités locales et s'inscrit dans la responsabilité plus large de collecte et traitement de l'ensemble des déchets ménagers (article L. 2224-13 du CGCT), de leur côté, les producteurs assument une responsabilité purement financière et partielle (le surcoût lié au tri et au traitement des emballages).

Les exigences du service public de collecte des déchets et le fait que seules les collectivités aient le contact direct avec les ménages justifient ce partage de responsabilité. Il pose néanmoins certaines difficultés :

- il suppose une transparence des coûts de collecte et traitement par les collectivités locales ;
- il impose une charge sur les entreprises sur laquelle elles n'ont pas de levier d'optimisation ;
- il ne garantit pas la maîtrise des coûts du système, ce qui, en retour, peut amener à sa remise en cause.

Le cahier des charges de l'agrément 2004-2010 indiquait clairement que la gestion des déchets d'emballages ménagers « *s'inscrit dans une politique de maîtrise des coûts globaux de gestion des déchets ménagers* » et ajoute que « *le titulaire de l'agrément veille particulièrement à l'équilibre économique et financier du système mis en place dans le cadre du décret du 1<sup>er</sup> avril 1992.* ». Dans ce cadre, Eco-Emballages avait la double mission de contribuer techniquement et financièrement aux études des collectivités locales visant à mieux connaître leurs coûts et à optimiser leurs opérations.

Le cahier des charges 2004-2010 confiait un rôle à l'ADEME en matière de suivi des coûts mais en des termes assez flous et de manière indirecte. Il indiquait que le titulaire « *met en place un partenariat avec l'ADEME dont l'une des missions est l'observation des coûts de la gestion des déchets, pour garantir la cohérence des modalités de calcul des coûts, permettre aux outils et démarches mis en œuvre d'appréhender l'ensemble du service public d'élimination des déchets* ».

En juin 2009, l'ADEME a publié un bilan pluriannuel 2005-2008 relatif au coût de gestion des déchets d'emballages, différenciant les coûts complets des coûts techniques (coûts complets moins les recettes de la vente des matériaux et d'énergie). Ce bilan présente les coûts pour 2008 en se fondant sur un référentiel issu des études ADEME/AMF de 1998. Il conclut à un coût complet de gestion des emballages ménagers à 159 €/t et un coût technique à 128 €/t. Ce taux moyen n'a toutefois pas beaucoup de signification : il est proche du coût moyen de gestion du verre qui représente les tonnages les plus forts alors que le coût de gestion des emballages légers est beaucoup plus élevé. Parallèlement, l'ADEME estime que le taux de prise en charge par Eco-Emballages de ces coûts est passé de 47 % en 2004 à 61,5 % en 2008.

Le Grenelle de l'environnement est revenu sur ce sujet et a procédé à une forte transformation. L'article 46 de la loi "Grenelle I" prévoit que « *la couverture des coûts de collecte, de tri et de traitement sera portée à 80 % des coûts nets de référence d'un service de collecte et de tri optimisé* ». Cet objectif est repris dans le cahier des charges de l'agrément en vigueur d'Eco-Emballages.

Il abandonne donc la notion de "surcoûts liés au tri", ce qui est cohérent avec les % de tri sélectif obtenus et visés dans l'avenir (75 %) : le tri devient la norme et non l'exception et parler de surcoût lié à la mise en place du tri n'a plus beaucoup de sens. Il entérine le fait que la prise en charge par les producteurs n'est pas de 100 % du coût net. Ce point a fait et continue à faire l'objet de débats entre certaines collectivités locales qui souhaitent, depuis la création des éco-organismes, une couverture à 100 %, et les producteurs pour qui le maintien d'une quote part à la charge de la collectivité est la seule véritable incitation à l'optimisation du système. Enfin, et surtout, il ne fait pas référence au coût réel de gestion mais au coût net de référence d'un service de collecte et de tri optimisé.

Cette nouvelle notion permet de mettre l'accent sur l'optimisation, les surcoûts liés à une gestion sous-optimale n'ayant plus vocation à être pris en charge par les producteurs. Elle s'attache à un coût de référence qui permet de tenir compte des situations objectives des

collectivités (type d'habitat, dispersion, etc.). Elle laisse la liberté aux collectivités de leurs choix d'organisation et de niveau de service : une collectivité peut choisir de collecter les déchets plus fréquemment que dans le service optimisé, mais elle doit alors assumer le surcoût de ce service supplémentaire offert aux habitants.

Il reste néanmoins que ces notions de coût net de référence et de service de collecte et de tri optimisé sont théoriques et que l'enjeu réside dans leur détermination pratique. Le système a pris un risque réel en fondant son équilibre financier sur un objectif quantifié assis sur une notion non clairement définie.

## **B. LA LENTE AMELIORATION DANS LE PARTAGE DES BASES DE DONNEES**

Dans les faits, la connaissance des coûts reste encore très perfectible. La remontée d'information statistique des collectivités territoriales vers l'Etat est encore embryonnaire. Dans le domaine de la REP emballages ménagers, en outre, l'Etat n'est pas en première ligne, même si l'ADEME conduit des études et bénéficie des remontées statistiques de la matrice des coûts.

### **1. Deux bases de données coexistent à l'ADEME et chez Eco-Emballages**

Un système d'information et d'observation de l'environnement (SINOE) a été développé à partir de 2007 et rendu accessible via Internet. SINOE a vocation à réunir toutes les données sur l'ensemble des déchets gérés par les collectivités du territoire français (y compris les coûts de leur collecte et de leur traitement) dans une base de données unique. Ces données, saisies directement dans l'outil par les partenaires de l'ADEME (conseils généraux, conseils régionaux, EPCI, fédérations professionnelles, etc.) sont accessibles aux collectivités, leur permettant ainsi de répondre à leurs besoins d'observation locale.

Le système pêche par la relative ancienneté des données disponibles (2010 voire 2009 pour certaines informations, en 2013). Par ailleurs, il est fondé sur le volontariat des collectivités. La première édition du référentiel issu de SINOE (août 2009) utilisait ainsi les données de 102 collectivités couvrant 10,5 millions d'habitants. L'édition de mars 2013 (coûts 2010) porte sur 177 collectivités couvrant 12,4 millions d'habitants.

Eco-Emballages a développé un premier outil pour que les collectivités locales puissent déclarer directement les informations relatives à la collecte, au tri et à la reprise des déchets d'emballages ménagers, ces déclarations trimestrielles servant au calcul des soutiens financiers versés. Dans le cadre du nouveau barème E, cet outil a évolué pour permettre aux collectivités qui le souhaitent de fournir des données plus complètes et plus qualitatives qui servent à déterminer l'éligibilité au soutien au développement durable (cf. supra). Ces données sont confidentielles et seule une utilisation agrégée au niveau régional ou national peut en être faite. Aucune information relative aux coûts d'ensemble de collecte et de traitement des déchets ménagers n'est fournie dans ce processus déclaratif. En revanche, le coût de la collecte sélective et du tri y est bien détaillé.

L'ADEME dispose donc d'une base de données dont le champ est plus large puisqu'elle traite de l'ensemble des déchets municipaux alors que celle d'Eco-Emballages est limitée à la collecte sélective et au tri. Mais cette dernière contient des données plus précises. De plus, elle a une couverture plus large puisqu'elle porte sur 491 collectivités représentant 26 millions d'habitants. Comme pour la base ADEME, il s'agit de collectivités volontaires mais qui y sont incitées puisque le remplissage de cette base est la condition initiale pour bénéficier du soutien au développement durable.

Ces 491 collectivités locales constituent un échantillon relativement représentatif de l'ensemble des collectivités contractantes. Selon une analyse d'Eco-Emballages, il n'y a pas de sur ou sous-représentation de collectivités en fonction de leur taille ou de leur situation géographique. La Cour observe cependant qu'un seul des dix plus gros centres urbains français a alimenté la base.

Pour les services de l'Etat, pour le contribuable et pour chacune des collectivités locales, le rapprochement de ces bases de données et leur enrichissement mutuel présentent un intérêt évident. Les comparaisons entre des systèmes souvent différents et des collectivités dont les profils ne sont parfois qu'apparemment similaires sont à mener avec précaution. La confidentialité des conditions des prestations commerciales a également beaucoup freiné le rapprochement des informations.

## 2. Le rapprochement des bases de données

Le cahier des charges de l'agrément 2004-2010 prévoyait qu'Eco-Emballages mette en place un partenariat avec l'ADEME pour garantir la cohérence des modalités de calcul des coûts de la gestion des déchets. En 2009, l'ADEME et Eco-Emballages ont fait réaliser une mission d'analyse de la cohérence des données contenues dans leurs deux bases qui a mis en évidence des différences de méthode, de périmètre et d'utilisation des outils par les collectivités locales. SINOE prenait pour référence des données plus récentes et englobait un périmètre de charges plus large (charges de communication incluses, meilleure précision des charges d'investissement). *A contrario*, la base d'Eco-Emballages s'appuyait sur un plus grand volume statistique et avec des données plus complètes (ensemble des données physiques, économiques, techniques, etc. de la collecte, du tri, de la vente des matériaux et des versements effectués). Globalement, les coûts présentés par Eco-Emballages étaient légèrement plus élevés.

Le cahier des charges de l'agrément en vigueur prévoit à nouveau un partenariat entre Eco-Emballages et l'ADEME « *pour garantir la cohérence des modalités de calcul des coûts, permettre aux outils et démarches mis en œuvre d'appréhender l'ensemble du service public de gestion des déchets et assurer la transmission à l'ADEME de l'ensemble des informations individuelles recueillies, selon un format adapté facilitant notamment leur intégration dans les bases de données de l'ADEME* ».

Eco-Emballages, Adelphe et l'ADEME ont enfin signé une convention le 26 octobre 2012 pour définir les modalités de ce transfert d'informations et la mise en cohérence des données. Cependant, le transfert de données des collectivités vers l'ADEME concerne uniquement :

- les données d'identification (nom de la collectivité, coordonnées, population périmètre contractuel) ;
- les dates d'effet et d'échéance du contrat ;
- les données issues des déclarations trimestrielles d'activités (tonnes recyclées, total fibreux, suivi des unités d'incinération, etc.) ;
- les données relatives aux soutiens versés par Eco-Emballages et Adelphe ;
- les données relatives à l'organisation du service de collecte et de tri (type de collecte, fréquence, type de véhicules, etc.).

Les données sur les coûts du service de collecte et de tri sont donc exclues du périmètre de l'échange d'information. La convention prévoit seulement que « *Eco-*

*Emballages et l'ADEME pourront s'assurer de la cohérence des outils développés par chacune des parties avec la méthodologie de calcul des coûts et les formats de restitution validés par le Comité connaissance des coûts. Les parties s'informeront mutuellement des projets d'évolution de leurs outils dans ce domaine, et s'assureront, autant que faire se peut, que ces évolutions sont cohérentes entre elles ».*

Par ailleurs, de manière surprenante, le contrat CAP permet aux collectivités locales de s'opposer à ce transfert des données à l'ADEME. En juillet 2013, sur 1 139 collectivités contractantes, 70 ont refusé expressément le transfert des données vers l'ADEME : 34 collectivités n'autorisent aucun transfert de données, les autres autorisant un transfert partiel. Dans ce dernier cas, ce sont les données sur le montant des soutiens reçus qui sont le plus souvent non transmises.

Au printemps 2013, l'ADEME et Eco-Emballages ont annoncé un rapprochement de leurs outils. Les collectivités locales qui alimentent la base SINOE pourront utiliser certaines données de la matrice des coûts pour le renseignement d'e-dd.

L'inquiétude exprimée de manière récurrente par les collectivités territoriales et les associations qui les représentent est celle d'une diffusion sans précaution des informations commerciales du contrat qu'elles ont passé avec leur prestataire.

Dans son avis n° 12-A-17 du 13 juillet 2012 déjà cité, l'Autorité de la concurrence a rappelé que *« les éco-organismes doivent garantir le droit à la confidentialité des informations sur l'activité et le fonctionnement des entreprises. Ce principe devrait conduire l'éco-organisme, notamment, à ne diffuser que des informations agrégées ».*

L'outil e-dd est un outil essentiel à la transparence du système. La généralisation de son utilisation est donc souhaitable. Cette généralisation se heurte à trois obstacles :

- les collectivités contractantes peuvent avoir du mal à obtenir les données de coût et d'organisation en provenance des EPCI de collecte quand elles n'ont pas cette compétence ;
- les collectivités peuvent invoquer un manque de moyens, mais cet argument n'est que partiellement recevable, l'échantillon des 491 collectivités déclarantes comprenant 241 structures couvrant moins de 20 000 habitants ;
- certaines collectivités peuvent refuser la communication de ces données par principe, notamment par crainte du non-respect de la confidentialité.

Pour lever ces obstacles, et poursuivre ainsi l'objectif essentiel d'une meilleure connaissance des coûts, il pourrait être envisagé une intervention accrue de l'Etat dont le rôle serait de définir précisément les données à transmettre à l'ADEME et aux éco-organismes, de garantir le respect des règles de confidentialité des données fournies par les collectivités et, en contrepartie, de rendre obligatoire la transmission de ces données par recours à un vecteur juridique adapté.

### **3. Le lien avec la comptabilité analytique**

L'augmentation du taux de recyclage et la progression de la couverture des coûts qui l'accompagne doivent aller de pair avec une meilleure connaissance des coûts de traitement des ordures ménagères et assimilées au niveau des collectivités locales. Considéré par tous les financeurs (entreprises, consommateurs et contribuables) comme l'une des contreparties importantes à la hausse du financement, cette amélioration de la lisibilité vient en complément de l'obligation faite au maire ou au président de l'EPCI de présenter un rapport annuel sur le

prix et la qualité du service public d'élimination des déchets (décret n° 2000-404 du 11 mai 2000).

Selon le cahier des charges de l'agrément, Eco-Emballages « *met également à disposition des collectivités territoriales qui le souhaitent les éléments nécessaires à la réalisation du rapport annuel du maire sur "le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets ménagers et assimilés" en vue de faciliter le renseignement de cet outil d'information des habitants* ».

Selon une étude de l'association de consommateur UFC-Que choisir de novembre 2011, un quart seulement de ces rapports sont disponibles en ligne et 21 % des EPCI ne réalisent pas de rapport. A l'issue de l'étude d'un échantillon de 12 rapports, Eco-Emballages considère que ces « *rapports sont peu ou pas exploitables en l'état en matière d'analyse des coûts* », en raison des disparités et des imprécisions dans les méthodes de calcul.

La connaissance des coûts de gestion des emballages ménagers a commencé à progresser grâce aux bases de données de l'ADEME et d'Eco-Emballages, avec les limites qui ont été identifiées. Malheureusement, les démarches de comptabilité analytique des collectivités qui permettraient d'asseoir cette connaissance des coûts sur des données fiables restent embryonnaires. La feuille de route issue de la Conférence environnementale des 20 et 21 septembre 2013 prévoit la mise en place d'une comptabilité analytique séparée par l'ensemble des collectivités : un décret doit être rédigé à cet effet.

Il serait opportun qu'Eco-Emballages focalise une partie de l'action de ses délégations régionales sur la formation et l'accompagnement des collectivités locales afin de développer les démarches de comptabilité analytique et de meilleure analyse des coûts des services de collecte et de tri des déchets.

**Recommandation : Mettre en place un cadre contractuel et réglementaire favorisant le transfert et la publication des données sur la collecte et le traitement des emballages ménagers tout en garantissant la confidentialité des données commerciales.**

## C. LES OUTILS D'OPTIMISATION DES COÛTS DU SYSTEME

### 1. Les calculs du coût net de référence d'un service optimisé

Le coût net de référence d'un service optimisé comporte cinq composantes qui utilisent des coûts unitaires issus de travaux de l'ADEME de juillet 2010 :

- le coût lié aux emballages ménagers légers collectés sélectivement (égal au tonnage collecté multiplié par le coût unitaire établi à 515 €HT/t pour 2010 et 2011) ;
- le coût lié au verre collecté sélectivement (égal au tonnage collecté multiplié par le coût unitaire établi à 91 €HT/t pour 2010 et 2011);
- le coût lié aux emballages ménagers résiduels restant dans les ordures ménagères (égal au tonnage d'emballage ménager dans les ordures<sup>57</sup> multiplié par le coût unitaire établi à 106 €HT/t pour 2010 et 2011) ;
- le coût lié aux emballages ménagers résiduels hors de la consigne nationale de tri (égal au tonnage multiplié par le coût de la TGAP, soit 9,2 €/t en 2010 et 10,1 €/t en 2011) ;

---

<sup>57</sup> Ce tonnage est égal au tonnage contribuant pour la REP moins les tonnages collectés sélectivement en tenant compte d'un taux de refus moyen de 23 % dans les centres de tri.

- le prix de reprise des matériaux (en utilisant un prix moyen par matériau sur les quatre dernières années).

Le coût de référence s'établissait à 645 M€ en 2010 et 654 M€ en 2011. Il augmente donc de 1,4 % en un an sous l'effet inverse d'une hausse du taux de collecte sélective des emballages légers (les tonnages collectés augmentent de 11,8 %) plus que compensée par une hausse des recettes de reprise des matériaux (+19,4 %).

La Cour constate que les niveaux retenus pour les coûts de référence en limitent l'effet incitatif. En effet, le coût de gestion du verre est fixé à 91 €/t, alors que l'enquête ADEME sur la matrice des coûts de 2010 (rapport de mars 2013) montre que le coût moyen est de 72 €/t et que 75 % des collectivités ont un coût complet inférieur à 82 €/t. S'agissant de la collecte sélective hors verre, dont le coût standard optimisé a été fixé à 515 €/t, son coût complet est en moyenne de 377 € par tonne collectée, ce qui, avec un taux standard de refus de 23 %, correspond à un coût de 490 € par tonne triée.

