



ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

RAPPORT D'ÉTAPE

de la mission d'information sur la **gestion des déchets**
dans le cadre des **filières à responsabilité élargie**
des producteurs (dites « **filières REP** »)

présenté par MM. Jean-Jacques COTTEL et Guillaume CHEVROLLIER,
rapporteurs au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire,

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION.....	5
I.— UN BILAN NÉCESSAIRE AFIN D'ADAPTER LE MODÈLE DES "FILIÈRES REP « À LA FRANÇAISE » À DE NOUVELLES EXIGENCES ENVIRONNEMENTALES ET ÉCONOMIQUES	7
II.— DES PROPOSITIONS VISANT À APPORTER DES AMÉLIORATIONS CONCRÈTES AU FONCTIONNEMENT DES FILIÈRES AINSI QU'À L'ÉMERGENCE D'UN NOUVEAU MODE DE GESTION DES MATIÈRES PREMIÈRES SECONDAIRES	11
1. Proposition visant à favoriser l'émergence d'une véritable filière industrielle du recyclage.....	11
<i>a) Faire du recyclage une des priorités stratégiques de notre politique industrielle.....</i>	<i>11</i>
<i>b) Créer une fonction de délégué interministériel au recyclage et aux matières premières secondaires</i>	<i>14</i>
2. Aider les collectivités locales à optimiser la gestion de leurs obligations en matière de collecte et de tri	17
<i>a) Favoriser le passage des collectivités locales à la Redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM), dite redevance incitative.....</i>	<i>17</i>
<i>b) Proposition relative à la fiscalité : pénaliser financièrement, via la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), l'enfouissement et, dans une moindre mesure, l'incinération des déchets ; accompagner ce dispositif par une interdiction de mise en décharge de certains types de déchets.....</i>	<i>20</i>
3. Propositions visant à améliorer le fonctionnement des filières	25
<i>a) Proposition : élargir le périmètre de la filière papier</i>	<i>25</i>
<i>b) Proposition : élargir le périmètre de la filière MNU aux médicaments vétérinaires non utilisés des particuliers.....</i>	<i>28</i>
<i>c) Proposition : Mutualiser les dépenses de communication des éco- organismes afin de favoriser la connaissance par le grand public du geste de tri.....</i>	<i>30</i>
4. Proposition visant à renforcer le contrôle de l'État sur les éco- organismes.....	34
<i>a) Généraliser l'agrément à tous les éco-organismes (EO), et harmoniser la durée de leur agrément à 5 ans.</i>	<i>34</i>
<i>b) Imposer aux EO qui veulent diversifier leurs activités dans le conseil et l'expertise aux collectivités locales de le faire dans des structures distinctes....</i>	<i>37</i>

5. Proposition visant à améliorer la régulation des filières existantes et l'amélioration de l'efficacité de l'action de l'État.....	40
<i>Regrouper toutes les structures actuelles (CCA, CHMF, CND, COP) dans une optique de simplification administrative</i>	<i>40</i>
6. Proposition visant à faire de l'économie sociale et solidaire (ESS) un acteur à part entière des filières REP	43
<i>Renforcer et généraliser la prise en compte de l'Économie sociale et solidaire dans la gestion des déchets.....</i>	<i>43</i>
LES FILIÈRES REP EN FRANCE : CHRONOLOGIE	47
EXEMPLES DE FICHES DESCRIPTIVES DES PRINCIPALES FILIÈRES REP (2008-2012)	57
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	61

RAPPORT D'ÉTAPE

MESDAMES, MESSIEURS,

Lors de sa réunion du 20 février 2013, la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a décidé de créer en son sein une mission d'information sur la gestion des déchets dans le cadre des filières à responsabilité élargie des producteurs, dites « *filières REP* », dont elle a souhaité nous confier l'animation.

La prise en charge de tout ou partie de la gestion des déchets par les acteurs économiques qui mettent sur le marché les produits qui sont à l'origine de ces déchets constitue une application du principe du « pollueur-payeur ». Elle a été, dans les années 1970, identifiée par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) comme la responsabilité **élargie** du producteur à la fin de vie des produits qu'il met sur le marché.

C'est un principe qui existe en France depuis 1975, c'est-à-dire depuis la loi n° 75-633 du 15 juillet. Il est désormais codifié à l'article 541-10 du code de l'environnement, aux termes du deuxième alinéa duquel « *en application du principe de responsabilité élargie du producteur, il peut être fait obligation aux producteurs, importateurs et distributeurs de ces produits ou des éléments et matériaux entrant dans leur fabrication de pourvoir ou de contribuer à la gestion des déchets qui en proviennent.* »

La présente mission d'information parlementaire a inscrit ses travaux dans le prolongement d'un rapport récent consacré aux modalités d'évolution et d'extension du principe de responsabilité élargie des producteurs dans la gestion des déchets (21 mars 2012). La mission s'est employée à dresser un bilan, aussi équilibré que possible, des différentes filières ⁽¹⁾ dans lesquelles ce principe a été mis en œuvre. Dans des délais relativement brefs, elle a donc procédé à très nombreuses auditions (près d'une cinquantaine), entendant des représentants non seulement des éco-organismes, mais aussi des principales organisations professionnelles du secteur du traitement des déchets et du recyclage, de l'ADEME, du ministère chargé de l'écologie et de l'énergie (direction générale de la prévention des risques), des associations d'élus, des organisations syndicales représentatives, des associations de protection de l'environnement et de

(1) Source : Rapport sur les modalités d'évolution et d'extension du principe de responsabilité élargie des producteurs dans la gestion des déchets, Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, Direction générale de la prévention des risques, mars 2012.

consommateurs, des organisations œuvrant dans le champ de l'économie sociale et solidaire, des opérateurs, des metteurs sur le marché et des distributeurs.

Ces auditions, complétées par un déplacement sur le terrain, ont permis à vos Rapporteurs de dresser un état des lieux du secteur des déchets en France, de mieux connaître les analyses – souvent divergentes, mais toujours passionnées et convaincues – de ses acteurs sur son évolution depuis la mise en place en 1979 de la première filière REP (concernant les huiles minérales et synthétiques) et d'identifier quelques orientations qui permettraient d'en optimiser le fonctionnement.

RAPPORT D'ÉTAPE

I.— UN BILAN NÉCESSAIRE AFIN D'ADAPTER LE MODÈLE DES FILIÈRES REP « À LA FRANÇAISE » À DE NOUVELLES EXIGENCES ENVIRONNEMENTALES ET ÉCONOMIQUES

Vos Rapporteurs ont estimé utile, avant de présenter leur rapport définitif devant la Commission du développement durable et de le verser aux travaux de la prochaine conférence environnementale (20-21 septembre 2013), d'**apporter à la commission le fruit de leurs réflexions liminaires**, dans une démarche guidée par le souhait que ce rapport final puisse s'enrichir des éléments nouveaux que le débat devant les commissaires ne manquera pas de faire surgir.

Ces réflexions s'inscrivent au confluent d'une série de constats :

– **si la dynamique de création et d'évolution des filières REP date du début des années 1990, les lois n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dite « Grenelle I », et n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle II », ont donné à ce mouvement une nouvelle vigueur**, permettant de placer les taux de recyclage (par rapport aux mises sur le marché) à des niveaux parfois remarquables (64 % pour les emballages ménagers, 43 % pour les papiers graphiques, 81 % pour les déchets d'équipements électriques et électroniques ⁽¹⁾). Les objectifs désormais fixés aux filières, dans le cadre notamment des cahiers des charges imposés aux éco-organismes, doit permettre, **dans les années qui viennent, l'accomplissement d'un nouveau saut à la fois quantitatif et qualitatif ;**

– il convient néanmoins, en dépit des exemples de succès, de **ne pas céder à la tentation de pousser à la création de nouvelles filières**, les dernières créées par le législateur (déchets d'activité de soin à risque infectieux, éléments d'ameublement, déchets diffus spécifiques, etc.) se mettant encore en place ou commençant tout juste à fonctionner. De ce point de vue, le souhait du Gouvernement de n'envisager une évolution ou extension du champ de la REP qu'après la mise en évidence de son opportunité « *au regard de critères environnementaux, économiques et sociaux* » apparaît pleinement pertinent ;

– **des critiques répétées sont formulées à l'égard des éco-organismes** par bon nombre d'acteurs, au premier rang desquels les collectivités locales. Ces critiques s'étaient déjà exprimées, parfois de façon vive, lorsque la Commission du développement durable avait organisé, le 5 avril 2011, une table-ronde sur le sujet ⁽²⁾, réunissant les principaux intéressés. Elles révèlent **un réel malaise et une difficulté de dialogue de nature parfois structurelle**. Elles trouvent des

(1) *Source* : Rapport sur les modalités d'évolution et d'extension du principe de responsabilité élargie des producteurs dans la gestion des déchets, Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, Direction générale de la prévention des risques, mars 2012.