Dans la base d'Eco-Emballages, le coût médian est de 72 €/t pour le verre<sup>58</sup> et de 449 €/t pour les emballages légers. Si l'on s'en tient au 1<sup>er</sup> quartile de la base e-dd, qui pourrait ainsi constituer la référence d'un service réellement optimisé, le coût moyen pour le verre y est de 54,6 €/t et le coût moyen pour les emballages légers y est de 360,4 €/t. *A contrario*, il est probable que les collectivités qui remplissent la base e-dd sont celles qui suivent et maîtrisent le mieux leurs coûts. L'inclusion des 60 % de collectivités non déclarantes dégraderait sans doute ces résultats.

A cette réserve près, il apparaît donc que les chiffres qui ont été utilisés pour définir le coût net de référence d'un service optimisé ont été fixés de manière peu exigeante, si bien que cet outil ne contribue que marginalement à l'optimisation des coûts du système.

L'argument selon lequel l'utilisation d'une référence plus exigeante pourrait nuire à l'atteinte de l'objectif d'un taux de recyclage de 75 % n'est pas pertinent puisqu'en moyenne, les collectivités qui ont les coûts les plus faibles sont aussi celles qui ont les performances de recyclage les plus élevées.

De plus, dans la formule de calcul du taux de couverture de ce coût net par Eco-Emballages, le cahier des charges de l'agrément incorpore le coût du traitement des emballages ménagers dans les ordures ménagères résiduelles au dénominateur. Cet ajout a été fait en cours de négociation puisqu'il ne figurait pas lors de la présentation du projet de cahier des charges à la commission consultative d'agrément du 29 septembre 2010. Cette inclusion a pour effet d'augmenter l'effort demandé aux entreprises.

Les collectivités locales justifient cette inclusion par le texte de l'article R.543-56 du code de l'environnement qui prévoit que tout producteur ou importateur « *est tenu de contribuer ou de pourvoir à l'élimination de l'ensemble de ses déchets d'emballage* ». Mais le traitement des emballages restant dans les ordures ménagères résiduelles ne fait pas partie des opérations de collecte et de tri. La loi Grenelle I et la partie réglementaire du code de l'environnement prévoyant que les versements opérés par l'organisme agréé doivent « *assurer aux collectivités territoriales une prise en charge des coûts de collecte, de tri et de traitement à hauteur de 80 % des coûts nets de référence d'un service de collecte et de tri optimisé* », c'est en contradiction avec la lettre des textes que le coût du traitement de ces emballages résiduels a été inclus dans le calcul du taux de prise en charge.

---

<sup>58</sup> A titre de comparaison, en Belgique, la société Fost Plus, équivalent d'Eco-Emballages, constate un coût moyen de la collecte et du tri sélectif du verre à 52,2 €/t en 2012.

## 2. Les recommandations opérationnelles d'Eco-Emballages

Selon Eco-Emballages, l'organisme a dépensé 36 M€ en études d'optimisation de 2005 à 2012 au bénéfice de 362 collectivités. Il estime que le manque de mise en œuvre des recommandations contenues dans ces études explique qu'elles aient un impact faible sur le taux de recyclage et sur l'évolution des coûts du système.

La critique d'Eco-Emballages aurait une portée plus forte si l'organisme ne s'était pas limité à une simple évaluation globale des efforts de la collectivité et s'était mis en mesure de suivre des statistiques précises de mise en œuvre des recommandations contenues dans ces études.

Eco-Emballages estime que le dispositif français, qui résulte de choix faits à l'échelle locale, voit son efficacité plafonner et est moins compétitif que celui des autres pays européens. Les centres existants sont jugés trop petits pour tirer parti des nouvelles technologies de tri.

Tableau n° 16 : Taille des centres de tri en Europe

Pays	Population	Nb de centres	Pop. desservie par centre
Pays-Bas	16 700 000	1+export	5 000 000
Allemagne	81 900 000	80	1 000 000
Belgique	10 800 000	11	1 000 000
Espagne	46 200 000	94	500 000
Autriche	8 400 000	19	450 000
Portugal	10 700 000	31	300 000
<b>France</b>	<b>63 400 000</b>	<b>253</b>	<b>250 000</b>

Source : Eco-Emballages

Une étude de l'ADEME de mars 2013 portant sur les 253 centres de tri des emballages hors verre montre que, si le tonnage moyen trié par centre est de 11 258 tonnes, les 11 plus gros centres trient en moyenne 38 354 tonnes/an. Derrière l'Ile-de-France qui, bénéficiant de l'importance de son bassin de population, voit ses 26 centres trier en moyenne 16 139 tonnes/an, c'est l'Alsace qui a fait le plus gros effort de concentration avec six centres triant en moyenne 15 407 tonnes/an. Cette diversité dans la taille des centres se retrouve dans leur niveau technologique. Il existe encore 79 centres de tri manuel avec une capacité de tri de 1,9 tonne/heure. A l'opposé, les 17 centres entièrement automatisés (8,3 tonnes/heure) trient autant que l'ensemble des centres manuels.

Ces chiffres, comme la comparaison avec les autres pays européens, illustrent les marges de productivité, et donc d'économies, qui résulteraient d'un regroupement des centres de tri existant aujourd'hui en France. Il serait judicieux que l'Etat incite les collectivités locales à rationaliser et à diminuer sensiblement leur nombre. L'ADEME et le ministère chargé de l'écologie ont engagé une étude prospective à l'horizon 2030 évaluant les évolutions envisageables de la collecte et du tri des papiers et des emballages, afin d'identifier des perspectives d'optimisation. Les conclusions de cette étude devraient être disponibles au printemps 2014.

**Recommandation : Inciter, dans un souci d'économie, les collectivités locales à rationaliser et à diminuer le nombre de centres de tri existant actuellement.**

### 3. Le problème de l'écran de la collectivité contractante

Parmi les 1 139 collectivités sous contrat avec Eco-Emballages à fin décembre 2012, se trouvent 103 syndicats de traitement regroupant 900 structures de collecte et 1 036 structures de collecte qui pour certaines ont aussi la compétence de traitement. Au total, 757 collectivités (66 %) sont sous contrat avec une double compétence collecte et traitement. Dans ce cas, la situation est claire puisqu'une seule et même collectivité maîtrise toute la chaîne et donc l'ensemble des coûts et reçoit l'intégralité du financement d'Eco-Emballages.

Les cas où la collectivité contractante avec Eco-Emballages ne maîtrise qu'une partie de la compétence posent deux problèmes. Elle est dépendante d'autres collectivités tant pour connaître l'intégralité des coûts (surtout de collecte) que pour les optimiser. Par ailleurs, il n'existe aucune transparence vis-à-vis d'Eco-Emballages sur les transferts financiers entre ces collectivités. La collectivité contractante va recevoir l'intégralité du financement d'Eco-Emballages fondé sur les tonnages collectés sélectivement. Si cette collectivité n'a pas la compétence de collecte, ou l'a partiellement, elle peut soit ne rien reverser des soutiens qu'elle perçoit d'Eco-Emballages aux collectivités en charge de la collecte, soit effectuer des versements selon des barèmes calqués sur celui d'Eco-Emballages ou totalement différents, soit déduire les versements reçus d'Eco-Emballages de son coût global de traitement et facturer aux collectivités un coût de traitement net de ces recettes.

Cet effet de « boîte noire » nuit tant à la transparence du système qu'aux efforts d'optimisation. Il n'y a pas cependant pas de solution simple à la main de l'éco-organisme puisqu'il est fonction avant tout de la politique de coopération intercommunale décidée par les collectivités locales.

A défaut de pouvoir résoudre cette difficulté, il convient de veiller à ce que la politique sans doute souhaitable de réduction du nombre de collectivités en contrat avec Eco-Emballages ne vienne pas en accroître les effets et diminuer ainsi la connaissance des coûts du système<sup>59</sup>.

### 4. La tarification incitative

Le Grenelle de l'environnement indiquait que « *le coût du traitement des ordures ménagères des particuliers et des déchets banals des entreprises doit être allégé lorsqu'ils contribuent activement à le faciliter, par une tarification incitative alliant une part fixe et une part variable. A terme, les communes qui n'appliqueraient pas de tarification incitative se verraient appliquer une TVA à taux normal pour le ramassage des ordures ménagères.* »

La loi Grenelle I du 3 août 2009 prévoit que « *la redevance d'enlèvement des ordures ménagères et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères devront intégrer, dans un délai de cinq ans, une part variable incitative devant prendre en compte la nature et le poids et/ou le volume et/ou le nombre d'enlèvements des déchets* ».

La tarification incitative est une contribution au financement du service dont le montant exigé aux usagers est fonction de l'utilisation réelle du service. Cette tarification incitative peut prendre la forme d'une "redevance d'enlèvement des ordures ménagères incitative" (RI) ou d'une "taxe d'enlèvement des ordures ménagères incitative" (TEOMI).

---

<sup>59</sup> Selon Eco-Emballages, une solution pourrait être de : « *Veiller à ce que le périmètre du contrat passé avec les collectivités territoriales respecte leur champ de compétence. Sauf cas de double compétence collecte et traitement, scinder en un contrat de collecte et un contrat de traitement.* »

Depuis la création de la REOM en 1976, le cadre réglementaire français est cohérent avec la mise en œuvre de la RI. Cette redevance doit en effet être déterminée en fonction du service rendu, charge à la collectivité de déterminer les critères définissant cette notion (nombre de personnes dans le foyer, volume collecté, présentation du bac, poids...). En revanche, jusqu'à 2011, aucun cadre réglementaire ne permettait l'institution d'une TEOMI. L'article 46 de la loi Grenelle I prévoit certes l'application d'une TEOM incitative. Mais en l'absence de précisions sur les modalités pratiques de mise en œuvre, les collectivités pouvaient difficilement l'instaurer.

La loi de finances pour 2012 a comblé cette absence en introduisant l'article 1522bis dans le code général des impôts qui fixe un ensemble de règles pour l'institution éventuelle d'une TEOMI à compter de l'année 2013 :

- la possibilité d'introduire une part incitative assise « *sur la quantité et éventuellement la nature des déchets produits, exprimée en volume, en poids ou en nombre d'enlèvements* » ;
- le principe d'une part fixe assise sur les mêmes bases que la TEOM actuelle ;
- la limitation de la part incitative qui doit être comprise entre 10 et 45 % du produit total de la taxe ;
- la répartition de la part incitative au prorata de la valeur locative des locaux lorsqu'il n'est pas possible de mesurer la production de déchets de chacun d'entre eux (cas de l'habitat vertical) ;
- un mode de calcul spécifique pour déterminer la part incitative des constructions nouvelles ;
- la possibilité d'instituer à titre transitoire une part incitative se basant sur le nombre de personnes par foyer.

Le CGI prévoit par ailleurs que, lors de la première année d'application de la TEOMI, le produit total de cette taxe ne peut excéder celui de l'année précédente.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2009, 30 collectivités avaient instauré une redevance incitative pour une population représentée de 613 000 habitants. Selon l'ADEME qui soutient le dispositif par des aides aux collectivités locales, le développement de la tarification incitative est notable depuis cette date. A fin 2012, 190 collectivités appliquent une tarification incitative pour une population couverte de 4,9 millions d'habitants tandis que les collectivités ayant lancé des études préalables représentent 8,3 millions d'habitants (chiffres de l'ADEME couvrant la période 2009-2011).

Néanmoins, force est de constater que, alors que la loi du 3 août 2009 impose une généralisation de la tarification incitative d'ici à 2014, seulement 7,5 % de la population française est aujourd'hui couverte par une telle tarification.

Les réticences viennent de ce que la collectivité locale doit créer et entretenir le fichier des usagers, émettre et recouvrer les factures, recevoir les questions et réclamations des usagers et y répondre. La redevance est un moyen pour la collectivité de s'approprier et de mieux maîtriser la gestion financière de son service d'élimination des déchets mais ce choix politique fait apparaître le coût de la gestion à l'utilisateur.

Eco-Emballages considère que la tarification incitative est un élément clef pour inciter la population à accroître ses gestes de tri et que les retards dans sa généralisation nuisent à l'atteinte de l'objectif de recycler 75 % des emballages.

En conclusion, dans un contexte de croissance très forte de la contribution demandée aux entreprises adhérentes et de crise économique faisant pression sur leurs marges, les défaillances dans la connaissance des coûts, les faibles leviers d'optimisation du système, l'utilisation de "coûts de référence optimisés" surévalués et l'inclusion discutable du coût du traitement des emballages résiduels dans les calculs de prise en charge sont autant de faiblesses potentielles pour la REP emballages ménagers. Parmi ces faiblesses qui peuvent conduire à une moindre adhésion volontaire des entreprises, celle liée à la transparence des coûts doit être traitée en priorité.

#### **IV. LE DIALOGUE ENTRE LES ACTEURS**

Au cours des dix dernières années, le nombre d'instances de concertation réunissant les collectivités locales et les entreprises a été multiplié dans le secteur de la gestion de déchet. Or, paradoxalement, et dans un contexte de croissance forte des soutiens financiers aux collectivités locales, la qualité du dialogue entre les divers acteurs du système a toujours paru médiocre et est plutôt allée en se détériorant.

##### **A. UNE MULTIPLICATION DES INSTANCES DE CONCERTATION SANS EFFET SUR LA QUALITE DU DIALOGUE**

###### **1. Une CCA progressivement paralysée**

Dans le cadre de la procédure d'agrément créée en 1992, l'arrêté du 13 juillet 1992 a instauré une commission consultative d'agrément (CCA) composée initialement de trente-trois membres et aujourd'hui trente-sept membres. La CCA est saisie pour avis des demandes d'agrément, des retraits d'agrément et des demandes d'approbation des modalités de contrôle des systèmes d'élimination des déchets. Elle émet un avis sur :

- le rapport d'activité annuel des titulaires de l'agrément ;
- le contenu de l'activité recherche et développement des titulaires de l'agrément ;
- facultativement, sur toute question relative à la valorisation des déchets d'emballages.

La CCA a connu une crise en septembre 2010, les représentants des élus ayant l'impression d'avoir été bafoués. En effet, sur la base du travail accompli par le groupe de travail sur les coûts, la CCA devait arrêter une position sur le cahier des charges de l'agrément pour 2011-2016, et notamment sur l'annexe de définition du taux de prise en charge des coûts.

Plusieurs points du cahier des charges faisaient encore débat. Les représentants des collectivités territoriales avaient alors été reçus par le cabinet du ministre, le 1<sup>er</sup> septembre 2010. Sans qu'une réponse précise leur soit promise, les collectivités fondaient des espérances sur la séance de la CCA du 14 septembre 2010. Or un arbitrage a été rendu par le directeur de cabinet du ministre de l'écologie, le 13 septembre, arrêtant une position définitive sur six points (souillures, prix de reprise, TVA, TGAP, répartition des coûts entre la filière des emballages ménagers et celle des papiers, inflation) relatifs à la définition du taux de prise en charge des coûts, sans aborder le sujet principal ayant motivé la démarche des collectivités locales (la définition de l'enveloppe globale).

Après une première séance boycottée par les collectivités locales, la CCA a approuvé le cahier des charges sans les annexes, le 29 septembre 2010, puis, dans sa séance du 26 octobre 2010, a émis un avis négatif sur le projet d'annexe. L'arrêté approuvant le cahier des charges a finalement été signé le 12 novembre et publié le matin même de la réunion de la CCA (16 novembre), provoquant la colère des collectivités locales devant ce calendrier de signature qu'elles ont jugé précipité trois jours avant un remaniement ministériel.

En conséquence, en février 2011, plusieurs associations et les représentants des collectivités locales ont déposé un recours contre l'arrêté d'agrément d'Eco-Emballages auprès du tribunal administratif de Paris. Elles s'élevaient contre le fait que l'arrêté ministériel définissant le cahier des charges ait été publié la veille de la CCA qui devait voter sur ce sujet. A ce jour, le juge administratif ne s'est pas encore prononcé.

L'année 2011 a été marquée par une amélioration temporaire de la situation. Le nouvel agrément prévoit un élargissement des sujets pouvant être abordés par la CCA. Aux trois thèmes abordés précédemment (la R&D, la communication et la prévention), l'agrément 2011-2016 ajoute toutes les thématiques relatives au "geste de tri" parmi lesquelles : les consignes et modalités de tri, la motivation au tri, l'organisation de la filière, le coût et le financement, les marquages apposés sur les emballages. De plus, le contrôle des déclarations de mises sur le marché ainsi que tous les contrats spécifiques (partenariats et autres) peuvent être abordés. Par ailleurs, en avril 2011, à la suite d'un processus de rénovation du fonctionnement de la commission, un nouveau règlement intérieur a été adopté.

Cependant, à la suite d'un nouveau désaccord portant sur la clause de revoyure (cf. infra), le président de la CCA a démissionné en décembre 2012. Il est apparu que la CCA a progressivement laissé germer les ferments de son incapacité. Dans une instance aussi plurielle et rassemblant de trop nombreux intervenants, la recherche de consensus devenait d'autant plus difficile que le lien de confiance avec l'éco-organisme était rompu, que certaines positions étaient devenues progressivement très tranchées (parfois jusqu'au-boutistes) et que la capacité de conciliation de l'Etat s'était réduite.

Il appartient sans doute à l'Etat de redonner à la CCA sa place comme lieu de débat et d'échange de points de vue, et non comme instance de décisions opérationnelles ou comme une assemblée ne servant qu'à l'expression de pétitions de principe. L'Etat, pour cela, doit veiller à préserver sa position d'arbitre, sans chercher à prendre des positions très techniques pour lesquelles il ne dispose pas toujours des moyens de contre-expertise.

**Recommandation : Confier la présidence de la CCA à une personnalité qualifiée désignée par le ministère en dehors des divers collègues la composant.**

## 2. Les autres instances de concertation

Il existe par ailleurs au moins cinq autres instances de concertation traitant de sujets des déchets ménagers qui ont toutes des compositions voisines dont les comités d'information matériaux créés en 2005 et qui ont été décrits précédemment

Le Conseil national des déchets (CND), créé par le décret n° 2001-594 du 5 juillet 2001, est un organe de consultation facultative sur toute question relative aux déchets et notamment les textes législatifs et réglementaires. Il peut être saisi par le ministre en charge de l'environnement et, grâce à la modification du code de l'environnement, il s'est vu confier la mission de suivre la mise en œuvre des engagements du Grenelle de l'environnement pour la partie relative aux déchets. Il réunit 45 membres, groupés en cinq collèges, et sept personnalités qualifiés. Après une période peu active, le CND a constitué sept groupes de

travail en novembre 2012 en vue de définir des orientations générales ou particulières pour le traitement des déchets.

Le Grenelle de l'environnement a prévu qu'une « *instance de médiation et d'harmonisation des filières agréées de collecte sélective et de traitement des déchets sera créée* » (article 46 de la loi "Grenelle I"). La commission d'harmonisation et de médiation des filières (CHMF) de collecte sélective et de traitement des déchets a été créée officiellement par le décret n° 2009-1043 du 27 août 2009, au sein du Conseil national des déchets. Elle comprend 20 membres et sept personnalités qualifiées.

La CHMF est saisie pour avis des programmes annuels d'étude et de communication des organismes agréés pour l'élimination de déchets. Elle peut par ailleurs être saisie par le ministre chargé de l'environnement sur des projets réglementaires portant sur les filières et, par le ministre chargé de l'environnement ou par deux de ses collègues au moins ou par le président du CND, de toute question relative aux filières. Enfin, la CHMF peut proposer au ministre des questions d'expertise et des contrôles ponctuels dans le cadre de la mise en œuvre et du suivi des filières.

En 2010, la CHMF a notamment adopté un règlement intérieur type pour les commissions consultatives d'agrément des filières REP et un avis sur le rôle des éco-organismes en matière de prévention. En outre, elle a été saisie des réflexions en cours portant sur la communication nationale multi-filières sur le geste de tri et des travaux portant sur l'harmonisation des consignes de tri. En 2011, elle a notamment émis deux avis favorables sur des projets de décrets, l'un sur le projet de décret relatif à la prévention et à la gestion des déchets d'éléments d'ameublement, l'autre sur le projet de décret relatif à l'harmonisation des consignes de tri des emballages ménagers. En 2012, elle a adopté les lignes directrices des relations entre les éco-organismes et les opérateurs de la gestion des déchets.

Le comité de connaissance des coûts est une instance nationale présidée par l'ADEME dont l'objectif est de favoriser l'information et la transparence sur les coûts du service public d'élimination des déchets. Créé en 2005, il comprend les collectivités locales, les entreprises et professionnels du déchet, les associations de consommateurs et les pouvoirs publics. La dernière étude qu'il a produite date de 2009. Son existence est toujours mentionnée dans la convention de coopération ADEME-Eco-Emballages de 2012.

Une nouvelle instance est également formalisée dans ce cahier des charges de l'agrément 2011-2016 : le comité de concertation. Ce comité organisé par AMF a vocation à fournir un cadre privilégié de dialogue entre le titulaire (Eco-Emballages) et les représentants des collectivités. Ce comité est donc un lieu d'échange et peut produire des propositions visant à améliorer la filière des emballages ménagers. Ces propositions pourront ensuite faire l'objet d'un avis de la CCA.

Si le comité de concertation a été principalement mobilisé sur la question du soutien au développement durable qui ne représente qu'une dizaine de millions d'euros, sans pouvoir aborder en profondeur d'autres problématiques, sa création ouvre néanmoins le champ de la simplification et de la fluidification de la concertation entre les deux principaux acteurs de la chaîne aval (Eco-Emballages et l'AMF).

La Cour observe que la multiplication des instances de concertation ayant chacune des périmètres de compétence légèrement distincts mais des compositions très proches n'a pas contribué à améliorer la qualité du dialogue entre collectivités locales, associations et entreprises, et qu'une simplification paraît s'imposer.

## B. LES CONFLITS D'INTERPRETATION DE L'AGREMENT 2011-2016

Fondamentalement, le premier conflit entre les collectivités locales et Eco-Emballages porte sur la définition précise du périmètre de la responsabilité élargie du producteur. En effet, lorsque la loi de 1992 dispose que les producteurs doivent « *pourvoir ou contribuer à l'élimination des déchets* », les collectivités locales ont considéré que la responsabilité des producteurs était totale et que, de ce fait, leur "contribution", alternative au pourvoi, devait couvrir l'intégralité des coûts de collecte, de tri et de traitement (notion de "REP aboutie"). Dans son avis n° 12-A-17 du 13 juillet 2012 déjà cité, l'Autorité de la concurrence va dans le sens d'une couverture pas nécessairement totale : « *le principe de la REP transfère (...) tout ou partie de la charge financière du traitement des déchets au producteur du produit qui a généré ledit déchet* ».

Par ailleurs, l'augmentation du prix des matières premières et la croissance du marché des matières recyclées ont accru le volume financier représenté par les matières triées et cédées. La responsabilité des producteurs, dans son acception généralement admise, est limitée au montant net des coûts de collecte, de tri et de traitement (i.e. déduction faite des recettes de ventes de matière et d'énergie). Lors des négociations de l'agrément 2011-2016, les collectivités locales souhaitaient que les sociétés agréées couvrent 80 % des coûts totaux, les 20 % restant étant couverts par le prix de la vente des matières.

### 1. Le lien entre les deux objectifs du Grenelle de l'environnement

L'article 46 de la loi "Grenelle I" fixe l'objectif national de recyclage des déchets ménagers et assimilés à 75 % à partir de 2012 et prévoit que « *la couverture [par les contributeurs] des coûts de collecte, de tri et de traitement sera portée à 80 % des coûts nets de référence d'un service de collecte et de tri optimisé au plus tard fin 2012* ». Le cahier des charges de l'agrément 2011-2016 prévoit que « *le titulaire participe activement à l'atteinte de l'objectif national de recyclage matière et organique de 75 % des déchets d'emballages ménagers à partir de 2012 et couvre, conjointement avec les autres titulaires d'un agrément au titre des emballages ménagers, les coûts de collecte, de tri et de traitement supportés par les collectivités territoriales à hauteur de 80 % des coûts nets de référence d'un service de collecte et de tri optimisé au plus tard fin 2012* ». L'apposition de ces deux propositions dans la loi et le cahier des charges est à l'origine d'une divergence de vues entre une partie des collectivités locales et Eco-Emballages.

En effet, l'éco-organisme subordonne la couverture de 80 % des coûts de collecte à l'atteinte de l'objectif de 75 % de recyclage des déchets ménagers. Pour certains acteurs, ce lien de cause à conséquence - absent de l'article 46 de la loi "Grenelle I" - n'est pas justifié.

Cependant, les deux objectifs de 80 % et 75 % se trouvent liés par la nouvelle conception du barème amont, telle qu'inscrite dans l'agrément définitif : « *Ce financement doit notamment couvrir, de manière consolidée entre tous les titulaires d'un agrément de la filière des emballages ménagers, les coûts de gestion des déchets d'emballages ménagers à hauteur de 80 % des coûts nets de référence d'un service de collecte et de tri optimisé des emballages ménagers au plus tard fin 2012, dans le cas où le taux national de recyclage matière et organique de 75 % est atteint* ». Du point de vue de la Cour, la question de l'existence d'un lien de conditionnalité entre les deux objectifs, qui revient régulièrement dans les débats entre les acteurs, a donc été clairement tranchée dans les textes.

## 2. La clause de revoyure

La négociation du cahier des charges de l'agrément avait été à l'origine d'un différend entre les représentants des collectivités locales et ceux des producteurs. Ce conflit portait sur la prise en charge ou non de certains coûts : les souillures, la TVA, la TGAP ou l'inflation. Derrière ces sujets techniques, se cachait un conflit sur l'enveloppe attendue par les collectivités locales des producteurs : les premières espéraient plus de 730 M€ par an, les seconds s'en tenant *in fine* à 640 M€.

L'arbitrage ministériel du 13 septembre 2010 allait plutôt dans le sens des producteurs. Toutefois, pour sortir de la situation de blocage, il prévoit une clause de revoyure à mi-agrément (2013) selon laquelle :

- les souillures ne sont pas prises en compte (la responsabilité des producteurs porte sur les emballages ménagers et non sur les éventuelles souillures) ;
- le prix de reprise des matériaux est calculé sur une moyenne mobile de quatre ans ;
- la TVA n'est pas prise en compte : la fiscalité à laquelle sont soumises les collectivités pour le service public de gestion des déchets dépend de leur choix propre d'organisation et ne doit donc pas être assumée par les producteurs ;
- la TGAP sur l'incinération et la mise en décharge est prise en compte mais uniquement pour les emballages ne rentrant pas dans les consignes de tri ;
- la répartition des coûts entre la filière emballages ménagers et la filière papiers sera revue lors de la clause de revoyure ;
- les coûts de référence seront actualisés à l'année 2010 et seront révisés à mi-agrément.

Après la validation du cahier des charges de l'agrément et juste avant l'agrément effectif d'Eco-Emballages, la directrice de cabinet de la ministre chargée de l'écologie a confirmé le principe de la clause de revoyure en 2012 (pour une application des modifications au 1<sup>er</sup> janvier 2013) portant sur :

- « *L'actualisation des coûts nets de référence ;*
- *La confirmation des modalités de calcul du taux de prise en charge des coûts nets de référence d'un service optimisé ;*
- *L'adéquation du barème aval E avec les objectifs de la filière ;*
- *L'articulation avec la filière papier ».*

Lorsque le sujet de la clause de revoyure est arrivé à l'ordre du jour de la CCA, les collectivités locales souhaitent inclure dans les études et les discussions l'ensemble des sujets abordés en 2010 (souillures, TVA, TGAP, etc.), et cela en dépit de l'arbitrage ministériel clair de 2010. Cette position est à l'origine du blocage actuel de la CCA.

A la date de la rédaction de ce rapport, aucun arbitrage n'a été rendu par le ministre chargé de l'environnement sur la clause de revoyure.

L'un des sujets à aborder est l'allocation des coûts entre les filières des emballages ménagers et des papiers graphiques. Les travaux du groupe de travail n'ont pas permis de dégager un consensus. En outre, lors de la présentation de ses résultats au comité de pilotage, l'étude a été jugée insuffisante au regard des enjeux. Enfin, l'étude a conclu que les évolutions possibles de la collecte sélective (prise en compte des plastiques autres que les bouteilles et flacons) pourraient remettre en cause les résultats issus des travaux menés. Nonobstant, les

différentes approches identifiées permettent de confirmer que la mutualisation des coûts entre les filières des emballages ménagers et des papiers graphiques profite aux emballages, dont les coûts de collecte, de tri et de traitement sont minorés du fait de cette mutualisation.

### **3. Le bilan extérieur n'a pas été produit dans les temps**

Les arrêtés du 21 décembre 2010 portant agréments d'Eco-Emballages et Adelphe prévoient la production au plus tard pour le 30 juin 2012 d'un « *bilan afin d'évaluer sa contribution aux objectifs de la filière des emballages ménagers* », conformément aux dispositions des lois Grenelle I et II et de leur cahier des charges. Ce bilan doit être réalisé par un organisme tiers indépendant selon un cahier des charges que les sociétés doivent élaborer conjointement avec le ministère et l'ADEME et soumettre pour avis à la CCA. Ce bilan pourra faire des propositions d'évolution du dispositif adaptées aux enjeux de la filière des emballages ménagers, qui pourront nécessiter, le cas échéant, une modification du cahier des charges.

Selon Eco-Emballages, le projet de cahier des charges qu'ont rédigé les deux sociétés « *est en cours de revue par les ministères et l'ADEME. Suite à cette revue, le cahier des charges pourra être soumis pour avis à la commission consultative d'agrément* ». Le cahier des charges devrait être soumis à la Commission consultative d'agrément à l'automne 2013.

**Recommandation : Ne prévoir aucune enveloppe financière au titre de la clause de revoyure.**

## **V. L'EFFICACITE ET L'EFFICIENCE DU SYSTEME AVAL**

### **A. LA DIFFICILE PROGRESSION VERS L'OBJECTIF AMBITIEUX DE 75 % DE RECYCLAGE**

#### **1. La quasi-impossibilité d'atteindre les 75 % avec le rythme actuel de croissance du recyclage**

Le législateur a fixé un objectif de recyclage très ambitieux à atteindre dès 2012. Le taux de recyclage était de 63,8% en 2010 à la fin de l'agrément précédent et a atteint 67 % (66,95 % et 67,05 % sans Cyclamed) en 2011. Sa progression est lente. De ce fait, il paraît difficile, sans effort sensible ou changement de structure, d'atteindre l'objectif de 75 % dans les délais fixés.

L'atteinte des 75 % de recyclage des emballages ménagers impose une déclinaison différenciée par milieu. Eco-Emballages avait établi, en début d'agrément, des prévisions de tonnages à recycler par milieu et par matériau pour atteindre cet objectif. Ces prévisions ont été comparées à la dispersion observée dans les données extraites de SINOE et examinées par l'un des groupes de travail mis en place pour le renouvellement de l'agrément et présenté en commission consultative d'agrément.

Les performances présentées pour atteindre l'objectif reposent sur une amélioration sensible de la performance de la collecte sélective (hors mâchefers) des emballages légers (+ 23 à + 28,5 % de la masse collectée par habitant et par an) mais aussi sur une hausse sensible de la performance du verre (+ 11,3 à + 13,1 % de la masse collectée par habitant et par an). Très pondéreux, le verre représente déjà une masse collectée 2,5 fois supérieure à la masse d'emballages légers collectés. En outre, il est souvent collecté de manière individuelle (en apport volontaire ou en porte-à-porte). Puisque sa performance de collecte est déjà élevée, la

poursuite de la progression pour le verre exigera des efforts certains. Cependant, la part de sa progression dans la progression générale de la performance envisagée pour atteindre l'objectif de 75 % peut paraître excessive ; elle pourrait dissimuler une insuffisante exploitation des marges qui demeurent sur les autres matériaux.

En pratique, les taux de croissance des performances retenus ont pris en compte, par milieu, cette performance supérieure du verre. Comme chacun des autres facteurs d'optimisation de la collecte, les taux arrêtés par le groupe de travail ont été présentés en commission consultative d'agrément. Le tableau ci-dessous reprend tous les objectifs de progression retenus en 2010 pour atteindre l'objectif global de 75 %.

Tableau n° 17 : **Taux de croissance des performances retenus par milieu**

En %	Rural	Semi rural	Semi urbain	Urbain
Emballages légers	+16%	+22%	+22%	+28%
Verre	+2%	+9%	+13%	+15%

Source : Groupe de travail GT2 mis en place pour le renouvellement de l'agrément.

## 2. **Un effort qui devra se concentrer, en métropole, sur les zones en retard : le quart Sud-Est et les centres urbains**

En analysant les performances de collecte à fin 2012, on constate que l'objectif de 75 % nécessitera pour être atteint une mobilisation très forte dans les zones les plus faibles actuellement : le quart Sud-Est de la France et les centres urbains.

La moyenne nationale d'une collecte sélective est de 50,3 kg de déchets d'emballages ménagers par an et par habitant, dont 30,5 kg de verre.

Une analyse des collectivités en contrat avec Eco-Emballages couvrant plus de 20 000 habitants fait ressortir la diversité des performances à fin 2012. Pour les 20 collectivités locales ayant les plus forts tonnages collectés par habitant, la moyenne s'établit à près de 100 kg/hab/an. Toutefois, il s'agit avant tout de communes touristiques dont le bilan apparent est flatteur lorsqu'il est rapporté à la population INSEE.

A l'inverse, les 20 collectivités aux plus faibles performances sur le territoire métropolitain en 2012 ont une performance moyenne de 24,8 kg/hab/an. Parmi elles, figurent dix collectivités de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et six d'Ile-de-France.

En moyenne, les 80 collectivités de PACA en contrat avec Eco-Emballages (soit 4,8 millions d'habitants) collectent 36,2 kg/hab/an, alors qu'il y a parmi elles de nombreuses communes touristiques. Les 36 collectivités d'Ile-de-France en contrat avec Eco-Emballages (soit 11,6 millions d'habitants) collectent 37,4 kg/hab/an en moyenne.

A l'inverse, des régions comme la Bretagne (70,2 kg/hab/an), le Nord-Pas-de-Calais (62,9 kg/hab/an) ou les Pays-de-la-Loire (62,6 kg/hab/an) sont largement au-dessus de la moyenne nationale. Un département comme la Vendée collecte en moyenne 79,7 kg/hab/an contre 26,4 kg/hab/an pour les Bouches-du-Rhône.

Le second point de faiblesse est celui des centres urbains. Les 20 plus gros centres urbains métropolitains collectent en moyenne seulement 39,2 kg/hab/an.

## 3. **Les difficultés des départements d'outre-mer**

Selon le rapport de l'ADEME de 2009, « c'est en Guyane (100 %) et en Guadeloupe (41 %) que la part de la population non adhérente est la plus élevée, suivi de la Haute-Corse

(32 %). (...) On estime qu'environ la moitié de la population des DOM et COM est desservie par un dispositif de collecte sélective.

*Les difficultés de mise en place sont liées à :*

- un manque de structuration de l'intercommunalité et un transfert récent vers ces intercommunalités de la compétence collecte des déchets ;
- des contextes géographiques parfois difficiles et des tailles de population souvent réduites ne favorisant pas la mise en place des collectes ;
- de par la loi la responsabilité opérationnelle de la mise en place de la collecte sélective relève pour l'instant uniquement de la collectivité locale alors que certaines collectivités attendent une implication plus importante d'Eco-Emballages dans le cas spécifique des DOM et COM.

*Il paraît nécessaire d'ajouter que la prise de conscience des élus des DOM-COM de l'intérêt économique, social, économique de la mise en place d'une collecte sélective est beaucoup moins élevée que celle des élus métropolitains. En outre, l'adhésion de ces collectivités au dispositif Eco-Emballages est assez récente*

*En pratique, les niveaux de collecte sélective, bien qu'ils soient variables selon les collectivités concernées, sont très en-deçà des valeurs observées en métropole (13,6 kg par habitant et par an d'emballages recyclés en 2011 contre 45,2 en moyenne en métropole). »*

Le fait que les conditions matérielles d'un intérêt économique ne soient pas toujours réunies freine le développement du triptyque tri/collecte sélective/traitement. En effet, seule une faible partie des matériaux collectés est recyclée sur le territoire de la collectivité concernée (12 % au total). Le cahier des charges de l'agrément 2011-2016 a prévu qu'Eco-Emballages devienne opérateur de la collecte et du tri dans certaines de ces collectivités territoriales (sous certaines conditions). Le reste est exporté principalement vers l'Afrique du Sud et l'Asie.