(2) http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr-dvp/10-11/c1011041.asp#P4_643.

fondements objectifs dans les observations formulées de façon récurrente par la Cour des comptes et par l'Autorité de la Concurrence qui, dans un avis ⁽¹⁾ publié le 13 juillet 2012, a attiré l'attention sur les **exigences de transparence et de neutralité qui doivent s'imposer aux éco-organismes**, ainsi que sur les risques que leur position dominante fait courir au fonctionnement de certains marchés ;

– dans un contexte de crise économique grave, il convient de réfléchir **aux mesures susceptibles de favoriser la création d'emplois nombreux, non délocalisables et du plus haut niveau de qualification possible par les différentes filières REP**. Cette question doit s'appréhender en complément d'une réflexion, globale et spécifique à chaque filière, sur la mutation de notre appareil industriel dans le domaine du recyclage et de la valorisation des matières, sous forme finie ou semi-finie ; le risque est grand, en effet, que des capacités de retraitement se développent rapidement en dehors du cadre hexagonal et que ces installations captent une part substantielle, voire majeure, des volumes générés par les filières nationales les plus dynamiques.

Ces réflexions liminaires se sont accompagnées de la **volonté de dresser un bilan synthétique, précis ⁽²⁾ et argumenté des filières à responsabilité élargie des producteurs**. Ce bilan s'impose en effet pour au moins deux raisons majeures. La première tient au recul temporel désormais disponible : Eco-emballages, premier éco-organisme par les tonnages collectés et le montant des éco-contributions perçues – et dont le budget dépasse désormais celui consacré aux déchets par la direction générale de la prévention des risques – a aujourd'hui vingt ans et la plupart de ses homologues ont près d'une décennie d'existence. Une analyse à moyen terme de leur impact, notamment en termes de modification des pratiques des metteurs sur le marché (progrès de l'éco-conception, par exemple) est donc désormais non seulement possible, mais souhaitable.

La seconde raison réside dans le **montant et l'évolution des éco-contributions perçues – soit 926 millions d'euros en 2011 ⁽³⁾ (toutes filières confondues) et 1,4 milliard d'euros prévus en 2015 – comme les versements aux collectivités locales – 653 millions d'euros pour le seul Eco-emballages – imposent désormais que le Parlement se penche sérieusement sur leur efficacité aussi bien environnementale qu'économique**.

Plus généralement, le contexte actuel se prête bien à un tel bilan : après le mouvement d'accélération impulsé par les lois Grenelle I et II, **les acteurs du secteur sont unanimes à réclamer une pause dans l'activité normative**, qu'elle soit de niveau réglementaire ou législatif. Un récent rapport du ministère de la

(1) Avis n° 12-A-17 du 13 juillet 2012 concernant le secteur de la gestion des déchets couvert par le principe de la responsabilité élargie du producteur.

(2) Cf. annexe, exemples de fiches synthétiques établies par filières.

(3) « Les filières à responsabilité élargie du producteur – panorama 2011 », ADEME.

réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique ⁽¹⁾ identifiait ainsi la législation sur le traitement des déchets comme un « *centre de coûts* » et affirmait « *qu'il n'est peut-être pas politiquement incorrect de conseiller de revisiter Grenelle II non pas au niveau des objectifs, mais des modalités d'application.* » Dans ses propositions, ce rapport formulait quelques propositions de modification de notre droit positif directement liées à des textes réglementaires, allant à l'encontre de l'efficacité environnementale et plus précisément à l'encontre de celle du dispositif d'enlèvement des ordures ménagères.

Par ailleurs, dans le domaine du droit européen, qui revêt une importance particulière dans le domaine des filières REP puisqu'il constitue bien souvent l'origine de leur mise en place au sein des États membres – c'est le cas des piles et accumulateurs, des équipements électriques et électroniques et des véhicules hors d'usage – la période actuelle apparaît marquée par réflexion autour de la révision de la directive 2009/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008, dite « *directive déchets* », transposée en droit français par l'ordonnance n° 2010-1579 du 17 décembre 2010. Après avoir posé, dans une directive du 15 juillet 1975 modifiée, le principe selon lequel « *conformément au principe du pollueur-payeur, le coût de l'élimination des déchets doit être supporté par le détenteur (...), les détenteurs antérieurs ou le producteur du produit générateur du produit* », le droit communautaire a, depuis 1994, progressivement étendu ce principe à d'autres produits, comme les emballages et déchets d'emballage.

La Commission européenne prévoit de réexaminer, en 2014, l'opportunité d'élaborer au niveau communautaire des régimes de responsabilité élargie des producteurs pour les flux de déchets spécifiques, c'est-à-dire issus de produits chimiques. **Vos rapporteurs souhaitent que le Parlement suive cette révision avec attention et que notre commission puisse être associée aux travaux que la commission des affaires européennes de notre Assemblée conduira dans ce domaine.**

(1) Rapport de la mission de lutte contre l'information informative, Alain Lambert, Jean-Claude Boulard, mars 2013.

II.— DES PROPOSITIONS VISANT À APPORTER DES AMÉLIORATIONS CONCRÈTES AU FONCTIONNEMENT DES FILIÈRES AINSI QU'À L'ÉMERGENCE D'UN NOUVEAU MODE DE GESTION DES MATIÈRES PREMIÈRES SECONDAIRES

1. Proposition visant à favoriser l'émergence d'une véritable filière industrielle du recyclage

a) Faire du recyclage une des priorités stratégiques de notre politique industrielle

Un enjeu majeur pour l'avenir de l'économie française...

Lors des débats relatifs au Grenelle de l'environnement, l'importance économique du secteur de la récupération et du recyclage ⁽¹⁾ avait été relevée : en 2008, il regroupait 4 659 entreprises dont l'activité principale est la production de matières premières recyclées destinées à une utilisation dans les processus de production de multiples secteurs industriels (métallurgie, chimie, construction automobile, bâtiment et travaux publics, transports, cimenteries, etc.). Le nombre de salariés s'élevait alors à 31 000, pour un chiffre d'affaires de 11,3 milliards d'€ Cinq ans plus tard, le secteur a évolué ⁽²⁾ vers une plus grande concentration puisque 1 950 entreprises – soit une baisse de 20,5 % - développent leur activité qui a généré 12,4 milliards d'€ de chiffre d'affaires et employé 33 400 personnes (soit une augmentation de l'effectif de 2 % sur la période). Les besoins de financement du secteur restent importants puisque les investissements ont augmenté dans le même temps de 9 % par an (soit 740 millions d'€ en 2012 par exemple).

Or ce secteur industriel se trouve à la croisée de **deux phénomènes économiques** :

– d'une part la poursuite, à un rythme soutenu, de **l'augmentation de l'extraction de matières premières au plan mondial** (entre 47 et 59 milliards de tonnes par an, contre 9 milliards en 1900, soit une consommation moyenne de l'ordre de 9 tonnes par habitant et par an ⁽³⁾),

– d'autre part une **tension de plus en plus forte sur le marché des matières premières**, due à la croissance forte des pays émergents et en voie de développement, qui devrait amener à plus que doubler la quantité de matières premières extraites au niveau mondial à l'horizon 2050.

(1) Codes d'activités NAF 3831 Z, 3832 Z et 4677 Z.

(2) Source : Le marché du recyclage et de la valorisation en 2012, FEDEREC.

(3) Rapport « Premier bilan de la réforme de la TGAP de 2009 et de la politique de soutien sur les déchets ménagers et assimilés » (ministère de l'écologie, du développement durable et des transports, août 2011).

Cette tension sur les marchés de matières premières, qui sont des marchés mondiaux, s'étend aux matières premières issues du tri sélectif dont ces pays sont acheteurs afin de se garantir un approvisionnement régulier. Ainsi, dans notre pays, le principal débouché historique de l'industrie du recyclage des déchets plastique issus de la filière des déchets d'équipements électriques et électroniques reste... la Chine, qui offre des prix d'achat de niveau élevé et compétitifs en termes de débouchés. Comme le rappelait sous la précédente législature Catherine Vautrin et François Loos dans un rapport d'information ⁽¹⁾, cette politique d'achat seule permet de fournir au pays les matières premières dont il a besoin pour soutenir sa croissance. Ils rappelaient que *« la demande mondiale de métaux connaît également un regain de dynamisme du fait de la reprise de la croissance des pays émergents, et de celle de la Chine en particulier (...). La demande mondiale de métaux est constituée en 2011, pour plus de 40 %, par la demande chinoise. »*

Cette situation soustrait des matières premières à fort pouvoir énergétique au secteur du recyclage en France et dissuade toute forme de recherche visant à mettre au point des solutions industrielles permettant de les traiter sous une forme en faisant de véritables matières premières secondaires.

Dans ce contexte, et nonobstant l'impact environnemental négatif de cette augmentation de la demande de matières premières au plan mondial, qui se poursuit en dépit du ralentissement durable de la croissance en zone euro et aux États-Unis, **la production à partir de déchets ménagers et professionnels de « matières premières secondaires » constituera un enjeu économique majeur dans les années à venir**, et ce pour les raisons suivantes :

- **il évitera d'avoir à procéder à l'importation de ces matières premières**, dont l'accès sera de fait de plus en plus difficile, et permettra ainsi **d'améliorer le solde notre balance commerciale**,

- **il desserrera l'étau de la dépendance au cours desdites matières, qui est fixé sur un plan mondial** et dont les variations restent importantes et erratiques, mouvement déjà amorcé au stade de la réflexion avec la création du Comité pour les métaux stratégique (COMES) le 26 janvier 2011, ce qui concrètement offrira au secteur du recyclage une meilleure stabilité de ses revenus,

- **il permettra d'augmenter la productivité matérielle**, c'est-à-dire le rapport du PIB sur la quantité totale de matière qui entre physiquement dans l'économie française, au fur et à mesure de l'augmentation de l'utilisation des matières issues du recyclage (1/5^e, soit 265 millions de tonnes, en 2007) ; cette productivité ayant augmenté de 24 % entre 1990 et 2007,

(1) Le prix des matières premières, rapport en conclusion d'une mission d'information présidée par Mme Pascale Got, n° 3863, octobre 2011.

– il sera **créateur de valeur ajoutée et d'emplois, pour la plupart non délocalisables car liés à un gisement hexagonal**, l'essentiel du gisement se trouvant dans ce qu'il est désormais commun d'appeler les « mines urbaines »,

– enfin ce recours permettra de **diminuer l'impact sur l'environnement de la production**, le recyclage ayant de ce point de vue un avantage comparatif par rapport à la production à partir de ressources naturelles, d'incinération ou de stockage.

Des études menées par le ministère de l'écologie attestent de ce bénéfice environnemental de l'utilisation de « matières premières secondaires ». Ainsi, dans un rapport de 2011 déjà cité, ont été chiffrés *« les bénéfices environnementaux du recyclage entre 110 € la tonne pour le verre et 2 200 € la tonne pour l'aluminium »*.

... qui doit de toute urgence être intégré dans notre politique industrielle

Vos rapporteurs suggèrent, compte tenu de l'effet de levier de l'industrie du recyclage (sur les efforts en matière de R & D, sur l'emploi, sur la formation, etc.), d'intégrer pleinement les conditions de son développement dans notre politique industrielle et d'en faire l'un de ses « fers de lance ».

Cette intégration permettrait de dépasser la seule dimension vertueuse du recyclage et de l'emploi de « matières premières secondaires » du point de vue environnemental pour mettre l'accent sur ses atouts économiques visant à améliorer la place de la France une économie mondialisée, ce qui rejoint d'ailleurs une demande exprimée par les professionnels du secteur. Concrètement, elle permettrait que ce dossier ne soit plus géré par le ministère de l'écologie, mais par celui de l'industrie – aujourd'hui celui du redressement productif - qui mettrait ses capacités de formation, via les établissements d'enseignement supérieur dont il assure la tutelle, au premier rang desquels figure l'école des Mines, d'action et d'expertise au service de son expansion à la fois sur les plans interne et externe.

Elle pourrait tout à fait prendre place au sein de la nouvelle stratégie de filières industrielles, présentée le 30 janvier 2013 par le ministre du redressement productif Arnaud Montebourg, et qui vise à *« construire la carte de la France productive des années 2020, en tirant le meilleur parti de ses atouts, avec un État partenaire des entreprises, au service d'une politique industrielle ambitieuse et renouvelée. »* **Vos Rapporteurs se félicitent d'ailleurs que dans ce cadre les éco-industries aient été identifiées comme l'une des 12 filières industrielles actuelles devant faire l'objet d'un contrat de filière élaboré par un comité stratégique de filière (CSF).** Ils appellent de leurs vœux la signature de ce contrat, qui devrait intervenir rapidement.

De plus, **cette intégration** du recyclage dans notre politique industrielle **permettrait de mieux valoriser, dans l'optique de l'exporter, le savoir-faire français, notamment dans les pays émergents où les besoins en matière de tri**

et de traitement des déchets vont aller croissants compte tenu de leur développement et de l'émergence d'une classe moyenne. Ce mouvement pourrait utilement prendre appui sur les deux groupes français de dimension internationale présents dans le secteur des déchets, Veolia et Suez environnement, dans la mesure où ils disposent en la matière à la fois d'une expertise reconnue, de moyens de R & D, et d'une vision clairement internationale. Il serait parfaitement dans la ligne de la Commission européenne, qui a lancé en 2008 une initiative « matières premières », afin de répondre aux différents obstacles liés à l'accès à certaines matières premières dites « essentielles », dont l'importation place l'Union en état de dépendance, et dont l'un des objectifs est de dynamiser l'efficacité des ressources et promouvoir le recyclage.

En priorité, cette intégration devrait se faire en étudiant précisément les débouchés potentiels des « matières premières secondaires », sur le plan national comme international. En effet, et compte tenu notamment de la perte de compétitivité de notre appareil industriel et de la baisse corrélative de la production, **les professionnels du recyclage se trouvent parfois dans une situation paradoxale**, où ne s'offrent à eux que les trois alternatives suivantes :

– soit de **ne pas pouvoir offrir de solution de recyclage à des flux issus de filières matures générant des volumes importants**, comme c'est le cas par exemple dans la filière de collecte et de traitement des produits phytopharmaceutiques de l'agriculture, dans laquelle l'éco-organisme, Adivalor, a étendu son périmètre aux emballages dits « *big-bags* » qu'elle doit faire recycler en Italie, aucune unité de production n'offrant un service similaire sur le sol national.

– soit de **ne pas trouver facilement de débouchés de réemploi industriel pour des matières premières secondaires** issues du recyclage au sein de l'économie française, ce qui est le cas, par exemple, dans la filière papiers, pour la pâte recyclée,

– soit de **mettre au point, à l'issue d'un long processus de R & D, des produits à base de matières premières secondaires**, comme les éclisses de tramway par la filière pneumatique, dont les caractéristiques techniques sont équivalentes aux produits issus de processus de production traditionnels, **sans pouvoir les commercialiser du fait de rigidités symboliques et administratives**.

b) Créer une fonction de délégué interministériel au recyclage et aux matières premières secondaires

L'importance économique du recyclage, rappelée dans la proposition de la mission qui vise à la consacrer en faisant du recyclage une priorité de notre politique industrielle, doit au sens de vos Rapporteurs être également marquée dans la sphère publique par un geste fort : **la création d'une fonction de délégué interministériel au recyclage et aux matières premières secondaires**.

Cette création permettrait de remplir plusieurs objectifs :

- **personnifier la lutte pour le développement d'un potentiel industriel nouveau**, pour lequel notre pays dispose d'atouts forts et d'une antériorité certaine ;
- **donner une impulsion politique forte à une politique publique à la fois nouvelle, transversale et multisectorielle** ;
- **disposer au sein de l'appareil d'État d'un relais à la fois souple et efficace**, capable de suivre tous les aspects du recyclage (réglementaire, industriel, local, international), d'en maîtriser les enjeux et d'en accélérer l'essor.

La création d'une telle fonction permettrait de donner une réelle visibilité aux questions relatives au développement du recyclage, pilier de l'économie verte, et d'orienter dans un sens favorable à celui-ci l'action de l'administration. Un délégué interministériel serait appelé à siéger dans l'ensemble des structures interministérielles traitant de questions ayant une incidence sur le recyclage, mais également sur l'approvisionnement de notre appareil industriel en matières premières issues de celui-ci, rebaptisées, afin de marquer une réelle différence de statut, de matières premières secondaires, soit un champ assez large.

Placée auprès du Premier ministre, et disposant en tant que de besoin des services placés sous son autorité, comme le Centre d'analyse stratégique pour la réflexion stratégique ou le Service d'information du Gouvernement pour les questions déterminantes de communication, la fonction de délégué interministériel au recyclage et aux matières premières secondaires devrait dans l'idéal être confiée à une personnalité de premier plan, servant l'État, fin connaisseur des rouages de l'administration mais également capable de bousculer ses habitudes...