En 2012, si les quantités recyclées par habitant et par an sont encore modestes, la situation est en net progrès. Les tonnages recyclés sont passés de 18 000 tonnes en 2010 à 26 800 tonnes en 2012, soit une augmentation de presque 50 % en deux ans.

La population couverte par des contrats progresse : elle est désormais de 100 % à la Martinique et à la Réunion, de 80 % à la Guadeloupe et de 50 % en Guyane.

Pour les zones couvertes, les taux de recyclage progressent et atteignent globalement 16,1 kg/hab/an : 24 kg/hab/an à la Réunion et entre 9 et 10 kg/hab/an à la Guadeloupe et la Martinique. A la Réunion, certaines agglomérations dépassent le chiffre de recyclage de 28 kg/hab/an, soit des taux supérieurs à ceux de Marseille.

L'éco-organisme a mis en place un plan d'action propre à chaque territoire afin d'y améliorer les performances. Pour contourner les difficultés spécifiques précitées, les collectivités font un plus grand recours à la réutilisation, qui permet de réduire les volumes à exporter tout en maintenant le gisement de la collecte sélective (le verre, par exemple, peut être utilisé en sous-couche pour le revêtement des axes routiers). Pour promouvoir le recyclage, Eco-Emballages a décidé de procéder par étapes et de s'appuyer, dans un premier temps, sur des collectivités exemplaires, appelées "territoires d'excellence".

Par ailleurs, la viabilité du système repose sur l'émergence de débouchés de recyclage local. Eco-Emballages pousse au développement de la réutilisation et encourage ainsi plusieurs projets d'étude de faisabilité.

Dans le même temps et en application des principes du Grenelle I, Eco-Emballages devient un opérateur à Mayotte, répondant ainsi à la demande de pourvoi des collectivités. Sur la base du retour d'expérience de ce dispositif mis en œuvre en 2013, la demande de pourvoi des collectivités guyanaises pourrait être honorée en 2014.

## **B. LES COÛTS DE GESTION DES EMBALLAGES MENAGERS ET LEUR COUVERTURE PAR ECO-EMBALLAGES**

### **1. Les données d'ensemble de l'ADEME**

Tous les deux ans, l'ADEME publie les résultats de son analyse des coûts du service public de gestion des déchets. L'étude 2013, qui porte sur les coûts 2010 à partir de son échantillon de 177 collectivités couvrant 12,4 millions d'habitants montre que, en moyenne, le coût complet de la gestion des produits recyclables secs au sein des ordures ménagères (RSOM) hors verre est de 377 €/t, le coût technique (une fois retiré les recettes de la vente de matériaux et d'énergie et de prestations à des tiers) est de 325 €/t. Le coût aidé (coût technique moins les soutiens des sociétés agréées et les aides), qui reflète la charge restant à financer par la collectivité, est de 198 €/t. Ceci correspond à un coût complet moyen de 19 €/hab et un coût aidé moyen de 10 €/hab.

La dispersion de ce coût est importante pour le coût complet : il est inférieur à 301 €/t pour un quart des collectivités et supérieur à 442 €/t pour un autre quart. Cette dispersion est encore bien plus forte pour le coût aidé : inférieur à 87 €/t pour un quart des collectivités et supérieur à 244 €/t pour un autre quart.

Cette dispersion s'explique par certaines caractéristiques physiques du territoire couvert ou par la typologie de l'habitat desservi. Mais, elle s'explique principalement par le mode de collecte (apport volontaire ou porte-à-porte ou mixte) et par le schéma de collecte (biflux : papier/emballages ou corps creux/corps plats ; ou multimatériaux). Le coût technique est moindre pour les collectivités adoptant l'apport volontaire car les moyens mis en œuvre sont moins onéreux et le tri de meilleure qualité (taux de rejet plus bas). C'est donc au niveau de la collecte des déchets que la dispersion des coûts est la plus forte.

Pour le verre, en moyenne, le coût complet de la gestion est de 72 €/t et de 2,3 €/hab, le coût technique de 52 €/t et de 1,7 €/hab et le coût aidé de 42 €/t et de 1,3 €/hab.

Par ailleurs, les données calculées par l'ADEME dans son étude de décembre 2011 sur les coûts observés de la gestion des déchets évaluent la gestion des déchets des emballages ménagers à 982 M€ au total en 2010, dont 433 M€ pour la collecte des ordures ménagères résiduelles et 550 M€ pour la collecte sélective. Dans ce coût, la part des soutiens des éco-organismes représente 42,3 % (66,5 % pour la collecte sélective et 11,3 % pour celle des OMR). Les prix de vente (prix de reprise) des matériaux représentent 16,1 % (24,7 % pour la collecte sélective et 5,1 % pour les OMR).

### **2. La base e-dd d'Eco-Emballages montre une efficacité très variable selon les collectivités**

Les données fournies par les collectivités locales qui remplissent la base e-dd d'Eco-Emballages donnent une image détaillée des coûts de la gestion de la collecte sélective des emballages ménagers. Ces données restent toutefois à prendre avec prudence car toutes ne sont pas encore totalement fiabilisées.

En analysant le coût de la collecte sélective du verre pour l'ensemble des collectivités déclarantes, on constate un écart très élevé entre le coût moyen par tonne collectée des dix

collectivités les plus performantes (31 €/t) et celle des dix les moins performantes (334 €/t). Si l'on concentre l'étude sur les principales collectivités, celles couvrant plus de 100 000 habitants, l'écart se resserre mais reste significatif : de 1 à 4,5 (47 €/t pour les plus performantes contre 214 €/t pour les moins performantes).

Sur le même échantillon de grandes collectivités, l'écart de coût pour la collecte sélective des emballages légers est moindre : de 1 à 2,3 (314 €/t pour les plus performantes contre 707 €/t pour les moins performantes). Cela s'explique par le fait que c'est pour la collecte du verre que les choix d'organisation sont les plus marqués. La collecte en porte-à-porte est largement prédominante pour la collecte des emballages légers alors que le choix entre porte-à-porte et apport volontaire est beaucoup mieux réparti pour le verre. Or, les systèmes en apport volontaire ont des coûts bien moindres.

Les coûts sont en partie influencés par la densité urbaine. Les 15 collectivités classées entièrement et uniquement en zone urbaine dans la base e-dd ont un coût global moyen (emballages légers + verre) de 320 € par tonne. A l'opposé, les 15 plus grosses collectivités classées intégralement en zone rurale dans la base e-dd ont un coût global moyen (emballages légers + verre) de 176 € par tonne.

S'il y a un écart global en faveur des collectivités de zone rurale, il convient de noter que, dans une catégorie comme dans l'autre, l'écart entre les plus performantes et les moins performantes est tout de même de 1 à 3. A titre d'illustration, dans la même région, deux agglomérations de plus de 100 000 habitants, distantes de moins de 60 km l'une de l'autre, ont un coût global qui varie du simple au double.

La diversité des situations constatées montre qu'il existe encore de très grandes marges d'optimisation économique des systèmes de collecte et de traitement des emballages ménagers.

Si, comme il déjà été vu, les leviers d'optimisation à la disposition d'Eco-Emballages sont peu nombreux le partage des informations sur les coûts en constitue certainement un. Il n'y aurait donc que des avantages à ce que la base e-dd fasse l'objet d'exploitation systématique et rendues publiques et que chaque collectivité puisse y avoir accès (de façon anonymisée) pour pouvoir s'y étalonner par rapport à des collectivités dans une situation similaire à la sienne.

Par ailleurs, l'existence de cette base de données peut permettre de reposer la question de l'organisation optimale de la collecte sélective et de remettre en cause le choix majoritaire en France d'une collecte en bi-flux et avec une prédominance du porte-à-porte.

### **3. Le calcul du taux de couverture du coût net d'un service optimisé**

S'agissant enfin de la couverture du coût référence d'un service optimisé de collecte et de tri, l'ADEME l'obtient en ajoutant au coût de référence (645 M€ en 2010 et 654 M€ en 2011) le coût de certaines actions soutenues par Eco-Emballages et n'entrant pas dans le coût de référence (ex : expérimentation de la collecte des plastiques souples) et le coût technique de traitement des emballages dans les ordures ménagères résiduelles (110 M€ en 2010 et 98 M€ en 2011). Au total, le coût à prendre en charge selon le cahier des charges de l'agrément est donc de 785 M€ en 2010 et 783 M€ en 2011.

L'ensemble des soutiens versés aux collectivités se sont élevés à 447 M€ en 2010 et à 553 M€ en 2011. L'ADEME obtient ainsi un taux de prise en charge des coûts de 57 % en 2010 et de 71 % en 2011.

Comme il a été vu page 92, la formule de calcul du taux de couverture incorpore le coût du traitement des emballages ménagers dans les ordures ménagères résiduelles au dénominateur, en contradiction avec le texte de la loi Grenelle I. Hors ce coût de traitement des emballages résiduels, le taux de couverture des coûts serait de 66 % en 2010 et de 80,7 % en 2011, c'est-à-dire que l'objectif aurait déjà été atteint alors que l'objectif de taux de recyclage de 75 % n'est pas atteint. Pour 2011, le dénominateur est majoré de 98 M€, soit un surcoût théorique en cas de couverture à 80 % de 78 M€ pour les entreprises contributrices.

Pour 2012, les calculs validés par l'ADEME ne sont pas encore connus. Dans son rapport annuel 2012, Eco-Emballages évalue à 75 % le taux de couverture du coût référence d'un service optimisé de collecte et de tri, soit une progression de quatre points en un an. Ainsi en deux ans, ce taux serait passé de 57 à 75 %, soit les trois quart du chemin à parcourir jusqu'à l'objectif de 80 %. Dans le même temps, le taux de recyclage est passé de 64,3 % à 66,9 %, soit moins d'un quart du chemin à effectuer jusqu'à l'objectif de 75 % de recyclage.

Si, au lieu d'utiliser les coûts de référence négociés en 2007, le calcul se fondait sur les coûts constatés dans la base e-dd pour le quartile des collectivités les plus efficaces, le taux de prise en charge par Eco-Emballages se monterait à 102 % de ce coût réellement optimisé.

Ce décalage est la conséquence mécanique de la volonté d'augmenter les contributions des entreprises et les versements aux collectivités locales dès le début de la période du nouvel agrément sans lier cette augmentation aux progrès constatés dans les taux de recyclage. C'est une politique délibérée "d'amorçage de la pompe" dont il faudra voir rapidement s'il produit ses effets sur les taux de recyclage.

#### **4. Quel optimum économique ?**

Comme il a été vu, les deux objectifs du Grenelle de l'environnement ont été fixés sans étude économique préalable pour en valider le caractère optimal ou non. Ces objectifs étant désormais dans la loi, il convient de s'interroger sur la manière la plus efficace de les atteindre.

En raison des volumes déjà collectés et, surtout, des écarts de coûts de collecte et de traitement entre les collectivités les plus performantes et les collectivités les moins performantes, l'efficacité pourrait être atteinte au prix d'une baisse très sensible de l'efficacité globale de la gestion des déchets d'emballages ménagers. A l'inverse un ciblage de l'effort sur les collectivités ayant des marges de manœuvre à la fois en matière de tonnages collectés et en matière d'optimisation financière peut accroître l'efficacité de l'ensemble.

La figure ci-dessous met en regard le coût de la collecte sélective et la performance atteinte pour un échantillon de 472 collectivités locales de métropole ayant rempli la base e-dd. Les tonnages en question ne concernent que la collecte sélective et pas les tonnages recyclés à partir des ordures ménagères (mâchefers).

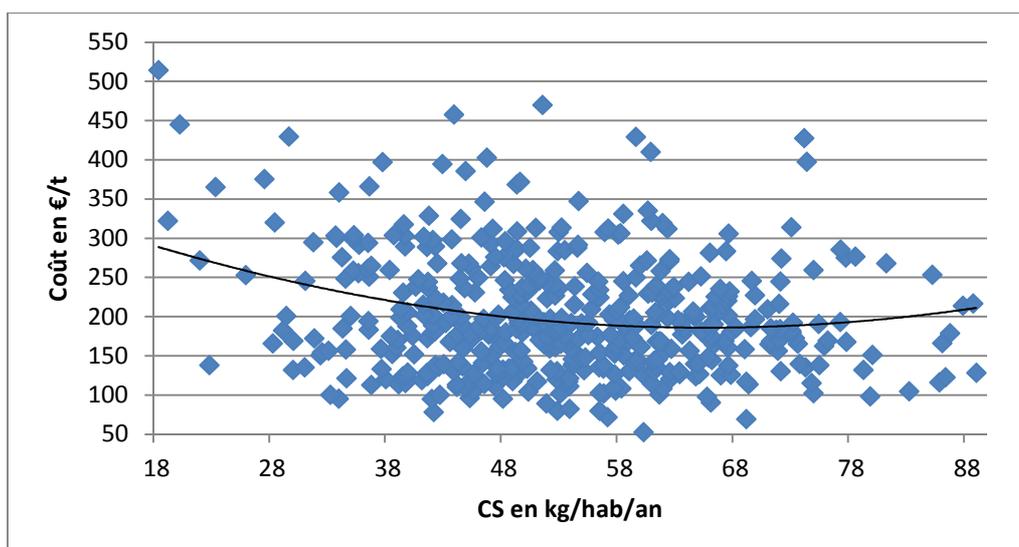


Figure 1. Coût de la collecte des emballages ménagers en fonction des volumes collectés par habitant, source : Base e-dd d'Eco-Emballages, retraitement Cour des comptes

Cette courbe ne peut servir à elle seule de conclusion définitive en raison des fragilités de la base e-dd. Elle montre néanmoins un gain d'efficacité au fur et à mesure que les tonnages collectés s'accroissent. En revanche, ce mouvement de décroissance des coûts n'est pas continu et le coût moyen remonte au-delà d'un certain tonnage collecté par habitant.

Ce constat vient renforcer l'idée selon laquelle l'atteinte de l'objectif d'un taux de recyclage à 75 % passe par une concentration des efforts sur les collectivités qui ont des performances en-dessous de la moyenne nationale et non par des actions tous azimuts. Il appartient donc au conseil d'administration d'Eco-Emballages de bien s'assurer du ciblage des actions de l'éco-organisme.

**Recommandation : Cibler l'action d'Eco-Emballages sur les collectivités dont les performances sont inférieures à la moyenne.**

### C. L'EXTENSION DU RECYCLAGE DES PLASTIQUES

Aujourd'hui, en France, le taux de recyclage des plastiques se situe autour de 22 %. Ce taux est relativement faible comparé aux meilleurs élèves européens : 43,4 % en Allemagne, 42,9 % en Suède, 37,6 % en Espagne ou 26,2 % en Italie.

Cette faiblesse s'explique par le fait que le recyclage des plastiques ménagers ne concerne que les bouteilles et les flacons qui ne représentent que 40 % du total des plastiques mis sur le marché. De plus, seule la moitié de ces bouteilles et flacons est effectivement recyclée. L'extension du recyclage aux plastiques rigides (pots-barquettes, 34 % du gisement des emballages plastiques) et aux sacs et films (26 % du gisement) constitue donc un enjeu majeur. En prenant en compte la part techniquement recyclable de ces nouvelles catégories, la proportion du gisement concernée par les consignes de tri pourrait alors passer de 40 à 76 %. Le succès de cette opération permettrait de se rapprocher de l'objectif de recyclage de 75 % des emballages ménagers. La valeur de ces résines recyclées disponibles sur le marché des matières premières constituerait également une ressource pour les collectivités.

Pour assurer la progression des taux de recyclage, le secteur doit cependant surmonter des obstacles techniques liés aux différents types de plastiques. En effet, tous les emballages plastiques ne sont pas constitués des mêmes résines et par conséquent ne peuvent être mélangés lors du processus de recyclage. Certains types de plastiques sont plus complexes à

traiter que d'autres, mais l'histoire a montré depuis 20 ans un progrès important dans la recyclabilité de ce matériau. Dans les années 1990, l'industrie du recyclage était contrainte de rendre payant le recyclage des déchets plastiques triés. Au début des années 2000, les prix sont devenus positifs et le recyclage est désormais une activité lucrative. Aujourd'hui, le prix du plastique le plus recherché (PET clair) atteint plusieurs centaines d'euros par tonne. La seule catégorie de déchets d'emballages triés qui n'ait pas encore de prix attractif est celle des emballages liquides alimentaires (briques) dont le prix d'achat reste nul.

Dans ce contexte, Eco-Emballages, s'est engagé, en 2009, dans une expérimentation. Après deux études initiales, l'expérimentation s'est structurée, à partir de 2010, autour de trois volets : la sensibilisation à l'éco-conception des industriels producteurs d'emballages (précédemment évoquée dans la partie III), des appels à projets afin de développer les industries du recyclage et une expérimentation de l'extension de la collecte en partenariat avec 51 collectivités locales.

## **1. Le développement du recyclage**

A partir de 2010, Eco-Emballages s'est adressé aux industriels du recyclage et a lancé un appel à projets afin de mieux comprendre les différentes problématiques soulevées par l'extension de la collecte à de nouveaux types de plastiques. Parmi les 22 dossiers reçus, neuf projets ont été sélectionnés. Cette initiative a fait l'objet d'un financement de l'ADEME et d'Eco-Emballages qui ont respectivement apporté 800 000 € avec une échéance programmée entre juin 2011 et juin 2012. Les projets sont donc théoriquement arrivés à leur terme. Ces initiatives permettent de répondre aux problématiques de recyclage de différentes résines plastiques, ou encore d'évaluer la possibilité de nouveaux processus industriels. Chaque projet mobilise en général un groupe de professionnels du recyclage, principalement les sociétés Sita, Paprec ou Valorplast. Cette dernière occupe une place importante dans les projets d'Eco-Emballages, puisqu'elle va aussi reprendre les emballages plastiques de 40 des 51 collectivités qui participent à l'expérimentation plastique.