Le titulaire de la fonction pourrait notamment avoir dans le périmètre de sa fonction :

- l'étude, l'évaluation et la préparation, en liaison avec les départements ministériels concernés, de tous textes législatifs et réglementaires touchant à l'industrie du recyclage et à son développement ;
- la participation, avec les ministères concernés, à l'élaboration de toutes les mesures destinées à faciliter l'accès à la commande publique des entreprises du recyclage (une certaine frilosité ayant pu être constatée à cet égard même dans le cas où des produits issus de matières premières secondaires présentent des caractéristiques techniques identiques, voire supérieures, à des produits fabriqués à partir de matières premières vierges) ;
- la participation à toutes les réunions interministérielles traitant de recyclage et de réemploi de matières premières ;

– l'évaluation, en collaboration avec les ministères concernés, des filières de recyclage les plus prometteuses en matière de création d'emplois non délocalisables, en vue de favoriser leur développement et leur implantation équilibrée sur le territoire ;

– la valorisation du recyclage et des matières secondaires, qui pourrait faire l'objet de campagnes de communication d'intérêt général ;

– le recensement et la mise en cohérence des efforts de recherche et de développement en matière de recyclage, ainsi que la définition d'un plan stratégique, élaboré en collaboration avec les ministères de la recherche et de l'industrie, visant à les développer, à les harmoniser et à les concentrer ;

– la participation, en collaboration avec les ministères chargés des affaires étrangères et européennes, à la définition de la position de la France et aux négociations internationales en matière de déchets, et en premier lieu à la préparation de la nouvelle version de la directive « déchets » prévue par la Commission européenne pour 2014 ;

– la mobilisation, en collaboration avec le ministère des affaires étrangères et le ministère du commerce extérieur et les industriels concernés, d'un plan de valorisation du savoir-faire industriel en matière de recyclage à l'étranger, avec comme objectif de définir des marchés-cibles les plus susceptibles d'accueillir favorablement une offre française dans le domaine.

Afin d'améliorer le portage politique de la question du recyclage et de l'emploi de matières premières secondaires, on peut imaginer, que le délégué interministériel soit directement rattaché au Premier ministre, ce qui aurait également l'avantage de mieux asseoir le caractère transversal et interministériel de sa mission. Il pourrait également constituer un interlocuteur de haut niveau à la fois pour les collectivités locales et pour les industriels du recyclage et, le cas échéant, pour les éco-organismes.

Enfin, le délégué interministériel au recyclage et aux matières premières secondaires pourrait siéger *ès-qualités* dans un certain nombre d'institutions stratégiques pour sa mission, et notamment :

– le conseil national de l'industrie,

– le comité pour les métaux stratégique (COMES),

– au comité stratégique de filière des éco-industries.

Il pourrait de même être associé, sous une forme et selon des modalités à déterminer, aux réflexions de l'État dans le domaine du recyclage et des matières premières secondaires au sein des institutions financières que sont le Commissariat général à l'investissement et la Banque publique d'investissement (BPI), dont notre commission du développement durable a manifesté le souhait

qu'elles agissent plus volontairement dans le sens du financement de l'économie verte.

La création de cette nouvelle fonction, sans avoir de réelle incidence sur le budget de l'État, aurait de surcroît l'avantage de mettre l'accent sur l'aspect économique, multi-sectoriel et novateur de l'économie du recyclage, trop longtemps cantonnée à la sphère environnementale de la gestion publique. Cet avantage serait sans doute salué par les professionnels concernés, dont vos Rapporteurs ont pu mesurer l'énergie, l'inventivité et la volonté de participer à la mutation de notre appareil productif dans le sens d'une plus grande sobriété en matière d'*inputs*, d'une revitalisation de notre tissu industriel et d'une maximisation de notre potentiel de créations d'emplois non délocalisables.

Autre proposition :

- fixer une durée minimale – 3 ans – pour les contrats passés entre les éco-organismes et les opérateurs de traitement et de valorisation de façon à permettre à ceux-ci de gagner en visibilité et de réaliser les investissements nécessaires à l'évolution de leur outil de production,
- étendre les contrôles périodiques à l'ensemble des éco-organismes, les éco-organismes dits « financiers » en ayant été jusqu'à présent exemptés,
- valoriser les résultats de la recherche & développement en matière de recyclage.

2. Aider les collectivités locales à optimiser la gestion de leurs obligations en matière de collecte et de tri

a) Favoriser le passage des collectivités locales à la Redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM), dite redevance incitative

En application de l'article L. 2224-13 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la compétence de collecte et de traitement des déchets des ménages est confiée aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), éventuellement en liaison avec les départements et les régions. L'article L. 2224-14 du CGCT dispose que les mêmes collectivités assurent également la collecte et le traitement des autres déchets qu'elles peuvent, eu égard à leurs caractéristiques et aux quantités produites, collecter et traiter sans sujétions techniques particulières.

Les communes qui ont donc la responsabilité de l'organisation du service public de gestion des déchets, ont également le choix du mode de financement

permettant la couverture du coût du service. **Elles ont le choix concrètement entre trois modes de financement** ⁽¹⁾ :

- **leur budget général** ;
- **la création d'un impôt spécifique, la Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)**, qui est une taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés bâties ; les communes conservent la possibilité de compléter les recettes issues du produit de la TEOM par le produit d'autres recettes fiscales en provenance du budget général de la commune ;
- la création d'une redevance pour service rendu : la Redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM), dite redevance incitative, qui a pour spécificité de devoir refléter le service effectivement rendu aux ménages, ce qui a des conséquences sur l'assiette et la transparence des coûts puisque la recette de la REOM doit couvrir la totalité du coût du service, et que son usage interdit la possibilité de compléter le financement grâce au budget général de la commune ; selon l'assiette choisie par la commune, la REOM peut être plus ou moins incitative.

La TEOM reste l'outil privilégié par les communes pour financer le service public de la collecte et de traitement des déchets ménagers, puisqu'elle couvre plus de 70 % ⁽²⁾ du coût de gestion courante des déchets municipaux. Elle a connu une augmentation régulière dans les années 2000 puisqu'elle a augmenté de 3,73 % entre 2005 et 2009, sans que cette hausse puisse être imputable à la réforme de la TGAP intervenue en 2009 (*Cf. proposition relative à la TGAP « enfouissement » et incinération »*).

Or sa prédominance dans le financement du service public par les communes pose problème : en raison de l'absence de relation directe entre l'évolution de la TEOM et le comportement des ménages en matière de production et de tri des déchets, elle ne délivre qu'imparfaitement le « signal prix » aux producteurs desdits déchets (ménages, entreprises qui produisent des déchets du champ des assimilés). **Les producteurs de déchets ne sont donc que peu incités économiques à modifier leur comportement individuel dans le sens de la prévention et de l'augmentation de la finesse du tri sélectif.**

A contrario, la redevance incitative procède à la fois des objectifs de prévention des déchets et de recyclage. Elle permet en effet, en corrélant le niveau – et la fréquence – de production de déchets et la facture de l'utilisateur d'inciter les

(1) *En complément de la TEOM, du budget général ou de la REOM, les communes peuvent bénéficier de ressources provenant d'autres organismes : les soutiens financiers des éco-organismes, les recettes commerciales ou industrielles correspondant à la vente de chaleur, d'électricité ou de matières recyclables, comme les métaux ferreux et non-ferreux, les subventions aux investissements, la redevance spéciale collectée auprès des producteurs de déchets autres que les ménages et dont les déchets sont collectés par le service public d'élimination des déchets (entreprises, artisans, restaurants, commerçants, ...)*

(2) *Rapport « Premier bilan de la réforme de la TGAP de 2009 et de la politique de soutien sur les déchets ménagers et assimilés » (ministère de l'écologie, du développement durable et des transports, août 2011).*

ménages comme les entreprises à mieux gérer les déchets dont ils sont producteurs, dans l'optique de réduire la facture en combinant réduction de la production, amélioration de l'efficacité et de la précision du tri. Malgré ces atouts, la première redevance incitative n'a été introduite en France qu'en 1997. Fin 2008, on estime qu'une trentaine de collectivités finançait le service public des déchets grâce à cet outil vertueux d'un point de vue à la fois environnemental et financier, pour un bassin de population de l'ordre de 613 000 habitants. Vos Rapporteurs, lors d'un déplacement sur le terrain, dans le département de la Mayenne, ont rencontré le vice-président d'un syndicat de communes, celui de Château-Gonthier, afin d'évoquer les conditions de mise en place et les résultats d'une REOM (cf. encadré ci-après).

**UN EXEMPLE DE MISE EN PLACE DE REDEVANCE INCITATIVE
(département de la Mayenne)**

Depuis le 1^{er} janvier 2011, après une expérimentation limitée aux communes d'Azé, Fromentières et Longuefuye, le Pays de Château-Gonthier a mis en place un **nouveau système de ramassage des déchets** afin de favoriser le tri, diminuer les quantités de déchets non recyclables et maîtriser les dépenses.

La mise en place d'une **redevance incitative des ordures ménagères** a nécessité la constitution d'un fichier des usagers, à partir d'enquêtes réalisées sur le terrain, qui a donné lieu à une typologie des usagers : particuliers, gestionnaires d'habitat collectif et professionnels. Cette nouvelle **Redevance d'Enlèvement des Ordures Ménagères (R.E.O.M)** incitative basée sur le nombre de levées des bacs gris a remplacé la **Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères (T.E.O.M)** qui elle était basée sur la valeur foncière bâtie du foyer.

Chaque foyer a reçu un bac individuel muni d'une puce électronique, ainsi que des sacs jaunes pour la collecte des emballages en porte à porte. La collecte des papiers et du verre a été maintenue en apport volontaire, avec une augmentation du nombre de points de tri.

La part incitative est calculée sur les seules présentations du bac gris (ordures ménagères résiduelles, OMR). Concernant les particuliers, le nombre de personnes composant le foyer détermine la part « service rendu » de la redevance (facturation annuelle). Il a été choisi un écrêtement à 5 personnes afin de limiter l'impact pour les familles nombreuses. Le principe de la redevance est le suivant : le nombre de levées du bac gris de l'année « N-1 » détermine le niveau de la remise de l'année « N ». Par exemple, si la taille du bac d'un foyer d'une personne fait 80 litres, le particulier paiera 102 € d'abonnement au service et 27 € de service rendu, soit 129 € en tarif annuel, contre 210 € de tarif annuel (le service rendu s'élève là à 108 €) pour un foyer de 4 personnes et une taille de bac de 140 litres. Concernant les professionnels d'autre part, la facture est semestrielle. Par exemple, un bac de 80 litres aura un prix facturé 2 € à la levée du bac, contre 8,5 € pour un bac de 340 litres.

Grâce au tri des déchets ou le compostage des déchets de cuisine permettant de moins sortir son bac gris, l'utilisateur bon trieur paiera donc moins cher que l'utilisateur mauvais trieur.

De plus, le tri sélectif bénéficie de soutiens par Eco-emballages et les matériaux triés sont revendus par la collectivité. La tonne de déchets triée coûte donc moins cher que la tonne d'ordures ménagères.

Les résultats des premiers mois sont très encourageants : 153,2 kg d'OMR par habitant en 2011 dont 21,8 kg par habitant d'emballages, 32,6 kg par habitant de papiers et 46,7 kg par habitant de verres. 101,1 kg issus de la collecte sélective en 2011. **Par comparaison avec l'année 2009, l'année 2011 connaît une baisse de la production d'ordures ménagères de 2 800 tonnes (soit 40 % de moins).**

Les lois Grenelle ont redonné au dispositif une nouvelle vigueur, la loi du 3 août 2009 rendant obligatoire l'introduction dans la fiscalité communale d'une part incitative dans la TEOM ou la REOM à horizon 2014. Parallèlement, les soutiens de l'ADEME aux collectivités locales désireuses d'expérimenter la REOM ont été considérablement renforcés, dans le cadre de la réforme de la TGAP de 2009. Ainsi, en 2009 et 2010, 57 collectivités ont bénéficié de l'aide et de l'expertise de l'ADEME, couvrant une population d'1,6 million d'habitant, les expérimentations concernant elles 3,6 millions d'habitants. Au total, les soutiens de l'ADEME, majoritairement concentrés sur la moitié nord du territoire national, ont permis la multiplication par quatre – de 600 000 à 2,2 millions – des Français vivant sous le régime de la redevance incitative.

Vos Rapporteurs, s'ils saluent ce mouvement d'ampleur, souhaitent qu'une nouvelle étape dans la diffusion de la REOM soit franchie afin d'en faire le mode de financement par défaut du service public d'enlèvement et de collecte des ordures ménagères. Pour ce faire, ils invitent les pouvoirs publics à examiner tous les moyens, notamment budgétaires, afin que les soutiens de l'ADEME puissent être de nouveau renforcés pour épauler efficacement toutes les communes ou tous les EPCI désireux d'introduire **une REOM** sur leur territoire. Cette progression est d'intérêt général, puisqu'elle introduit une corrélation entre le comportement de l'utilisateur vis-à-vis de ses déchets et le montant de sa facture. Elle **contribue efficacement – de l'ordre de 30 % en général – à la diminution de la production de déchets**, tout en stimulant tout aussi efficacement le tri sélectif et donc l'industrie du recyclage. Elle permet également de faire baisser, de façon assez rapide, et globalement, la fiscalité communale pesant sur les déchets, ce qui, en compte du contexte de crise économique grave que nous connaissons, ne doit pas être négligé.

b) Proposition relative à la fiscalité : pénaliser financièrement, via la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), l'enfouissement et, dans une moindre mesure, l'incinération des déchets ; accompagner ce dispositif par une interdiction de mise en décharge de certains types de déchets

Rappel : une réforme fiscale issue du Grenelle de l'environnement...

Dans la foulée du Grenelle de l'environnement, et dans le cadre du plan déchets, la TGAP sur les déchets ménagers et assimilés a connu, dans le cadre de la loi de finances pour 2009, une importante réforme illustrant la hiérarchie des priorités issues des débats : priorité à la prévention, au moyen notamment de la redevance incitative, puis au recyclage matière et organique. Cette réforme visait à favoriser les traitements « vertueux » des déchets : augmentation progressive sur la période 2009-2015 sur les tonnages traités dans les installations de stockage de déchets non dangereux (ISDND) et création d'une taxe (avec montée en puissance progressive sur la période 2009-2013) sur les tonnages traités dans les usines d'incinération d'ordure ménagères (UIOM). Cet instrument fiscal a été utilisé de

façon à réduire le différentiel de coût avec le recyclage afin de rendre ce dernier plus compétitif, et, partant, de favoriser la création du tissu industriel susceptible de le mener à bien.

Dans un rapport datant de 2011 ⁽¹⁾, le nouveau dispositif relatif était évalué au bout de trois ans de fonctionnement : « *Au total, pour les trois années 2009-2011, la charge fiscale supplémentaire liée à la réforme de 2009 s'élèverait à 393 millions d'euros, dont 220 millions d'euros seraient à la charge des collectivités locales* ». Ainsi, le dispositif initial se proposait de multiplier par quatre le taux de TGAP entre 2008 et 2015. Pour les décharges ne bénéficiant d'aucune modulation (production de biogaz dès la conception, certification ISO 14001 ou EMAS), la TGAP devait passer de 10 €/la tonne à 40 €. De la même façon, pour les incinérateurs ne bénéficiant d'aucune modulation, le montant acquitté de TGAP devait doubler entre 2009 et 2014 (de 7 à 14 €/la tonne).

Cette réforme s'accompagnait de la volonté de consacrer le surcroît de recettes fiscales généré à l'amélioration par les collectivités locales de leur système de gestion et de leurs installations de traitement de déchets. L'article 46 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement disposait notamment que (...) « *le produit de cette fiscalité bénéficiera prioritairement au financement d'actions concourant à la mise en œuvre de la nouvelle politique des déchets, en particulier en termes de prévention et de recyclage, et devra, au plus tard fin 2015, avoir été intégralement affecté à cette politique.* »

Dans le même temps donc, les soutiens de l'ADEME, grâce à des dotations budgétaires supplémentaires, étaient portés à 520 millions d'euros, dont 366 millions d'euros fléchés vers les déchets municipaux, ce qui représentait une augmentation de 350 millions d'euros si l'on prend comme référence le montant de 2008 (57 millions d'euros). La quasi-totalité (90 %) des recettes fiscales supplémentaires issues de la réforme de la TGAP a donc été affectée à la politique relative aux déchets. Pour l'essentiel, l'ADEME a utilisé ces dotations dans des programmes concrets – et à 89 % menés sur le plan local – de prévention des déchets portés par les collectivités, mais aussi d'extension de la tarification incitative et de développement du recyclage, tant des matériaux que de matière organique.

A ces montants devaient être ajoutés, pour la même période, les dotations des éco-organismes. Ces soutiens étaient destinés à financer l'optimisation de l'organisation du traitement des déchets ménagers et assimilés par les collectivités, dans un contexte où le « *surcoût fiscal* » – évalué à 393 millions d'euros sur la période 2009-2011 – induit par la réforme de 2009 était évalué à 1 % des dépenses de gestion courante en matière de déchets.

(1) Rapport « Premier bilan de la réforme de la TGAP de 2009 et de la politique de soutien sur les déchets ménagers et assimilés » (ministère de l'écologie, du développement durable et des transports, août 2011).

... qui doit être poursuivie de façon à dissuader progressivement les collectivités de recourir à l'enfouissement, et, dans une moindre mesure, à l'incinération

Si cette réforme doit être saluée comme ouvrant la voie à un système fiscal pénalisant le recours à l'enfouissement, et dans une moindre mesure l'incinération de déchets ménagers, **force est de constater que le taux fixé par la TGAP sur la mise en décharge en France - qui évolue de 11 à 20 € par tonne en 2010 à une fourchette de 14 à 40 € par tonne en 2015 - reste nettement inférieur à celui mis en place dans d'autres États de l'Union européenne.** En effet, ce taux place la France dans un groupe de pays (avec la Finlande, l'Italie et le Royaume-Uni) qui stocke plus de 300 kg par habitant de déchets non dangereux et non minéraux, au sein desquels le niveau de la taxe sur la mise en décharge est inférieur à 40 € par tonne, et paraît insuffisamment dissuasif pour les acteurs économiques. Le tableau suivant permet de mieux comprendre la position de la France au sein de l'Union.