L'engagement d'Eco-Emballages dans cette expérimentation de recyclage de nouveaux plastiques couvre à la fois le financement de l'expérimentation et de projets de R&D sur le tri/surtri, et sur le recyclage des nouvelles résines ; le suivi de l'approvisionnement ; le contrôle qualité ; la réflexion sur les futurs standards matériaux et les appels à projets sur les autres valorisations.

L'éco-organisme a également fait réaliser en 2011 une étude approfondie pour connaître en détail la composition du gisement des emballages ménagers en plastique. Cette étude a permis de mieux connaître les différentes fractions plastiques : parmi les 34 % de pots et barquettes rigides, 23 % sont potentiellement recyclables, et parmi les 26 % de films et sacs plastiques, 13 % sont potentiellement recyclables. Au total, sur 1 090 kt d'emballages plastiques, 830 kt sont recyclables.

## **2. L'expérimentation du tri des plastiques**

A destination des collectivités, Eco-Emballages a lancé à partir de mars 2012 une expérimentation de grande envergure sur la faisabilité technique et économique de l'extension du tri des plastiques afin d'étudier l'impact sur la pré-collecte, la collecte et les centres de tri.

Ainsi 51 collectivités, soit 3,7 millions d'habitants et 32 centres de tri, sont mobilisées pour trier l'ensemble de leurs plastiques, soit largement moins que l'objectif initial de 80 collectivités expérimentatrices couvrant 5 millions d'habitants. Les résultats définitifs feront l'objet d'un rapport attendu pour début 2014. Au niveau financier cette expérimentation est

rendue possible grâce à la création de soutiens concernant les nouveaux plastiques. Ces soutiens, prévus dans le cahier des charges de l'agrément 2010-2016, sont expérimentaux et temporaires.

Les résultats partiels de cette expérimentation montrent que, du côté des usagers, le geste de tri a connu un progrès significatif et que le dispositif d'information mis en place par les mairies a été efficace (diffusion et clarté de l'information). Mais une certaine confusion demeure encore au sujet des consignes : les sondés sont encore divisés sur le fait de savoir si tous les emballages plastiques, ou seulement une partie de ceux-ci doivent être triés.

Du côté des collectivités, on note une augmentation des tonnages de collecte sélective (associée à une baisse des tonnages des ordures ménagères) et des collectivités qui se sont adaptées relativement facilement à cette augmentation des tonnages : +1,5 % en moyenne des volumes des bacs de collecte pour le porte-à-porte, contre +20 % à 30 % durant l'étude réalisée en 2009. De plus, le temps et les kilomètres parcourus pour réaliser la collecte semblent avoir peu augmenté. Toutefois, en ce qui concerne l'apport volontaire, on note une légère augmentation de la fréquence moyenne de vidange qui peut être susceptible d'affecter les coûts de collecte. Une augmentation paradoxale des refus en centre tri a été constatée (on aurait dû constater une baisse des refus) mais cette tendance est à confirmer dans la durée.

Les résultats au niveau des centres de tri révèlent une situation mitigée. Les centres ne semblent pas avoir eu besoin de modifier leur processus de tri de manière importante : les  $\frac{3}{4}$  des centres de tri n'ont pas ou très peu modifié leur processus, et seuls  $\frac{1}{4}$  ont construit un processus neuf ou très largement modernisé. Cependant, la situation est partagée concernant les rendements : certains centres de tri voient leurs rendements baisser de 7 à 20 %, mais dans d'autres cas on constate une stabilité, voire une augmentation des rendements pouvant atteindre 10 %.

Par ailleurs on constate une difficulté à maintenir la qualité des matériaux recyclés qui s'est dégradée suite à l'extension aux nouveaux plastiques : il faut encore optimiser les conditions de travail, former le personnel, et améliorer la séparation des matériaux. Enfin, le cas particulier des films plastiques semble poser des difficultés importantes liées aux techniques de tri.

Ces résultats sont des tendances à confirmer, puisqu'à l'heure actuelle on dispose de données expérimentales portant sur seulement trois mois.

Selon la comptabilité analytique d'Eco-Emballages, l'expérimentation plastique a déjà coûté 21,6 M€ à fin 2012. La fin de cette expérimentation est programmée pour fin 2013 et pourrait avoir mobilisé à cette date un budget prévu de 30 M€, imputés sur le budget "recherche et développement" d'Eco-Emballages.

## **ANNEXE N° 1 LISTE DES RECOMMANDATIONS**

### **Recommandations au ministère chargé de l'écologie**

- **Recommandations relatives à la mise en œuvre de l'agrément en vigueur :**

1. Veiller strictement à la corrélation entre l'augmentation des soutiens versés aux collectivités, et donc des contributions des entreprises, et l'atteinte de l'objectif de 75 % en matière de recyclage, telle que prévue au cahier des charges et, en conséquence, ne prévoir aucune enveloppe financière nouvelle au titre de la clause de revoyure

2. Poursuivre et amplifier la mise en œuvre des dispositifs de sanction prévus par l'ordonnance n° 2010-1579 du 17 décembre 2010.

3. Confier la présidence de la CCA à une personnalité qualifiée désignée par le ministère en dehors des divers collègues la composant.

- **Recommandations relatives aux actions de communication :**

4. Supprimer la clause des cahiers des charges des éco-organismes imposant à ces derniers de contribuer, à hauteur d'une provision annuelle de 0,3 % des contributions perçues, aux campagnes nationales d'informations décidées par le ministère et l'ADEME ou prévoir le rattachement des sommes en cause au budget de l'Etat ou de l'ADEME par voie de fonds de concours.

### **Recommandations au ministère chargé de l'écologie et au ministère chargé de l'intérieur**

5. Mettre en place un cadre contractuel et réglementaire favorisant le transfert et la publication des données sur la collecte et le traitement des emballages ménagers tout en garantissant la confidentialité des données commerciales.

6. Inciter, dans un souci d'économie, les collectivités locales à rationaliser et à diminuer le nombre de centres de tri existant actuellement.

### **Recommandations au ministère chargé de l'écologie et aux éco-organismes**

7. Harmoniser les messages de communication des pouvoirs publics sur le geste de tri avec ceux des éco-organismes.

8. Finaliser la charte d'information commune.

9. Préparer, à l'occasion du prochain agrément, la fusion entre les sociétés Eco-Emballages et Adelphe.

### **Recommandations aux sociétés Eco-Emballages et Adelphe**

- **Recommandations relatives à la prévention et à la mobilisation des contributions:**

10. Poursuivre et amplifier les actions en matière de prévention "amont".

11. Achever les négociations avec la CNCC pour que les travaux des commissaires aux comptes permettent un véritable contrôle des déclarations (établissement d'un rapport de procédures convenues)

- **Recommandations relatives à la gestion et à la communication :**

12. Poursuivre les efforts sur les locations immobilières des directions régionales par la mise en cohérence de la surface des bureaux occupés avec leurs effectifs.

13. Ramener le montant de la réserve légale d'Adelphe à 4 000 €, soit 10% du capital social, ainsi que le prévoit l'article L 232-10 du code de commerce et apurer le report à nouveau négatif à hauteur de 21 000€.

14. Pour les notes de frais, instaurer un seuil annuel maximal par catégorie ou fonction, fixé par le comité d'audit.

15. Retracer les dépenses de communication de façon précise et détaillée dans le rapport annuel.

- Recommandations relatives à la gestion des ressources humaines

16. Veiller strictement à l'évolution des charges de personnels (recrutements et rémunérations globales).

17. Négocier un seul accord ARTT commun à Eco-Emballages et Adelphe, si possible aligné sur celui en vigueur chez Adelphe.

18. Limiter les coûts d'organisation des conventions internes.

19. Veiller à ce que la directrice des ressources humaines exerce ses fonctions à temps plein.

20. Envisager l'adhésion à une convention collective, en lien avec la direction générale du travail (DGT).

- Recommandations relatives aux soutiens aux collectivités territoriales

21. Cibler l'action d'Eco-Emballages sur les collectivités dont les performances sont inférieures à la moyenne.

## ANNEXE N° 2 LES EMBALLAGES MENAGERS : EVOLUTIONS QUANTITATIVES ET QUALITATIVES

L'industrie française de l'emballage<sup>60</sup> représentait, en 2008, un chiffre d'affaires de 19 Mds €, une production de 12 millions de tonnes réparties en papier carton (35 %), plastiques (30%), verre (16 %), métal (13 %) et bois (6%). Cette production a doublé en 20 ans.

Les pouvoirs publics et les professionnels du secteur disposent de trois sources pour évaluer le volume, la composition et les évolutions des emballages ménagers en France : l'enquête dite de « caractérisation des déchets »<sup>61</sup>, l'enquête dite « mise en marché »<sup>62</sup> et le gisement contribuant<sup>63</sup>. Ces trois approches sont indépendantes les unes des autres, couvrent des champs différents<sup>64</sup> et fournissent des informations complémentaires.

### A. LES CHAMPS COUVERTS PAR LES TROIS APPROCHES : METHODOLOGIE

Tableau n° 18 : Comparaison des champs couverts par les trois approches

	Mise en marché	Contribuant	Caractérisation déchets
Actualisation	Tous les trois ans	Annuelle	Non régulière (2 éditions nationales 1993 et 2007)
Dernière année de référence	2009	2009 (pour la présente note)	2007
Couverture territoriale	France hors DROM	France y compris DROM	France y compris DROM
Nature des emballages	Emballages mis en marché, sans aucune souillure	Emballages mis en marché, sans aucune souillure	Déchets d'emballages avec taux de souillure variables selon les matériaux

<sup>60</sup> Sources : SESSI : [www.industrie.gouv.fr/sessi](http://www.industrie.gouv.fr/sessi) dernière enquête disponible : 2008.

<sup>61</sup> La campagne nationale de caractérisation pilotée par l'ADEME permet d'évaluer les parts des déchets d'emballages présents dans les ordures ménagères résiduelles et les collectes séparées. 100 collectivités sont tirées au sort et les ordures sont analysées pour en extraire les emballages ménagers. Les échantillons sont séchés, criblés puis triés suivant 13 catégories et 39 sous-catégories. Des analyses physico-chimiques sont également réalisées. Croisées avec les résultats de l'enquête collecte, ces données de composition permettent d'évaluer par matériau la quantité de déchets d'emballages collectés par le service public de gestion des déchets. Référence de la dernière enquête : la composition des ordures ménagères et assimilées en France – ADEME – réf. 6747 – juin 2010

<sup>62</sup> Conduite tous les trois ans depuis 1994 par l'ADEME, Eco-Emballages et ADELPHÉ, elle permet, à partir de données de panels d'achat de consommateurs et de la détermination des poids unitaires des principaux conditionnements, d'évaluer par marché et par matériaux les emballages consommés par les ménages. La méthodologie de l'étude repose notamment sur une détermination de poids moyen à partir d'environ 1800 pesées, des volumes de ventes issues de panels détaillants et consommateurs. La dernière porte sur les données de 2009 : le gisement des emballages ménagers en France – Evolution 1994 / 2009 – ADEME / Eco-Emballages / Adelphe – avril 2012 - réf ADEME 7477. Dite aussi étude ESTEM.

<sup>63</sup> Il s'agit de la consolidation des déclarations des adhérents à Eco-Emballages et Adelphe pour le paiement du point vert, qui permet de déterminer les tonnages par matériaux des emballages contribuant. Les données sont annuelles.

<sup>64</sup> S'agissant notamment de la prise en compte des collectivités d'outre-mer.

Exhaustivité	Oui. Analyse de tous les marchés et type de distribution pouvant donner lieu à emballage, y compris pharmacie, économat, vente à distance	Non. Seuls les emballages contribuants sont comptabilisés	Oui. Résultats enquête collecte redressés au niveau national
Prise en compte de produits ressemblant à des emballages	Non. Seuls sont pris en compte les emballages au sens de la réglementation	Non. Seuls sont pris en compte les emballages au sens de la réglementation	Oui. Lors des caractérisations tous les produits assimilables à des emballages sont comptabilisés comme emballages
Origine ménagère	Emballages ménagers : consommation à domicile + nomade + restauration commerciale, self-service + emballages pris en sortie de caisse	Emballages ménagers : consommation à domicile + nomade (élargissement à partir de 2011)	Emballages ménagers et des activités économiques collectés par le service public.
Précision des données	Bonne sur produits de grande consommation, moyenne sur économat et pratiques de livraison	Très bonne. Contrôle de cohérence systématique des déclarations, plan de contrôle.	Incertitude évaluée à 10 % à 20 % selon les matériaux (hors erreur de caractérisation)

Source : ADEME.

a) Comparaison entre l'approche mise en marché et la caractérisation des déchets

Par rapport au gisement mis en marché, le gisement caractérisation déchets est plus important de l'ordre de 25% pour le verre et en moyenne deux fois plus important pour les autres matériaux.

Les principaux facteurs explicatifs sont :

- la présence de produits considérés dans les catégories emballages lors de la caractérisation mais qui n'en sont pas au sens réglementaire : sac poubelle, emballages vendus comme produits, carton de déménagements (10 % pour les emballages en autres matériaux) ;
- par rapport aux emballages mis en marché, les déchets d'emballages caractérisés sont plus humides et souillées à la fois par le contenu de produit restant dans l'emballage et par le contact avec les autres déchets. Ce taux de souillure/humidité dépend des matériaux et des types de collecte :

Tableau n° 19 : **Taux de souillure-humidité par matériaux**

	<b>Ordures ménagères résiduelles</b>	<b>Collectes séparées</b>
Métaux	11% acier et 21% alu	12 % acier et 20% alu
Papier – carton	30 % plats, 40 % ondulés, 49	17 %
Plastiques	20 % bouteilles, 30 % autres,	13 % bouteilles, 18 % autres
Verre	2 %	2 %
Autres	46 % bois	

Source : ADEME.

- la part des déchets d’emballages collectés dans le service public qui est issue des activités économiques peut être estimées entre 20 % et 30% avec pour certaines catégories une part supérieure à 30 %, en particulier pour les cartons ondulés et les emballages en bois.

En prenant en compte ces facteurs, les écarts subsistant entre l’approche mise en marché et la caractérisation des déchets sont proches (cartons ondulés et emballages plastiques rigides autres que bouteilles et flacons) ou inférieurs (toutes les autres catégories) aux marges d’incertitudes évaluées lors de la campagne nationale de caractérisation.

b) Comparaison entre l’approche mise en marché et le gisement contribuant

Il y a toujours un décalage d’une année entre l’année du rapport d’activité des éco-organismes et l’année à laquelle se rapportent les données du gisement contribuant. Sur les courbes du tableau de bord, on observe des divergences entre la courbe des contribuants et la courbe correspondant à l’étude ESTEM.

D’une part, une divergence entre les évolutions, illustrée par le fait qu’entre 2000 et 2006, le tonnage contribuant augmente de 4%, alors que les résultats ESTEM indiquent une baisse de 6%. Cette divergence s’explique par des différences de périmètre : ainsi, en tenant compte des nouveaux adhérents entre 2000-2003 et 2003-2006, en intégrant le retard des déclarations, en corrigeant et en excluant les contributeurs nouveaux- notamment l’industrie du médicament-, l’analyse montre une diminution du tonnage contribuant équivalente à celle de l’étude ESTEM.

D’autre part, le taux de couverture (rapport entre le tonnage contribuant et les résultats de l’étude ESTEM) est de 9% en moyenne en faveur du tonnage contribuant, avec +14% pour le verre et +3% pour les autres matériaux. Là encore, les différences proviennent des écarts de périmètres, lesquels ne sont pas tout à fait équivalents entre le tonnage contribuant, qui concerne la France métropolitaine, et les DOM, et l’étude ESTEM, qui ne porte que sur la France métropolitaine. Cela constitue un écart de population de 3% et en première hypothèse un écart de gisement équivalent. En consolidant les chiffres des contrôles effectués par le Laboratoire national d’essais (LNE) en 2006, on constate de la part des contributeurs une sur-déclaration moyenne de 4% pour le verre (du fait de la difficulté de distinguer les emballages ménagers de ceux à destination des professionnels -CHR notamment-) et de 2,56% pour les autres matériaux (en poids). D’une part, parce que l’actualisation des poids n’est pas faite, d’autre part, parce que l’industriel arrondit plutôt à la valeur supérieure.

Par ailleurs, l'analyse détaillée par marché montre, pour certains d'entre eux, une sur-déclaration importante. Cela concerne la consommation hors foyer, mal identifiée par les contributeurs, du fait notamment de l'intervention de maillons intermédiaires tels que les grossistes et les négociants.

En synthèse, le taux de couverture s'établissait à 107% pour le verre et à 97,5% pour les autres matériaux. Cette sur-déclaration représente 200.000 tonnes de verre, qui correspondent à une consommation hors foyer.

## B. LES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS DE CES ENQUETES

### a) Les principaux enseignements de la dernière campagne de caractérisation (2007)

La composition des ordures ménagères a peu changé depuis la précédente campagne (1993). Les déchets d'emballages (y compris en provenance des activités économiques<sup>65</sup>) représentent un tiers du gisement global d'ordures ménagères (environ 125 kg/habitant/an) et leur part relative a diminué au sein des ordures ménagères :

Tableau n° 20 : **Evolution des tonnages d'emballages 1993-2007**

En Mt	1993	2007	Écart	Évolution annuelle
Part des emballages	39 %	32%	-7%	- 0,5 points
Déchets d'emballages par habitant	160 kg	125kg	-27%	-1,5 %
Gisement total de déchets d'emballages	9,4MT	8MT	-15%	-1%

Source : ADEME.

### b) Les principaux enseignements de la dernière étude "mise en marché »

Pour la période 2006-2009, la masse d'emballages ménagers mise sur le marché par habitant a diminué de 0,7%, pour se situer en dessous de 77 kg/an/habitant. Ce ratio est en baisse continue depuis 1997. Le tonnage national d'emballages ménagers (4,77 millions de tonnes en 2009) a évolué de +1 % entre 2006 et 2009, alors que pendant la même période la population augmentait de 1,7%. L'analyse est sensiblement la même pour le nombre d'Unités de vente consommateur (UVC)<sup>66</sup> : le nombre d'UVC par habitant est en légère baisse (-0,2 %) sur la période 2006-2009.