RAPPORT D'ÉTAPE

**Tableau récapitulatif des dispositifs fiscaux et réglementaires
en Europe ⁽¹⁾**

État membre	Taxe sur la mise en décharge en € par tonne	Évolution prévue de la TGAP en € par tonne	Interdiction de mise en décharge
Pays-Bas	107,49 €		Interdiction pour 35 types de déchets (enfouissement marginal)
Autriche	87 € (montant modulé selon le type de déchets et d'installation de traitement)	Ajustement en fonction de l'inflation	Déchets dont le taux de carbone organique total est supérieur à 5 % à l'exception des flux sortants des installations de TMB ⁽²⁾
Belgique (Wallonie)	65 € (déchets dangereux) ; 60 € (déchets non dangereux)	Ajustement en fonction de l'inflation	Projet à l'étude (à vérifier)
Suède	40 € la tonne		Interdiction pour les déchets combustibles & tous les déchets organiques
France	11 à 20 € (chiffres 2010)	14 à 40 € la tonne (évolution prévue à horizon 2015)	Aucune interdiction
Finlande	30 € (à l'exception des décharges privées, des mâchefers, des déchets utilisés dans la construction des décharges)		
Italie	1 à 15 € (en fonction du type de déchets)		
Royaume-Uni	35,19 € à l'exception des déchets inertes (taxés à 3,67 € par tonne)	Augmentation de 11,72 € par an, puis stabilisation en 2014	
Hongrie	7 à 15 € (à l'exception de certains types de déchets)		Interdiction des pneus et des résidus de caoutchouc (extension en 2015 aux déchets non traités)
Allemagne ⁽³⁾			

Or les taxes sur les déchets mis en décharge restent pour le moment les instruments les plus efficaces et l'option la plus intéressante pour limiter le

(1) Source : CGDD à partir de la mise à jour de l'étude d'évaluation à mi-parcours de la stratégie thématique sur la prévention et le recyclage des déchets 2011 (Commission européenne).

(2) Traitement mécanique et biologique

(3) L'Allemagne n'a pas mis en place de taxe sur la mise en décharge, mais a imposé une interdiction de mise en décharge des déchets non prétraités qui ont un taux de carbone organique supérieur à 3 %. Depuis l'entrée en vigueur de cette interdiction, le volume des déchets municipaux stockés s'est fortement réduit (1 % du volume total de ce type de déchets).

volume de déchets stockés et encourager le recyclage. Lorsqu'elles atteignent un certain niveau, de l'ordre de 60 €, elles modifient à court et moyen termes les comportements des acteurs et gèlent rapidement le stock laissé à l'enfouissement, favorisant le recours aux solutions alternatives. En effet, dans les États où le niveau de ces taxes a atteint ou dépassé ce seuil « *psychologique* », la mise en décharge devient un mode de traitement marginal et le taux de recyclage avoisine parfois les 50 %. La Belgique (1 % de déchets en décharge), l'Allemagne (0 %), les Pays-Bas (0 %), l'Autriche (1 %), la Suède (1 %) ou le Danemark (3 %) qui ont taxé l'enfouissement et l'incinération et ont exclu ou presque la mise en décharge ont les taux de recyclage les plus élevés de l'Union européenne ⁽¹⁾ : 63 % pour l'Autriche, 62 % pour l'Allemagne, 58 % pour la Belgique, 51 % pour les Pays-Bas. Or tous ces États, dont évidemment la France, restent soumis au même objectif européen de recycler 50 % des déchets ménagers à horizon de 2020.

En conséquence, vos Rapporteurs préconisent **une accélération de l'augmentation de la TGAP sur la mise en décharge, pour la faire passer en quatre ans, c'est-à-dire à horizon 2017, à une fourchette de 40 à 80 € la tonne (contre 14 à 40 € initialement prévus à horizon de 2015), sans modifier, afin de ne pas déstabiliser le secteur, les modulations prévues** pour les décharges disposant soit d'une certification, soit d'une unité de production de biogaz intégrée dès l'origine. Cette accélération conserverait le principe de la réforme de la TGAP de 2009 :

– en **imprimant**, de façon à rendre plus favorable le rapport entre recyclage et valorisation énergétique et à éviter tout effet de report de flux vers ce dernier, **le même mouvement à la TGAP sur les tonnages traités dans les usines d'incinération des ordures ménagères (UIOM)**, en la faisant passer dans le même temps, pour installations ne bénéficiant d'aucune modulation, de 14 € (attendus en 2014) à 28 € trois ans plus tard, en 2017,

– en **augmentant, de façon parallèle et proportionnée, les concours de l'ADEME à la gestion des déchets**, principalement par les collectivités territoriales, et en particulier aux opérations de prévention, de recyclage et de valorisation, de façon à conserver un équilibre entre impôts et investissements *ex post* ; la progressivité de cette accélération pourrait être ajustée chaque année, au moment de l'examen du projet de loi de finances initiales, en fonction de la charge fiscale supplémentaire induite, et du montant de soutiens accordé par l'ADEME ;

L'efficacité de cette accélération pourrait être accrue en introduisant l'interdiction de mise en décharge d'une ou plusieurs catégories de déchets, comme l'on fait plusieurs États membres de l'Union européenne (cf. *supra*). Pourrait être étudiée la possibilité d'interdire la mise en décharge de **toute catégorie de déchets faisant l'objet d'un recyclage**, entendu au sens de l'article L. 541-1-1 du Code de l'environnement à savoir « *toute opération de valorisation*

(1) Rapport de l'Agence européenne de l'environnement (AEE), mars 2013.

par laquelle les déchets, y compris les déchets organiques, sont retraités en substances, matières ou produits aux fins de leur fonction initiale ou à d'autres fins ». Cette définition excluait la valorisation énergétique, la conversion des déchets en combustibles et les opérations de remblaiement, dans le domaine des travaux publics notamment.

Autres propositions :

- faire de l'harmonisation de la couleur des bacs au niveau national une priorité des collectivités locales,
- améliorer et harmoniser la gestion des déchetteries (protection contre le vol, contrôle du dépôt par les professionnels),
- réaffirmer la nécessité d'un schéma de gestion des déchets à l'échelon territorial le plus approprié (département ou région),
- lancer une réflexion horizontale et multi-sectorielle associant l'ensemble des parties prenantes afin d'améliorer le tri en habitat vertical et en milieux denses.

3. Propositions visant à améliorer le fonctionnement des filières

a) Proposition : élargir le périmètre de la filière papier

Une filière aux résultats décevants...

Les performances de la filière papier laissent à désirer : alors que la France consomme 4,1 millions de tonnes de papier par an, elle arrive à un taux de recyclage de 47 %, loin derrière l'Allemagne (75 %), la Grande-Bretagne (69 %) ou l'Espagne (64 %). Or les Français consomment relativement peu de papier : 60 kg par habitant et par an, contre 93,5 kg pour les Allemands et 133 pour les Belges.

Cet état de fait s'explique notamment :

- par la nature de la matière première, qui n'est pas des plus polluantes, et qui n'a jamais été considérée comme un véritable déchet ni, donc, comme une cible prioritaire des politiques publiques en matière de déchets,
- du fait de sa collecte, généralisée depuis le début des années 1990, en mélange avec les emballages ménagers, alors qu'elle se faisait auparavant dans un bac distinct, le « bac bleu »,
- par le maintien, dans les collectivités où une collecte en flux séparé perdure, de l'ancienne consigne de tri « *Triez vos journaux, papiers et magazines* », qui induit le citoyen en erreur et limite les ressources du gisement,

les nouvelles possibilités de désencrage permettant désormais de traiter l'ensemble des papiers graphiques.

Cette situation occasionne **un coût de traitement également plus important que dans la plupart des États de l'Union européenne** – où il varie entre 0,35 € et 1,84 € par habitant et par an – puisqu'il est en France en moyenne de 3,45 €. La différence s'explique notamment par la prépondérance de la collecte en porte-à-porte en mélange (qui coûte 500 € environ la tonne), qui concerne 57 % de la population, alors qu'une collecte soit en porte-à-porte en flux dédié (200 € environ la tonne) ou en apport volontaire en flux dédié (100 € environ la tonne) auraient un coût bien moindre pour la collectivité. Or ce coût de traitement, qui est de l'ordre d'un milliard d'euros, n'est pris en charge qu'à hauteur d'à peine 20 % par les metteurs en marché...

Il est donc nécessaire d'améliorer lesdites performances, ne serait-ce que parce qu'en volume ce type de déchet reste important – le papier représente 49 % du contenu de nos poubelles, hors verre, et 28 à 35 % du volume total – et que parce qu'il peut, comme le verre mais dans de moindres proportions, être recyclé plusieurs fois.

... qui s'expliquent notamment par l'absence d'universalité

L'éco-organisme Eco-folio, au sein duquel les représentants de l'industrie papetière sont majoritaires, s'est vu assigner un objectif ambitieux, dans le cadre de son ré-agrément – le premier ayant été accordé par arrêté du 19 janvier 2007 - intervenu fin 2012 : atteindre un taux de recyclage de 55 % en 2016 et 60 % en 2018. L'éco-modulation du soutien aux collectivités – soit 230 millions d'€ pour la période 2007 – 2012, devrait jouer un rôle renforcé dans la poursuite de ces objectifs, le nouveau barème « rémunérant » la tonne recyclée à 80 € (contre 65 € dans le précédent), et la tonne éliminée (par valorisation énergétique ou enfouissement) à 1 € (contre 2 € précédemment), même s'il eût été souhaitable de pénaliser de façon plus nette l'élimination, notamment le stockage.

Or l'efficacité environnementale aussi bien que l'équité économique de la filière sont remises en cause par le fait que 34 % des tonnages – soit 1,2 million de tonnes sur 4 millions au total - restent exonérés d'éco-contribution : il s'agit des publications de la presse et des documents officiels⁽¹⁾. Or chaque tonne de papier recyclé permet d'éviter de produire 300 kg de CO₂ et d'économiser des ressources en bois et en eau et contribue donc au développement durable.

(1) Sont concernés tous les documents mis sur le marché par une personne publique ou une personne privée dans le cadre d'une mission de service public et résultant exclusivement d'une obligation fixée par une loi ou un règlement.

Cette situation génère de nombreux effets pervers :

- les tonnages correspondants restent enlevés et traités par les collectivités locales, qui en supportent d’abord le coût, avant de le répercuter sur le contribuable via la taxe d’enlèvement des ordures ménagères (TEOM),

- **les metteurs en marché** (éditeurs de presse, de magazines, État et collectivités locales) **ne sont pas responsabilisés dans le traitement des déchets qu’ils génèrent directement**, et qui est supporté *de facto* par le contribuable, ni incités à agir dans le sens d’une éco-conception de leurs produits, alors même que certains des secteurs concernés, comme la presse, bénéficient déjà d’importantes aides publiques, de l’ordre d’un milliard d’euros par an toutes formes confondues, qui les obligent à des contreparties,

- **cette exonération génère un manque à gagner pour l’éco-organisme de l’ordre de 65 à 75 millions d’euros** ⁽¹⁾ (soit 50 millions d’euros pour la presse et 5 à 10 millions d’euros pour les documents officiels), **montant qui pourrait être réinjecté dans la filière pour aider les collectivités à progresser dans le tri sélectif des papiers graphiques, mais dont une partie également être utilisée à la modernisation du tissu industriel de la filière papetière française, afin notamment qu’elle puisse plus largement utiliser de la matière première issue du recyclage.**

Conscients de la sensibilité du sujet, et de la situation difficile de certains secteurs de la presse, mais aussi convaincus que seule une décision politique forte permettra de progresser en la matière, vos Rapporteurs suggèrent de soumettre ces deux secteurs au versement d’éco-contributions correspondant au tonnage mis sur le marché, avec une application au 1^{er} janvier 2014, au tarif pratiqué pour les autres metteurs en marché, soit 39 € la tonne. Cette application pourrait faire l’objet d’une application différenciée :

- s’agissant de la presse, qui représente plus du tiers du papier consommé en France, la presse quotidienne d’information politique générale, dont le rôle démocratique reste primordial, pourrait s’acquitter de son éco-contribution au moyen de la mise à disposition d’Ecofolio d’espaces publicitaires, selon des règles de valorisation à déterminer en concertation avec les éditeurs concernés (cette mise à disposition avait été expérimentée, sans succès, entre 2007 et 2012) ; le reste du secteur étant assujéti de plein droit, sachant que l’impact économique resterait minime (0,6 centime d’euro pour les journaux et 0,7 centime pour les magazines) ;

- s’agissant de l’État et des collectivités locales, il serait difficilement compréhensible que ne leur soit pas appliquée une éco-contribution auxquels sont assujettis des acteurs privés mettant sur le marché des produits aux caractéristiques techniques extrêmement proches, et générant le même volume de déchets ; **s’agissant de l’État, cette contribution, quasiment indolore pour les**

(1) Fourchette haute comprenant le « manque à gagner » du secteur du livre, évalué entre 10 et 15 M d’€.

finances publiques, serait dans la droite ligne des mesures mises en œuvre dans le cadre du programme « État exemplaire » et de la Stratégie nationale du développement durable (SNDD), qui ont traduit dans les faits l'écoresponsabilité de l'État.

Cet élargissement de la filière se justifie par un souci de cohérence de la filière « papiers graphiques », d'efficacité environnementale aussi bien que d'équité économique, la situation actuelle revenant à faire financer par le contribuable le recyclage de déchets issus de secteurs parfois florissants de la presse (magazines, presse gratuite), ou de publications officielles.

Vos Rapporteurs relèvent d'ailleurs que chaque débat budgétaire voit ressurgir des amendements allant dans le sens de cet élargissement, notamment en ce qui concerne la presse, et qu'ils sont régulièrement rejetés en définitive. Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2013, le sénateur Gérard Miquel, président du Conseil national des déchets, que vos Rapporteurs ont longuement auditionné, rappelait, lors de l'examen en commission des finances le 13 novembre 2012 du budget de la mission Écologie, développement et aménagement durables ⁽¹⁾ que *« malgré les pressions de la presse, nous déposons tous les ans des amendements sur Ecofolio, organisme agréé chargé de la gestion des papiers. Les quantités de papiers non soumises à contribution sont énormes, leur gestion est payée au niveau local. La contribution à laquelle je propose de soumettre tous les papiers est faible : il ne s'agit que de quelques centimes par journal, à soustraire des milliards d'euros d'aides à la presse. Un premier amendement y pourvoit. Un second amendement visera à inclure les magazines dans le champ de la contribution : faire participer Closer, Auto Plus ou Gala ne devrait pas poser de difficultés. »*

En séance publique, le 5 décembre 2012, la discussion de l'amendement de Gérard Miquel devait susciter un débat intense. Le président de la commission des finances Philippe Marini rappelait que *« ce débat transcende les clivages politiques (...). Il n'est pas acceptable que les collectivités territoriales, dans le cadre de leurs fonctions de valorisation et de traitement des déchets, se substituent à des professionnels échappant, fût-ce pour de bonnes raisons, au principe de la responsabilité élargie du producteur (...) »*. L'amendement du sénateur Gérard Miquel, étendant la REP au secteur des magazines, fut adopté par le Sénat mais rejeté par l'Assemblée nationale.

b) Proposition : élargir le périmètre de la filière MNU aux médicaments vétérinaires non utilisés des particuliers

Une nécessité économique d'élargir le périmètre...

Cyclamed, le seul éco-organisme de la filière médicaments non utilisés (MNU) a pour mission de récolter et valoriser les MNU à usage humain, périmés ou non, rapportés par les patients dans les pharmacies. Les MNU représentent un

(1) <http://www.senat.fr/rap/a12-153-2/a12-153-23.html>

gisement de **23 300 de tonnes par an**, soit autour de **350 grammes** par habitant et **par an**.

Cet éco-organisme a pour objectif de **sécuriser la collecte, le transport et l'élimination des médicaments non utilisés**, afin de préserver l'environnement – et notamment de contribuer à la limitation des rejets dans les nappes phréatiques – et la santé publique. En effet, **les médicaments contiennent des molécules chimiques actives** qui peuvent être potentiellement « dangereuses » pour l'environnement s'ils sont jetés dans les toilettes ou dans la nature (décharges, eaux fluviales, nappes phréatiques...). Ces substances contenues dans les médicaments sont ainsi susceptibles de rejoindre le milieu aquatique et peuvent polluer les eaux de surface et souterraines.

En 2011, la filière des médicaments non utilisés (MNU) gérée par l'éco-organisme Cyclamed récoltait 14 565 tonnes de MNU essentiellement dans les pharmacies d'officines, avec un taux de collecte de 52 %. Le dispositif s'adresse uniquement aux **médicaments non utilisés en provenance des ménages** et non à ceux des hôpitaux, cliniques ou des professionnels, qui disposent de leur propre système de collecte et de traitement des médicaments non utilisés. Il ne s'adresse pas non plus aux médicaments à usage vétérinaire destiné aux animaux de rentes ou aux animaux de compagnie. Il semble que concernant les animaux de rente, ce sont des initiatives locales comme des syndicats vétérinaires ou des groupements de défense sanitaire, qui prennent en charge la gestion des déchets.

La présente proposition faite par vos Rapporteurs consiste à **élargir le périmètre de cette filière en incluant les médicaments à usage vétérinaire et destinés aux animaux de compagnie (principalement chiens, chats et oiseaux)**.