La stabilité globale du gisement d'emballages ménagers peut être mise en perspective avec l'évolution de deux autres indicateurs : la consommation des ménages<sup>67</sup> d'une part, qui a continué de croître entre 2006 et 2009, mais avec une croissance sensiblement moindre que depuis 1997 ; la quantité de déchets ménagers et assimilés par habitant<sup>68</sup> d'autre part, laquelle, après avoir augmenté entre 1997 et 2006, a baissé entre 2006 et 2009. Ainsi, le découplage entre le gisement des emballages ménagers et la consommation observé lors des précédentes études se confirme sur la dernière période. La part des emballages ménagers dans la poubelle

<sup>65</sup> La part des déchets d'emballages collectés issue des activités économiques oscille entre 20 % et 30 %.

<sup>66</sup> Unité de Vente Consommateur, correspond au conditionnement sous lequel un produit ou un groupement de produits est mis en vente. Il peut contenir plusieurs Unités de Consommation (UC).

<sup>67</sup> Mesurée par l'indice Insee de dépenses de consommation finale des ménages par habitant

<sup>68</sup> Ordures ménagères résiduelles et collectes séparées, hors déchetteries

des ménages et assimilés (ordures ménagères résiduelles et collectes séparées) a également diminué sur la période 1997-2009, passant de 20% à 18% environ.

Comme lors des précédentes études, le secteur alimentaire représente la part majoritaire, en tonnage, du gisement d'emballages, avec environ 85% du total. Totalisant 50 % des tonnes, les boissons en sont le principal contributeur, du fait de l'utilisation encore importante du verre. En nombre d'UVC également, le secteur alimentaire prédomine, avec une contribution majoritaire des produits frais, au sein duquel les yaourts représentent toujours la majorité des emballages vendus. L'étude démontre par ailleurs que la crise économique et les nouveaux modes de consommation influencent également l'évolution et la composition du gisement des emballages ménagers.

La répartition par matériau fait apparaître les évolutions suivantes : pour l'*acier*, après une diminution régulière, la période a été marquée par une stabilité des tonnages ; pour l'*aluminium*, le gisement d'emballages est stable : utilisé principalement dans le secteur des boissons, ce matériau reste très minoritaire dans le gisement global ; pour le *papier-carton*, on distingue deux périodes d'évolution différentes : une baisse significative avant 2003, suivie d'une croissance continue, soutenue par le développement de la vente par Internet depuis 2006 et par la croissance des *bag-in-box* dans le secteur des liquides, entraînant la forte progression des boîtes et étuis. Environ 70.000 tonnes supplémentaires de papier-carton ont ainsi été mises sur le marché entre 2006 et 2009 ; pour le *plastique*, la progression se poursuit depuis 1997, essentiellement dans le secteur du frais entre 2006 et 2009. Le développement des produits prêts à consommer contribue à l'augmentation du gisement ; pour le *verre*, la baisse du gisement se poursuit, la période 2006-2009 étant cependant marquée par un ralentissement de la tendance observée dans les périodes précédentes<sup>69</sup>.

c) Les principales évolutions du gisement contribuant

Tableau n° 21 : L'évolution du gisement contribuant (2008 – 2012)

- en KT -	2008	2009	2010	2011	2012
Acier	286	285	281	287	346
Aluminium	58	58	60	67	74
Papier/Carton autre que brique	816	813	831	860	905
Brique	90	91	90	88	85
Bouteilles et flacons	572	568	510	513	489
Autres emballages plastique	468	464	550	554	602
Verre	2 427	2 394	2 319	2 341	2 237
Autres	20	19	18	18	23
<b>Gisement contribuant</b>	<b>4 737</b>	<b>4 691</b>	<b>4 659</b>	<b>4 728</b>	<b>4 762</b>

Source : Rapport d'activité 2012 Eco-Emballages.

<sup>69</sup> Due notamment à la reprise de la consommation de yaourts conditionnés en pots en verre.

## ANNEXE N° 3 TABLEAUX ANALYSE FINANCIERE D'EE

Tableau n° 1 : Evolution des contributions encaissées EE

<i>en M€</i>	2007	2008	2009	2010	2011	2012	var en %
Contributions au titre de 2005 et ante	2,5	0,4	0,0	2,0	-1,6	1,3	
Contributions au titre de 2006	3,3	0,6	0,5	2,3	-1,2	1,1	
Contributions au titre de 2007	375,7	11,1	0,5	2,4	-0,9	1,4	
Contributions au titre de 2008		381,1	2,7	2,6	1,1	0,3	1,44
Contributions au titre de 2009			384,4	0,9	1,0	1,5	0,87
Contributions au titre de 2010				480,5	17,1	-1,9	25,00
Contributions au titre de 2011					527,7	14,9	9,82
Contributions au titre de 2012					0,0	599,0	13,51
<b>Total</b>	<b>381,5</b>	<b>393,2</b>	<b>388,1</b>	<b>490,7</b>	<b>543,2</b>	<b>617,6</b>	

*Source : Cour des comptes d'après balances.*

Tableau n° 2 : Les produits d'exploitation d'EE - 2007-2011

<i>En €</i>	2007	2008	2009	2010	2011
Prestations de service	218 680	415 300	341 300	360 617	306 966
Contributions adhérents	381 444 985	393 251 413	388 112 610	490 749 596	543 218 214
<b>Chiffre d'affaires</b>	<b>381 663 665</b>	<b>393 666 713</b>	<b>388 453 910</b>	<b>491 110 213</b>	<b>543 525 180</b>
<b>Autres produits</b>	<b>967 507</b>	<b>741 136</b>	<b>1 369 762</b>	<b>981 837</b>	<b>1 654 854</b>
<b>Reprises/amorts.et prov.</b>	<b>28 262 632</b>	<b>76 863 138</b>	<b>10 417 189</b>	<b>1 055 806</b>	<b>1 477 323</b>
<b>Total produits d'exploitation</b>	<b>410 893 804</b>	<b>471 270 987</b>	<b>400 240 861</b>	<b>493 147 856</b>	<b>546 657 357</b>

*Source : Retraitement Cour des comptes d'après les comptes de résultat et les balances d'EE.*

Tableau n° 3 : Produits financiers et exceptionnels d'EE 2007-2011

<i>En €</i>	2007	2008	2009	2010	2011
Produits/créances et prêts	7 795,53	10 543,78	0,00	0,00	0,00
Intérêts moratoires	0,00	594,18	0,00	0,00	0,00
Ecart de change positif	111,92	74,68	23,84	0,03	0,00
Produits financiers des VMP	17 438 869,99	5 160 129,12	2 509 659,74	684 681,16	1 055 948,39
Produits financiers/cert	268 150,15	664 437,98	274 298,04	18 776,82	215 110,48
Produits financiers	0,00	0,00	0,00	0,00	974 007,63
Intérêts moratoires	51 460,27	45 198,26	72 218,34	46 662,64	1 423,71
Intérêts cpte courant	37 989,04	0,00	0,00	0,00	0,00
Autres produits financiers	0,00	0,00	10 000 000,00	3 057 417,00	0,00
Reprise provision financières	0,00	2 345 651,26	23 218 086,47	9 345 808,14	2 072 468,98
<b>Total produits financiers</b>	<b>17 804 376,90</b>	<b>8 226 629,26</b>	<b>36 074 286,43</b>	<b>13 153 345,79</b>	<b>4 318 959,19</b>
Dommages, intérêts de retard	3 582,28	11 169,69	22 986,73	16 623,26	12 403,51
Dégrèvements sur impôts	0,00	4 874,00	0,00	0,00	0,00
Produits. except./op.gestion	0,00	143 562,34	0,00	41 954,15	0,00
Produits cessions éléments actif	4 762,34	720,50	167,22	0,00	0,00
RAP exceptionnelles	0,00	0,00	108 030,80	0,00	9,68
Reprises prov./ risque excep.	54 068,77	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Total produits exceptionnels</b>	<b>62 413,39</b>	<b>160 326,53</b>	<b>131 184,75</b>	<b>58 577,41</b>	<b>12 413,19</b>
<b>Total général</b>	<b>17 866 790,29</b>	<b>8 386 955,79</b>	<b>36 205 471,18</b>	<b>13 211 923,20</b>	<b>4 331 372,38</b>

*Source : Cour des comptes à partir des balances d'EE*

Tableau n° 4 : Charges d'exploitation d'EE 2007-2011

<i>En €</i>	2007	2008	2009	2010	2011
Dépenses de soutien et reprises	376 165 046	376 010 866	361 683 490	398 555 359	493 813 779
Autres achats et charges externes	28 581 633	29 130 897	21 028 211	27 358 605	25 854 894
<b>Sous-total</b>	<b>404 746 679</b>	<b>405 141 763</b>	<b>382 711 701</b>	<b>425 913 964</b>	<b>519 668 673</b>
<b>Impôts, taxes et versements assimilés</b>	<b>1 449 809</b>	<b>1 214 804</b>	<b>1 426 204</b>	<b>2 570 619</b>	<b>1 962 483</b>
Salaires et traitements	7 458 727	7 934 593	8 164 408	9 167 853	9 721 597
Charges sociales	4 487 373	4 321 476	4 314 084	4 634 327	5 211 707
<b>Sous-total Charges de personnel</b>	<b>11 946 100</b>	<b>12 256 069</b>	<b>12 478 492</b>	<b>13 802 180</b>	<b>14 933 304</b>
Dotations aux amorts. sur immos.	970 006	1 322 607	824 709	673 061	739 907
Dotations prov. dépr. / actif circulant	6 326 830	6 842 503	1 846 443	1 192 484	3 878 404
Dotations prov. risques et charges	1 938 686	0	25 271 275	57 594 041	7 733 699
<b>Sous-total Dot. amort. et prov.</b>	<b>9 235 522</b>	<b>8 165 110</b>	<b>27 942 427</b>	<b>59 459 586</b>	<b>12 352 010</b>
<b>Autres charges d'exploitation</b>	<b>1 094 806</b>	<b>236 635</b>	<b>1 030 350</b>	<b>338 714</b>	<b>243 695</b>
<b>Total I Charges d'exploitation</b>	<b>428 472 916</b>	<b>427 014 381</b>	<b>425 589 174</b>	<b>502 085 063</b>	<b>549 160 165</b>

Source : Cour des comptes à partir des documents financiers d'EE.

Tableau n° 5 : Evolution des soutiens 2007-2011 hors régularisations sur exercices précédents

<i>En M€</i>	2007	2008	2009	2010	2011
Soutiens versés au titre de l'année	357	372	380	387	481
Variation	NA	15	8	7	94

Source : Eco-Emballages.

Tableau n° 6 : Synthèse des locations immobilières d'EE

Siège et régions	Loyer mensuel HT 2012	Surface en m2	Prix au m2	Prix moyen du secteur**	Effectifs *	Surface /effectif	Prix / effectif
Haussmann	81 592,88	2 392,40	34,11	34,08	153	15,64	533,29
Angers	6 118,24	511,50	11,96	NC	18	28,42	339,90
Lille	3 117,36	218,00	14,30	15-16,66	7	31,14	445,34
Limoges	1 303,45	171,00	7,63	6,08-9,50	6	28,50	217,41
Lyon	7 034,29	481,00	14,62	12,08-13,33	20	24,05	351,71
Aix-en-Provence	1 794,79	161,00	11,15	10,83-13,33	5	32,20	358,96
Strasbourg	4 801,32	424,00	11,32	11,66	8	53,00	600,17
Toulouse	5 109,34	500,00	10,22	13,33	16	31,25	319,33
Levallois	1 035,62	42,00	24,66	Logement de fonction			

Source : Cour des comptes d'après données Eco-Emballages et secteur locatif.

\* les effectifs d'ADELPHÉ sont inclus dans le nombre d'effectifs occupant les locaux, soit : 12 à Paris, 2 à Lyon, 1 à Strasbourg et 1 à Aix.

\*\* les prix moyens du secteur sont ceux constatés au 1er janvier 2012 pour le neuf à l'exception d'Hausmann et Limoges où le prix moyen est celui de la seconde main.

Tableau n° 7 : Charges financières et charges exceptionnelles d'EE – 2007-2011

<i>En €</i>	2007	2008	2009	2010	2011
Dotations fin. amort. et provisions	1 649 904	50 882 255	0	0	0
Charges d'intérêts	64 598	70 922	109 501	884	506
Différences négatives de change	107	253	41	0	0
Charges nettes sur cessions de VMP	1 136 986	1 548 019	11 507 483	5 222 260	2 107 950
<b>Total II Charges financières</b>	<b>2 851 595</b>	<b>52 501 449</b>	<b>11 617 025</b>	<b>5 223 144</b>	<b>2 108 456</b>
Charges excep./ opérations de gestion	142 829	97 748	59 231	0	2 000
Charges except./ opérations en capital	3 171	2 261	2 827	0	9 000
Dotations excep. amort. et provisions	7 795	10 543	1 069	235 818	197
<b>Total III Charges exceptionnelles</b>	<b>153 795</b>	<b>110 552</b>	<b>63 127</b>	<b>235 818</b>	<b>11 197</b>

Source : Cour des comptes à partir du compte de résultat d'EE.

Tableau n° 8 : Actif immobilisé d'EE 2007-2011

<i>En €</i>	2007	2008	2009	2010	2011
<b>ACTIF</b>	<b>net</b>	<b>net</b>	<b>net</b>	<b>net</b>	<b>net</b>
Concessions, brevets, licences	1 739 979	1 059 166	1 088 935	915 732	749 240
Avances acomptes / immobilisations. incorp.	956 445	419 354	17 149	136 566	125 615
<b>Total Immobilisations incorporelles</b>	<b>2 696 424</b>	<b>1 478 520</b>	<b>1 106 084</b>	<b>1 052 298</b>	<b>874 855</b>
Autres immobilisations. corporelles	1 105 787	875 169	608 404	560 219	1 800 052
Immobilisations. corporelles en cours	0	0	0	1 536 269	50 081
<b>Total Immobilisations corporelles</b>	<b>1 105 787</b>	<b>875 169</b>	<b>608 404</b>	<b>2 096 488</b>	<b>1 850 133</b>
Autres formes de participations	46 305	46 605	46 605	46 805	46 805
Prêts	500	200	200	0	0
Autres immobilisations financières	310 938	329 801	365 981	733 641	734 688
<b>Total Immobilisations financières</b>	<b>357 743</b>	<b>376 606</b>	<b>412 786</b>	<b>780 446</b>	<b>781 493</b>
<b>Total actif immobilise (I)</b>	<b>4 159 954</b>	<b>2 730 295</b>	<b>2 127 274</b>	<b>3 929 232</b>	<b>3 506 481</b>

Source : Cour des comptes à partir des bilans d'EE.

Tableau n° 9 : Actif circulant d'EE 2007-2011

<i>En €</i>	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Avances et acomptes /commandes</b>	<b>203 967</b>	<b>226 849</b>	<b>69 204</b>	<b>74 319</b>	<b>22 687</b>
Créances clients et comptes rattachés	125 680 556	129 178 949	125 574 122	164 402 881	232 105 336
Autres créances	7 822 446	4 766 387	2 092 889	3 244 270	18 099 005
<b>Total Créances</b>	<b>133 503 002</b>	<b>133 945 336</b>	<b>127 667 011</b>	<b>167 647 151</b>	<b>250 204 341</b>
Valeur mobilières de placement	283 148 639	174 750 015	175 692 975	176 265 239	99 453 294
Disponibilités	47 778 325	28 739 941	5 176 120	27 198 401	97 853 183
<b>Total Disponibilités et placements</b>	<b>330 926 964</b>	<b>203 489 956</b>	<b>180 869 095</b>	<b>203 463 640</b>	<b>197 306 477</b>
Charges constatées d'avance	399 333	583 300	612 582	467 596	708 386
<b>Total Comptes de régularisation</b>	<b>399 333</b>	<b>583 300</b>	<b>612 582</b>	<b>467 596</b>	<b>708 386</b>
<b>Total actif circulant (II)</b>	<b>465 033 266</b>	<b>338 245 441</b>	<b>309 217 892</b>	<b>371 652 706</b>	<b>448 241 891</b>

Source : Cour des comptes à partir du bilan d'EE.

Tableau n° 10 : Disponibilités et placement d'EE 2007-2011

<i>En €</i>	<b>2 007</b>	<b>2 008</b>	<b>2 009</b>	<b>2 010</b>	<b>2 011</b>
VMP	283 148 639	174 750 015	175 692 975	176 265 239	99 453 294
Disponibilités	47 778 325	28 739 941	5 176 120	27 198 401	97 853 183
Soldes créditeurs de banque	-121 354 891	-80 433 885	-70 009 796	-90 441 356	-102 418 726
<b>Trésorerie</b>	<b>209 572 073</b>	<b>123 056 071</b>	<b>110 859 299</b>	<b>113 022 284</b>	<b>94 887 751</b>

Source : Cour des comptes à partir des bilans d'EE.

Les capitaux propres d'EE

<i>En €</i>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Capital social ou individuel	1 828 800	1 828 800	1 828 800	1 828 800	1 828 800
Réserves réglementées	588	588	588	588	588
<b>Total capitaux propres</b>	<b>1 829 388</b>				

Source : Cour des comptes à partir des bilans d'EE.

Tableau n° 11 : Les provisions pour risques et charges d'EE

<i>En €</i>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Provisions pour risques	2 155 880	1 938 686	2 865 349	3 170 402	3 451 664
Provisions pour charges	80 181 522	9 866 549	25 304 300	82 577 079	89 929 517
<b>Total Provisions</b>	<b>82 337 402</b>	<b>11 805 235</b>	<b>28 169 649</b>	<b>85 747 481</b>	<b>93 381 181</b>

Source : Cour des comptes à partir des bilans d'EE.

Tableau n° 12 : Dotations aux provisions pour charges futures 2007-2011 d'EE

<i>En €</i>	Dotation 2007	Dotation 2008	Dotation 2009	Dotation 2010	Dotation 2011	31/12/2011
Provision pour charges futures	0	0	24 310 014	57 272 779	5 611 156	88 188 235

Source : Cour des comptes à partir des documents financiers d'EE

Tableau n° 13 : Dettes d'EE 2007-2011

<i>En €</i>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Emprunts auprès des ets. de crédit	121 354 891	80 433 885	70 009 796	90 441 356	102 418 726
Emprunts, dettes fin. divers	0	0	0	0	23 156
<b>Total Dettes financières</b>	<b>121 354 891</b>	<b>80 433 885</b>	<b>70 009 796</b>	<b>90 441 356</b>	<b>102 441 882</b>
Fournisseurs et comptes rattachés	236 635 393	212 641 574	181 875 191	160 177 920	203 036 948
Dettes fiscales et sociales	24 523 260	26 181 343	25 980 987	33 436 960	45 398 167
Autres dettes	2 512 889	8 084 315	3 480 156	3 948 835	5 660 810
<b>Total Dettes d'exploitation</b>	<b>263 671 542</b>	<b>246 907 232</b>	<b>211 336 334</b>	<b>197 563 715</b>	<b>254 095 925</b>

Source : Cour des comptes à partir des bilans d'EE.

Tableau n° 14 : **Résultat net EE 2007-2011 avant retraitement**

<i>En €</i>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Produits d'exploitation	410 893 804	471 270 986	400 240 861	493 147 856	546 657 357
Charges d'exploitation	428 472 919	427 014 385	425 589 180	502 085 066	549 160 168
<b>Résultat d'exploitation (1)</b>	<b>-17 579 115</b>	<b>44 256 601</b>	<b>-25 348 319</b>	<b>-8 937 210</b>	<b>-2 502 811</b>
Produits financiers	17 804 376	8 226 629	36 074 286	13 153 345	4 318 959
Charges financières	2 851 597	52 501 450	11 617 027	5 223 145	2 108 457
<b>Résultat financier (2)</b>	<b>14 952 779</b>	<b>-44 274 821</b>	<b>24 457 259</b>	<b>7 930 200</b>	<b>2 210 502</b>
Produits exceptionnels	62 413	160 326	131 184	58 577	12 413
Charges exceptionnelles	153 797	110 553	63 127	235 818	11 197
<b>Résultat exceptionnel (3)</b>	<b>-91 384</b>	<b>49 773</b>	<b>68 057</b>	<b>-177 241</b>	<b>1 216</b>
<b>Résultat courant avant impôt (1+2)</b>	<b>-2 626 336</b>	<b>-18 220</b>	<b>-891 060</b>	<b>-1 007 010</b>	<b>-292 309</b>
Participation des salariés (4)	0	0	0	0	97 847
Impôt (5)	-2 717 719	31 553	-823 003	-1 184 252	-388 941
<b>Résultat global (1+2+3-4-5)</b>	<b>-1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>1</b>

Source : Cour des comptes à partir des comptes de résultat d'EE.

Tableau n° 15 : **Résultat net EE 2007-2011 après retraitement**

<i>En €</i>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Produits d'exploitation	410 893 804	471 270 986	400 240 861	493 147 856	546 657 357
Reprises sur prov. charges futures	-22 425 844	-70 314 973	-8 872 263	0	0
<b>Produits d'exploitation corrigés</b>	<b>388 467 960</b>	<b>400 956 013</b>	<b>391 368 598</b>	<b>493 147 856</b>	<b>546 657 357</b>
Charges d'exploitation	428 472 919	427 014 385	425 589 180	502 085 066	549 160 168
Dotation prov. pour charges futures	0	0	-24 310 014	-57 272 779	-5 611 156
<b>Charges d'exploitation corrigées</b>	<b>428 472 919</b>	<b>427 014 385</b>	<b>401 279 166</b>	<b>444 812 287</b>	<b>543 549 012</b>
<b>Résultat d'exploitation corrigé (1)</b>	<b>-40 004 959</b>	<b>-26 058 372</b>	<b>-9 910 568</b>	<b>48 335 569</b>	<b>3 108 345</b>
<b>Résultat financier (2)</b>	<b>14 952 779</b>	<b>-44 274 821</b>	<b>24 457 259</b>	<b>7 930 200</b>	<b>2 210 502</b>
<b>Résultat exceptionnel (3)</b>	<b>-91 384</b>	<b>49 773</b>	<b>68 057</b>	<b>-177 241</b>	<b>1 216</b>
<b>Résultat courant avant impôt (1+2)</b>	<b>-25 052 180</b>	<b>-70 333 193</b>	<b>14 546 691</b>	<b>56 265 769</b>	<b>5 318 847</b>
Participation des salariés (4)	0	0	0	0	97 847
Impôt (5)	-2 717 719	31 553	-823 003	-1 184 252	-388 941
<b>Résultat global (1+2+3-4-5)</b>	<b>-22 425 845</b>	<b>-70 314 973</b>	<b>15 437 751</b>	<b>57 272 780</b>	<b>5 611 157</b>
Poids du résultat financier	-66,68%	62,97%	158,43%	13,85%	39,39%

Source : Cour des comptes à partir des documents financiers d'EE.

Tableau n° 16 : **FDR et BFDR d'EE (2007-2011)**

<i>En €</i>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Capitaux propres	1 829 388	1 829 388	1 829 388	1 829 388	1 829 388
Dividende	0	0	0	0	0
Provisions pour risques et charges	82 337 402	11 805 235	28 169 650	85 747 481	93 381 181
Dettes financières					23 156
Amortissements et provisions	5 920 674	6 825 640	7 600 833	6 833 916	7 307 004
Total	90 087 464	20 460 263	37 599 871	94 410 785	102 540 729
Actif brut	10 080 632	9 555 938	9 728 111	10 763 151	10 813 488
<b>FDR</b>	<b>80 006 832</b>	<b>10 904 325</b>	<b>27 871 760</b>	<b>83 647 634</b>	<b>91 727 241</b>
Actif circulant	134 106 302	134 755 485	128 348 797	168 189 066	250 935 414
Passif circulant	263 671 542	246 907 232	211 336 334	197 563 715	254 095 925
<b>BFDR</b>	<b>-129 565 240</b>	<b>-112 151 747</b>	<b>-82 987 537</b>	<b>-29 374 649</b>	<b>-3 160 511</b>
<b>Trésorerie</b>	<b>209 572 072</b>	<b>123 056 072</b>	<b>110 859 297</b>	<b>113 022 283</b>	<b>94 887 752</b>

Source : Cour des comptes à partir des comptes d'EE.

## ANNEXE N° 4 TABLEAUX ANALYSE FINANCIERE D'AD

Tableau n° 17 : Evolution des contributions encaissées AD

<i>En M€</i>	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Var. en %
Contributions au titre de 2005 et ante	1,21	0,12	0,02	0,00	0,00	0,00	
Contributions au titre de 2006	2,00	0,29	0,20	0,05	0,00	0,00	
Contributions au titre de 2007	27,63	1,02	0,32	0,53	0,03	0,03	
Contributions au titre de 2008	0,00	28,68	0,31	0,56	0,24	0,05	3,80
Contributions au titre de 2009	0,00	0,00	29,15	0,90	0,25	0,48	1,64
Contributions au titre de 2010	0,00	0,00	0,00	37,52	0,11	0,73	28,71
Contributions au titre de 2011	0,00	0,00	0,00	0,00	40,37	1,17	7,60
Contributions au titre de 2012	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	54,20	34,26
<b>Total</b>	<b>30,84</b>	<b>30,11</b>	<b>30,00</b>	<b>39,56</b>	<b>41,00</b>	<b>56,66</b>	

*Source : Cour des comptes d'après les balances et les rapports de gestion*

Tableau n° 18 : Les produits d'exploitation d'AD - 2007-2011

En €	2 007	2 008	2 009	2 010	2 011
Contributions adhérents	30 846 618	30 114 328	30 016 292	39 562 205	40 956 590
<b>Sous-Total Production vendue</b>	<b>30 846 618</b>	<b>30 114 328</b>	<b>30 016 292</b>	<b>39 562 205</b>	<b>40 956 590</b>
Subventions d'exploitation	34 875	920	460	0	0
Reprises sur amortissements et provisions	152 105	506 362	5 370 195	158 016	223 562
Produits divers de gestion	29 374	71 977	76 755	75 753	61 805
<b>Sous-Total Autres produits</b>	<b>216 354</b>	<b>579 259</b>	<b>5 447 410</b>	<b>233 769</b>	<b>285 367</b>
<b>Total I Produits d'exploitation</b>	<b>31 062 972</b>	<b>30 693 587</b>	<b>35 463 702</b>	<b>39 795 974</b>	<b>41 241 957</b>

*Source : Cour des comptes d'après les comptes de résultat d'AD.*

Tableau n° 19 : Produits financiers et exceptionnels d'AD 2007-2011

En €	2007	2008	2009	2010	2011
Autres intérêts et produits assimilés	3	35 676	0	0	84 035
Produits nets sur cessions de VMP	306 649	957 577	237 366	69 343	167 983
<b>Total II Produits financiers</b>	<b>306 652</b>	<b>993 253</b>	<b>237 366</b>	<b>69 343</b>	<b>252 018</b>
Produits exceptionnels sur op. de gestion	6 677	479	3 108	4 517	656
Produits exceptionnels sur op. en capital	0	0	0	0	1 150 979
<b>Total III Produits exceptionnels</b>	<b>6 677</b>	<b>479</b>	<b>3 108</b>	<b>4 517</b>	<b>1 151 635</b>
<b>Total produits financiers.et excep</b>	<b>313 329</b>	<b>993 732</b>	<b>240 474</b>	<b>73 860</b>	<b>1 403 653</b>

*Source : Cour des comptes à partir des comptes de résultat d'AD.*

Tableau n° 20 : Evolution des charges d'exploitation d'AD 2007-2011

En €	2 007	2 008	2 009	2 010	2 011
Dépenses de soutien	23 592 097	25 070 396	23 342 687	24 512 112	37 104 833
Autres achats et charges externes	2 552 994	993 498	1 277 374	1 152 078	2 035 719
<b>Sous-total</b>	<b>26 145 091</b>	<b>26 063 894</b>	<b>24 620 061</b>	<b>25 664 190</b>	<b>39 140 552</b>
<b>Impôts, taxes et versements assimilés</b>	<b>177 292</b>	<b>151 829</b>	<b>168 319</b>	<b>312 030</b>	<b>147 175</b>
Salaires et traitements	684 339	437 769	387 790	439 423	525 728
Charges sociales	372 288	231 840	224 312	219 067	293 458
<b>Sous-total Charges de personnel</b>	<b>1 056 627</b>	<b>669 609</b>	<b>612 102</b>	<b>658 490</b>	<b>819 186</b>
Dotations aux amortissements sur immobs.	255 777	131 969	107 163	104 363	86 922
Dotations aux prov. et dépr. / actif circulant	213 371	546 127	105 002	155 007	202 471
Dotations aux prov. risques et charges	3 219 811	4 083 088	4 000	9 817 305	1 030 414
<b>Sous-total Dotations aux amorts. et prov.</b>	<b>3 688 959</b>	<b>4 761 184</b>	<b>216 165</b>	<b>10 076 675</b>	<b>1 319 807</b>
<b>Autres charges d'exploitation</b>	<b>38 850</b>	<b>28 739</b>	<b>89 828</b>	<b>100 873</b>	<b>209 710</b>
<b>Total I Charges d'exploitation</b>	<b>31 106 819</b>	<b>31 675 255</b>	<b>25 706 475</b>	<b>36 812 258</b>	<b>41 636 430</b>

Source : Cour des comptes à partir des documents comptables d'AD

Tableau n° 21 : Evolution des soutiens 2007-2011 hors régularisations sur exercices précédents

En M€	2007	2008	2009	2010	2011
Soutiens versés au titre de l'année	22	22	24	23	38
Variation	NA	1	2	1	14

Source : ADELPHÉ.

Tableau n° 22 : Evolution des charges de personnel AD-2007-2011

En €	2007	2008	2009	2010	2011
Refacturations salaires bruts	34 715	129 547	249 720	186 139	334 222
Refacturations charges sociales	16 316	61 237	94 771	87 486	446 611
<b>Total refacturations EE (c/6241)</b>	<b>51 030</b>	<b>190 785</b>	<b>344 491</b>	<b>273 625</b>	<b>780 833</b>
<b>Charges de personnel (c/64)</b>	<b>1 056 628</b>	<b>669 610</b>	<b>612 103</b>	<b>658 491</b>	<b>819 187</b>
<b>Dépenses de personnel corrigées</b>	<b>1 107 659</b>	<b>860 395</b>	<b>956 594</b>	<b>932 116</b>	<b>1 600 020</b>

Source : Cour des comptes d'après les balances d'AD.

Tableau n° 23 : Charges financières et exceptionnelles d'AD – 2007-2011

En €	2007	2008	2009	2010	2011
Charges d'intérêts	42 209	4 849	1 390	156	0
Charges nettes sur cessions de VMP	165 717	0	0	0	0
<b>Total II Charges financières</b>	<b>207 926</b>	<b>4 849</b>	<b>1 390</b>	<b>156</b>	<b>0</b>
Charges excep. sur op. de gestion	0	7 215	0	0	43 772
Charges excep. sur op. en capital	0	0	10 000 000	3 057 417	962 714
Dotations excep. aux amort. et prov.	42 806	0	0	0	2 691
<b>Total III Charges exceptionnelles</b>	<b>42 806</b>	<b>7 215</b>	<b>10 000 000</b>	<b>3 057 417</b>	<b>1 009 177</b>

Source : Cour des comptes à partir du compte de résultat d'AD.

Tableau n° 24 : Actif circulant d'AD 2007-2011

En €	2007	2008	2009	2010	2011
<b>ACTIF</b>	<b>net</b>	<b>net</b>	<b>net</b>	<b>net</b>	<b>net</b>
Avances et acomptes versés sur cdes.	28 000	0	0	0	0
<b>Total Stocks et en-cours</b>	<b>28 000</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Créances clients et comptes rattachés	15 113 914	11 836 394	10 893 043	14 114 055	17 120 704
Autres créances	1 834 008	642 721	284 271	241 002	1 373 557
<b>Total Créances</b>	<b>16 947 922</b>	<b>12 479 115</b>	<b>11 177 314</b>	<b>14 355 057</b>	<b>18 494 261</b>
Valeur mobilières de placement	20 048 332	26 006 046	20 229 861	16 172 296	14 863 500
Disponibilités	117 108	22 300	0	0	10 120 942
<b>Total Disponibilités et placements</b>	<b>20 165 440</b>	<b>26 028 346</b>	<b>20 229 861</b>	<b>16 172 296</b>	<b>24 984 442</b>
Charges constatées d'avance	11 605	10 137	9 188	10 268	6 161
<b>Total Comptes de régularisation</b>	<b>11 605</b>	<b>10 137</b>	<b>9 188</b>	<b>10 268</b>	<b>6 161</b>
<b>TOTAL ACTIF CIRCULANT (II)</b>	<b>37 152 967</b>	<b>38 517 598</b>	<b>31 416 363</b>	<b>30 537 621</b>	<b>43 484 864</b>

Source : Cour des comptes à partir des bilans d'AD.

Tableau n° 25 : Disponibilités et placements d'AD 2007-2011

En €	2 007	2 008	2 009	2 010	2 011
Valeur mobilières de placement	20 048 332	26 006 046	20 229 861	16 172 296	14 863 500
Disponibilités	117 108	22 300	0	0	10 120 942
Soldes créditeurs de banque et intérêts courus à payer	-59 151	-14 902	-24 122	-1 682	-8 553 723
<b>Trésorerie</b>	<b>20 106 289</b>	<b>26 013 444</b>	<b>20 205 739</b>	<b>16 170 614</b>	<b>16 430 719</b>

Source : Cour des comptes à partir des bilans d'EE

Tableau n° 26 : Les capitaux propres d'AD

En €	2007	2008	2009	2010	2011
Capital social ou individuel	40 000,00	40 000,00	40 000,00	40 000,00	40 000,00
Réserve légale	25 000,00	25 000,00	25 000,00	25 000,00	25 000,00
Report à nouveau	-44 999,00	-44 999,00	-44 999,00	-44 999,00	-44 999,00
<b>Total capitaux propres</b>	<b>20 001,00</b>				

Source : Cour des comptes à partir des bilans d'AD

Tableau n° 27 : Les provisions pour risques et charges d'AD

En €	2007	2008	2009	2010	2011
Provisions pour risques	456 337,00	171 657,00	175 657,00	175 657,00	175 657,00
Provisions pour charges	5 525 435,00	9 608 524,00	4 424 850,00	14 242 155,00	15 272 569,00
<b>Total Provisions</b>	<b>5 981 772,00</b>	<b>9 780 181,00</b>	<b>4 600 507,00</b>	<b>14 417 812,00</b>	<b>15 448 226,00</b>

Source : Cour des comptes à partir des bilans d'AD.

Tableau n° 28 : Dettes d'AD 2007-2011

En €	2007	2008	2009	2010	2011
Emprunts auprès des ét. de crédit	59 151	14 902	24 122	1 681	8 553 723
<b>Total Dettes financières</b>	<b>59 151</b>	<b>14 902</b>	<b>24 122</b>	<b>1 681</b>	<b>8 553 723</b>
Fournisseurs et comptes rattachés	28 518 447	27 011 027	24 734 727	13 737 538	14 801 520
Dettes fiscales et sociales	3 398 539	2 409 255	2 097 719	2 609 240	3 025 264
Dettes sur immos et cptes rattachés	1 539	0	0	0	0
Autres dettes	595 707	576 424	1 143 269	914 390	1 833 264
<b>Total Dettes d'exploitation</b>	<b>32 514 232</b>	<b>29 996 706</b>	<b>27 975 715</b>	<b>17 261 168</b>	<b>19 660 048</b>
<b>Total comptes de régularisation</b>	<b>0</b>	<b>460</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Total II</b>	<b>32 573 383</b>	<b>30 012 068</b>	<b>27 999 837</b>	<b>17 262 849</b>	<b>28 213 771</b>

Source : Cour des comptes à partir des bilans d'AD

Tableau n° 29 : **Résultat net AD 2007-2011 avant retraitement**

En €	2007	2008	2009	2010	2011
Produits d'exploitation	31 062 972	30 693 588	35 463 703	39 795 975	41 241 958
Charges d'exploitation	31 106 819	31 675 258	25 706 479	36 812 262	41 636 433
<b>Résultat d'exploitation (1)</b>	<b>-43 847</b>	<b>-981 670</b>	<b>9 757 224</b>	<b>2 983 713</b>	<b>-394 475</b>
Produits financiers	306 649	993 254	237 366	69 343	252 018
Charges financières	207 926	4 849	1 390	156	0
<b>Résultat financier (2)</b>	<b>98 723</b>	<b>988 405</b>	<b>235 976</b>	<b>69 187</b>	<b>252 018</b>
Produits exceptionnels	6 677	479	3 108	4 517	1 151 635
Charges exceptionnelles	42 806	7 215	10 000 000	3 057 417	1 009 178
<b>Résultat exceptionnel (3)</b>	<b>-36 129</b>	<b>-6 736</b>	<b>-9 996 892</b>	<b>-3 052 900</b>	<b>142 457</b>
<b>Résultat courant avant impôt (1+2)</b>	<b>54 876</b>	<b>6 735</b>	<b>9 993 200</b>	<b>3 052 900</b>	<b>-142 457</b>
Impôt (5)	18 750	0	-3 691	0	0
<b>Résultat global (1+2+3-4-5)</b>	<b>-3</b>	<b>-1</b>	<b>-1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Source : Cour des comptes d'après les comptes de résultat d'ADELPHÉ.

Tableau n° 30 : **Résultat net AD 2007-2011 après retraitement**

En €	2007	2008	2009	2010	2011
Produits d'exploitation	31 062 972	30 693 588	35 463 703	39 795 975	41 241 958
Reprises sur prov. charges futures	0	0	-5 183 673	0	0
<b>Produits d'exploitation corrigés</b>	<b>31 062 972</b>	<b>30 693 588</b>	<b>30 280 030</b>	<b>39 795 975</b>	<b>41 241 958</b>
Charges d'exploitation	31 106 819	31 675 258	25 706 479	36 812 262	41 636 433
Dotation prov. pour charges futures	-3 048 154	-4 083 089	0	-9 817 305	-742 059
<b>Charges d'exploitation corrigées</b>	<b>28 058 665</b>	<b>27 592 169</b>	<b>25 706 479</b>	<b>26 994 957</b>	<b>40 894 374</b>
<b>Résultat d'exploitation corrigé (1)</b>	<b>3 004 307</b>	<b>3 101 419</b>	<b>4 573 551</b>	<b>12 801 018</b>	<b>347 584</b>
<b>Résultat financier (2)</b>	<b>98 723</b>	<b>988 405</b>	<b>235 976</b>	<b>69 187</b>	<b>252 018</b>
<b>Résultat exceptionnel (3)</b>	<b>-36 129</b>	<b>-6 736</b>	<b>-9 996 892</b>	<b>-3 052 900</b>	<b>142 457</b>
<b>Résultat courant avant impôt (1+2)</b>	<b>3 103 030</b>	<b>4 089 824</b>	<b>4 809 527</b>	<b>12 870 205</b>	<b>599 602</b>
Impôt (4)	18 750	0	-3 691	0	0
<b>Résultat global (1+2+3-4)</b>	<b>3 048 151</b>	<b>4 083 088</b>	<b>-5 183 674</b>	<b>9 817 305</b>	<b>742 059</b>

Source : Cour des comptes d'après les comptes de résultat et les balances d'ADELPHÉ.

**Tableau n° 31 : Trésorerie d'AD (2007-2011)**

En €	<b>2 007</b>	<b>2 008</b>	<b>2 009</b>	<b>2 010</b>	<b>2 011</b>
Valeurs mobilières de placement	20 048 332	26 006 047	20 229 861	16 172 296	14 863 500
Disponibilités	117 108	22 300	0	0	10 120 942
Soldes créditeurs de banque et intérêts courus à payer	-59 152	-14 902	-24 122	-1 682	-8 553 723
<b>Trésorerie</b>	<b>20 106 288</b>	<b>26 013 445</b>	<b>20 205 739</b>	<b>16 170 614</b>	<b>16 430 719</b>

*Source : Cour des comptes à partir des comptes financiers d'AD.*

**Tableau n° 32 : Synthèse coûts / impact financier  
des audits 2010-2012 - AD**

en k€	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>Total</b>
Nombre d'audits	5	10	13	28
Coûts audits	57	108	126	291
Impact estimé	337	1 177	404	1 918

*Source : Cour des comptes d'après informations ADELPHÉ.*

## ANNEXE N°5 TABLEAUX CHARGES DE FONCTIONNEMENT

Tableau n° 33 : Evolution des charges de structure d'EE 2010-2012\*

<i>En M €</i>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Communication vers les adhérents	NC	4,9	6,3
Administration et contrôle	NC	10,6	9,4
Management et services généraux	NC	10,1	11,1
<b>Total charges de structure</b>	<b>23,5</b>	<b>25,6</b>	<b>26,8</b>
<b>Charges d'exploitation analytiques</b>	<b>442,8</b>	<b>540,2</b>	<b>585,3</b>
% des charges d'exploitation analytiques	5,31%	4,74%	4,58%

\*Situation à l'arrêté des comptes

Source : Cour des comptes d'après la comptabilité analytique d'Eco-Emballages.

Tableau n° 34 : Evolution des charges de structure d'AD 2010-2012\*

<i>En M €</i>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Communication vers les adhérents	NC	0,3	0,3
Administration et contrôle	NC	1,5	1,6
Management et services généraux	NC	0,6	0,9
<b>Total charges de structure</b>	<b>1,9</b>	<b>2,4</b>	<b>2,8</b>
<b>Charges d'exploitation analytiques</b>	<b>26,8</b>	<b>40,6</b>	<b>49,1</b>
% des charges d'exploitation analytiques	7,09%	5,91%	5,70%

\*Situation à l'arrêté des comptes

Source : Cour des comptes d'après la comptabilité analytique.

Tableau n° 35 : Consolidation des charges de structure 2010-2012

<i>En M €</i>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Communication vers les adhérents	NC	5,2	6,6
Administration et contrôle	NC	12,1	11
Management et services généraux	NC	10,7	12
<b>Total charges de structure</b>	<b>25,4</b>	<b>28</b>	<b>29,6</b>
<b>Charges d'exploitation analytiques</b>	<b>469,6</b>	<b>580,8</b>	<b>634,4</b>
% des charges d'exploitation analytiques	5,41%	4,82%	4,67%

\*Situation à l'arrêté des comptes

Source : Cour des comptes d'après la comptabilité analytique.

**Tableau n° 36 : Part des dépenses de communication d'EE 2007-2011 sur les charges hors soutien et reprise**

<i>En k€</i>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011 *</b>	<b>2012 *</b>
Dépenses de communication	11 648	11 956	5 646	10 926	13 421	15 333
% / charges totales hors soutien	22,15%	11,54%	7,55%	10,14%	23,47%	NC

\*Y compris la provision de 0,3% (1 741k€ en 2011 et 1 417k€ en 2012) prévue par l'agrément 2011-2016.

*Source : Retraitement Cour des comptes d'après des extractions SAP selon l'axe analytique*

**Tableau n° 37 : Evolution 2007-2011 des frais de déplacements et dépenses associées d'EE**

<i>En €</i>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Total déplacements, missions, réceptions	2 211 497	2 081 378	1 480 068	1 688 998	1 724 703

*Source : Cour des comptes d'après les balances (compte 625) d'EE.*

**Tableau n° 38 : Evolution des frais de missions d'AD- 2007-2011**

<i>En €</i>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
<b>Total missions</b>	<b>71 596</b>	<b>59 983</b>	<b>67 284</b>	<b>59 070</b>	<b>71 520</b>
<b>Dépenses du président</b>	<b>18 194</b>	<b>15 965</b>	<b>36 298</b>	<b>24 458</b>	<b>20 108</b>

*Source : Cour des comptes d'après les balances et les tableaux de synthèse d'AD.*

## ANNEXE N° 6 TABLEAUX DEPENSES D'HONORAIRES

**Tableau n° 39 : Evolution des dépenses d'honoraires EE - 2007-2012 avant reclassement**

<i>En €</i>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>Total période</b>
Honoraires	5 335 512	4 970 386	6 397 886	5 384 980	5 231 995	7 076 693	34 397 452
Honoraires juridique	138 722	280 332	198 912	505 695	1 130 002	1 740 276	3 993 938
Honoraires CAC	48 969	217 720	118 272	109 269	122 000	150 884	767 114
Honoraires publicité	2 383 580	100 779	4 562	429 709	1 212 486	494 322	4 625 439
Honoraires audit	0	0	0	0	556 732	718 930	1 275 662
Frais d'actes RCS	6 656	13 841	17 554	25 676	9 082	16 260	89 069
Frais d'huissier adhérents	10 529	23 559	31 316	18 926	26 115	26 814	137 259
Frais avocat adhérents	3 055	6 447	6 762	4 284	5 294	5 917	31 759
<b>Total Honoraires</b>	<b>7 927 024</b>	<b>5 613 063</b>	<b>6 775 264</b>	<b>6 478 539</b>	<b>8 293 705</b>	<b>10 230 096</b>	<b>45 317 691</b>

*Source : Cour des comptes d'après les balances d'EE.*

**Tableau n° 40 : Dépenses d'honoraires d'EE 2007-2012 après reclassement**

<i>En €</i>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012*</b>	<b>Total période</b>
Honoraires	5 219 071	4 738 836	4 822 183	4 560 320	5 231 995	7 076 693	31 649 098
Honoraires juridiques	255 163	511 882	1 774 614	1 330 355	1 130 002	1 740 276	6 742 292
Honoraires CAC	48 969	217 720	118 272	109 269	122 000	150 884	767 114
Honoraires publicité	2 383 580	100 779	4 562	429 709	1 212 486	494 322	4 625 439
Honoraires audit	0	0	0	0	556 732	718 930	1 275 662
Frais d'actes RCS	6 656	13 841	17 554	25 676	9 082	16 260	89 069
Frais d'huissier adhérents	10 529	23 559	31 316	18 926	26 115	26 814	137 259
Frais avocat adhérents	3 055	6 447	6 762	4 284	5 294	5 917	31 759
<b>Total Honoraires</b>	<b>7 927 024</b>	<b>5 613 063</b>	<b>6 775 264</b>	<b>6 478 539</b>	<b>8 293 705</b>	<b>10 230 096</b>	<b>45 317 691</b>

*Source : Cour des comptes d'après les balances et les reclassements d'EE, l'exercice 2012 n'ayant pas fait l'objet de reclassement.*

## ANNEXE N° 7 LES DEPENSES DE PERSONNEL

Tableau n° 41 : Nombre de salariés 2007 - 2012 EE

	2007		2008		2009		2010		2011		2012 (au 31 octobre)	
	ETP	NB PERS.	ETP	NB PERS.								
Cadre	114,85	148	122,95	153	123,35	140	131,61	154	138,04	169	147,87	168
Non cadre	51,22	73	50,03	65	53,32	70	51,72	70	50,48	69	52,41	68
Apprentissage	0,5	1	1	1	0,82	2	1	1	0,66	1	0	0
Contrat de professionnalisation	5,36	7	2,44	3	1,24	3	2,22	4	2,04	4	2,61	4
Stage	0,16	1	1,23	3	2	5	6,26	16	5,73	11	5,91	16
<b>TOTAL</b>	<b>172,09</b>	<b>230</b>	<b>177,65</b>	<b>225</b>	<b>180,73</b>	<b>220</b>	<b>192,81</b>	<b>245</b>	<b>196,95</b>	<b>254</b>	<b>208,8</b>	<b>256</b>

*Source : Cour des comptes, d'après des données fournies par EE.*

Tableau n° 42 : Nombre de salariés 2007 - 2012 AD

	2007		2008		2009		2010		2011		2012 (au 31 octobre)	
	ETP	NB PERS.	ETP	NB PERS.	ETP	NB PERS.						
Mandataire	1	1	0,83	1	0,91	1	1	1	1	1	1	1
Cadre	6,79	10	3,42	6	2,6	4	4,63	5	6,75	10	8,82	10
Non cadre	8,79	11	8,77	12	7,15	8	7,43	12	5,95	7	3,97	6
Contrat de professionnalisation	1	1	1,33	2	1	1	0,66	1	0	0	0,25	1
<b>TOTAL</b>	<b>17,58</b>	<b>23</b>	<b>14,35</b>	<b>21</b>	<b>11,66</b>	<b>14</b>	<b>13,72</b>	<b>19</b>	<b>13,7</b>	<b>18</b>	<b>14,04</b>	<b>18</b>

*Source : Cour des comptes, d'après des données fournies par EE.*

Tableau n° 43 : Effectifs d'Eco-Emballages au 31 décembre (hors contrats de professionnalisation)

<i>En nombre</i>	2007	2008	2009	2010	2011	Var en %
CDI	149	163	166	174	177	18,79
CDD	18	15	18	22	23	27,78
<b>Total</b>	<b>167</b>	<b>178</b>	<b>184</b>	<b>196</b>	<b>200</b>	<b>19,76</b>
Cadres	111	124	124	136	142	18,79
Non cadres	56	54	60	60	58	27,78
<b>Total</b>	<b>167</b>	<b>178</b>	<b>184</b>	<b>196</b>	<b>200</b>	<b>19,76</b>

*Sources : annexes EE*

Tableau n° 44 : **Effectifs d'ADELPHE au 31 décembre** (hors contrats de professionnalisation)

<i>En nombre</i>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	Var en %
CDI	13	10	9	10	11	16,67
CDD	4	1	3	4	3	-36,36
<b>Total</b>	<b>17</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>14</b>	<b>14</b>	<b>-12,50</b>
Cadres	6	3	3	6	7	16,67
Non cadres	11	8	9	8	7	-36,36
<b>Total</b>	<b>17</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>14</b>	<b>14</b>	<b>-12,50</b>

*Sources : annexes ADELPHE*

Tableau n° 45 : **Répartition des créations de postes 2012**

7 ETP CREATIONS CDI	ETP 2012
Direction recyclage	1,5
Ingénieur prévention	1,0
Ingénieur senior développement et recyclage	0,5
Direction Ressources Humaines	1,0
Responsable communication interne	1,0
Direction Finances & Gestions	0,3
Acheteur	0,3
Direction des Opérations Régionales	1,0
Chef de secteur IDF	1,0
Départements projets	3,0
Contrôleur mesure opérationnelle	2,0
Pilote de la mesure opérationnelle	1,0

*Source : EE.*

## ANNEXE N° 8 DEPENSES DE COMMUNICATION

**Tableau n° 46 : Répartition par grandes catégories des dépenses de communication d'EE- 2007-2012**

En K€	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Campagne nationale geste de tri	5 740	5 477	0	5 383	0	0
Sensibilisation du citoyen- campagne nationale + campagne digitale	0	0	0	0	6 043	5 977
Sensibilisation du citoyen- Provision ADEME	0	0	0	0	1 741	1 417
Actions via les contributeurs	0	0	0	0	1 134	452
Actions via les élus	0	0	0	0	409	505
Communication vers les adhérents	189	247	365	333	0	0
Communication locale vers les CL	607	173	217	372	0	0
Campagne nationale (sommet Copenhague)	0	0	281	0	0	0
Campagne presse geste de tri "idées reçues"	691	0	0	0	0	0
Recyclades	0	0	1 204	0	0	0
Achat d'espace -communication tous publics	242	560	98	0	0	0
Achat d'espace -communication corporate	0	0	0	548	344	469
Honoraires agences de communication	368	0	0	0	0	0
Autres opérations. de sensibilisation au geste de tri	877	1 219	701	864	707	697
Education à l'environnement	893	884	766	725	733	1 192
Eco-Top : trophées EE	198	263	224	178	0	136
Présence salons, colloques, stand	198	359	213	484	204	581
Relations presse	237	340	366	426	563	686
Communication corporate	424	734	436	186	303	225
Site Web EE	0	378	204	127	199	179
Communication B to B	0	0	0	0	0	130
Relation Key opinion leader	0	0	0	0	0	148
Relations institutionnelles	0	0	0	0	0	183
Outils de communication et de sensibilisation	0	0	0	0	0	76
Fonds visuels (vidéo, photos, droits)	0	0	0	0	0	38
Pro-Europe	0	0	0	0	0	68
Evénement 20 ans	0	0	0	0	0	1 294
<b>Total thématiques principales</b>	<b>10 664</b>	<b>10 634</b>	<b>5 075</b>	<b>9 626</b>	<b>12 380</b>	<b>14 453</b>
Autres actions de communication	984	1 322	571	1 300	1 041	879
<b>Total actions de communication</b>	<b>11 648</b>	<b>11 956</b>	<b>5 646</b>	<b>10 926</b>	<b>13 421</b>	<b>15 332</b>

*Source : Retraitement Cour des comptes d'après des extractions SAP selon l'axe analytique.*

Tableau n° 47 : **Détail des dépenses liées aux « 20 ans » d’EE**

<b>Prestataires</b>	<b>Montant en € HT</b>	<b>Prestations</b>
Auditoire	897 052	Organisation des « journées de l'événement des 4 et 5 décembre" et mission de conseil et d'accompagnement
LEG	44 002	Dont réalisation d'un film historique à hauteur de 39 502€
Wedemain	163 745	Réalisation d'une brochure "20 ans"
Equancy	100 000	Mission de conseil
Divers	10 483	Transports et notes de frais
Divers	78 544	Autres dépenses
<b>Total</b>	<b>1 293 826</b>	

*Source : Cour des comptes d'après données analytiques EE extraites de SAP.*