En effet, selon le *rapport du gouvernement au Parlement sur les modalités d'évolution et d'extension du principe de responsabilité élargie des producteurs dans la gestion des déchets*, remis le 26 mars 2012, les médicaments à usage vétérinaire et destinés aux animaux de compagnie, non utilisés, présentent des risques pour l'environnement. Or, aucun dispositif spécifique de collecte et de traitement n'existe, la filière réglementaire ne portant que sur les médicaments à usage humain. **Il apparaît que leur élimination passe actuellement, à titre principal, par le dépôt dans les bacs destinés aux ordures résiduelles**, ce qui n'est pas satisfaisant sur le plan environnemental.

Les détenteurs de ces médicaments, c'est-à-dire les particuliers, sont identiques. Leur circuit de commercialisation, notamment en milieu urbain, est similaire à celui des autres médicaments – avec le rôle central joué par les pharmacies d'officine. Les médicaments à usage vétérinaire destinés aux animaux de compagnie, non utilisés, ont donc également vocation à être détruits par incinération, comme les médicaments à usage humain non utilisés. Une extension de la filière existante aux médicaments à usage vétérinaire et destinés aux animaux de compagnie doit être donc poursuivie, en concertation avec les parties concernées. **Cette extension** est d'ailleurs préconisée par le rapport relatif à la

régulation du médicament vis-à-vis du risque médical publié en novembre 2010 par le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)⁽¹⁾. Elle **permettrait un élargissement de la filière, des économies d'échelle et une meilleure optimisation des collectes en retour**. Dans l'optique de cet élargissement, une concertation devrait être menée en associant à la fois les distributeurs des principaux médicaments vétérinaires, mais également avec les principales organisations professionnelles représentatives de pharmaciens d'officine.

Autres propositions :

- élargir le périmètre de la filière emballages aux films plastique, en privilégiant le retour d'expérience des collectivités locales l'ayant expérimenté avec succès (conseil général du Lot),
- surseoir à la création de toute nouvelle filière REP dans l'attente de la montée en charge et de l'évaluation des filières récemment créées (mobilier, déchets d'activités de soins à risques infectieux, médicaments non utilisés, déchets diffus spécifiques),
- faire précéder tout projet de création de filière REP d'une étude d'impact comprenant une analyse macro et micro-économique.

c) Proposition : mutualiser les dépenses de communication des éco-organismes afin de favoriser la connaissance par le grand public du geste de tri

Une communication dispersée et dispendieuse....

Vos Rapporteurs ont constaté que de nombreux professionnels, en dehors de la sphère des éco-organismes, ont, lors des auditions qu'ils ont organisées, relevé de façon récurrente la nécessité de mieux communiquer auprès des usagers du service public de ramassage et de gestion des déchets, c'est-à-dire le grand public, afin d'améliorer :

- l'identification précise des déchets concernés par le tri,
- la compréhension des consignes de tri, dont l'homogénéité n'existe pas au plan national, à la fois en termes de déchets collectés (certaines collectivités collectent par exemple le papier en flux séparés, d'autres en mélange dans la poubelle « emballages ») ou de bacs (couleur/usage) d'enlèvement utilisés,

(1) Rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable, Médicament et Environnement, La régulation du médicament vis-à-vis du risque environnemental, novembre 2010. http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/007058-01_rapport_cle2ef48b.pdf

- la connaissance des enjeux économiques et environnementaux liés au tri sélectif (baisse de la production de déchets, meilleure valorisation des matières premières secondaires, déploiement grâce aux circuits courts d'une industrie du recyclage porteuse de création d'emplois non délocalisables),

- les chances d'un passage réussi à l'extension des consignes de tri à certains plastiques (pots, barquettes) autres que les bouteilles et flacons.

Or actuellement, la communication à destination de l'utilisateur, majoritairement portée par les éco-organismes qui disposent chacun d'un service et de personnels dédiés à cette tâche, ne remplit que très sporadiquement et très conjoncturellement ces objectifs, qui sont pourtant d'intérêt général. En effet, **chaque éco-organisme développe sa propre politique de communication externe auprès du grand public, dont l'objet semble parfois plus d'accroître sa notoriété auprès des metteurs en marché de la filière plutôt que de favoriser le tri sélectif et la connaissance du geste de tri.** Cette communication peut émaner, pour une seule et même filière, de plusieurs éco-organismes entre eux, sans aucune concertation préalable ni planification stratégique : ainsi, au sein de la filière DEEEE, Eco-systèmes, Ecologic, Recylum et ERP France développent chacun leurs propres outils et leurs propres campagnes de communication, sans aucune cohésion dans le choix des supports et des messages, des actions ni aucune homogénéité des messages.

Cette dispersion nuit objectivement à l'efficacité du message transmis et peut accroître le sentiment de perplexité et d'incompréhension de l'utilisateur, auprès duquel accroître la notoriété et la capacité d'identification d'un ou plusieurs éco-organisme(s) n'a qu'un intérêt limité, notamment parce que son interlocuteur privilégié en matière de déchets reste la collectivité locale – la commune ou l'EPCI en charge – qui gère l'enlèvement et le traitement sur son territoire. En revanche il reste d'intérêt général de le faire plus et mieux trier ses déchets.

Cette situation engendre ce sentiment de confusion également parce que **la communication dispensée par les éco-organisme n'a jamais fait l'objet d'une harmonisation :**

- **entre éco-organismes au sein d'une même filière,** certains ayant atteint la taille critique leur permettant d'accéder au marché de la publicité télévisuelle, d'autres restant dans le domaine de l'artisanat,

- **entre l'ensemble des éco-organismes,** certains messages intéressant pourtant le développement de l'ensemble des filières REP,

- **entre le niveau local,** celui de la gestion quotidienne des déchets par les collectivités locales et les opérateurs, **et le niveau national,** celui des grandes orientations et des objectifs fixés par l'État,

– **entre les éco-organismes et les collectivités locales**, qui consacrent également une part de leur budget communication à la sensibilisation de leurs électeurs à la question des déchets,

– **entre les pouvoirs publics, l'ADEME et l'ensemble des filières**, l'État devant être en mesure de définir une politique de communication globale en matière de gestes de tri, conforme au droit positif en matière de déchets et favorisant l'atteinte des différents objectifs fixés sur le plan national et européen,

– **entre les différents publics-cibles, les messages et les outils permettant leur sensibilisation**, certains segments de marché (public scolaire) semblant à peu près délaissés, alors qu'on estime qu'un enfant sensibilisé et formé permet de toucher en moyenne six adultes dans son entourage.

Cette absence d'harmonisation se retrouve également dans la part du budget consacré, dans chaque filière, à la communication, sans qu'il soit possible de déterminer les causes des disparités constatées. Ainsi, les filières piles & accumulateurs, médicaments non utilisés (MNU), papiers, et textiles-linge-chaussures ne consacraient que des sommes minimales à cette activité, de l'ordre d'un centime par habitant et par an. Les différentes auditions conduites par vos Rapporteurs leur ont permis de constater qu'en moyenne, un éco-organisme consacrait entre 8 et 10 % de son budget (8 % pour Eco-folio, mais 9,7 % pour Corepile ou 6 % pour Eco-systèmes) à sa communication, ce qui doit être rapporté en volume à son chiffre d'affaires, les 4 % du chiffre d'affaires d'Adelphe et d'Eco-emballages ⁽¹⁾ (674,3 millions d'euros) représentant en volume près de 27 millions d'euros, soit un total supérieur à celui investi par d'autres éco-organismes de taille plus modeste.

Par ailleurs, **l'absence totale d'évaluation de la communication portée par les éco-organismes pose problème** : les metteurs en marché, tout comme l'État et l'ADEME, ont intérêt à cette évaluation, afin notamment de vérifier sa conformité aux objectifs définis ainsi qu'à l'intérêt général en matière de déchets, mais aussi de la faire évoluer, dans ses moyens comme des ses objectifs, pour l'adapter à l'évolution du secteur et aux habitudes de consommation des Français qui évoluent en permanence. L'expertise des services de l'État oeuvrant dans le champ de la communication publique – le ministère de la culture et de la communication, le Service d'information du Gouvernement – pourrait s'avérer utile dans la réflexion sur la mise en place d'une telle évaluation.

... qui gagnerait à être mutualisée, définie au plan stratégique par l'État et mise en œuvre sous l'autorité de ses services

Les pratiques actuelles en matière de communication externe des éco-organismes ne sont donc pas de nature à constituer un levier efficace permettant à l'État d'atteindre les objectifs ambitieux qu'il a fixés en matière de gestion, de tri et de valorisation des déchets. Or cet outil ne doit pas manquer

(1) Source : Compte de résultat agrégé Eco-emballages et Adelphe, arrêté des comptes 2012.

dans la mobilisation de tous les acteurs afin de passer à une nouvelle phase de gestion des déchets caractérisée par l'essor de circuits économiques courts alimentant une industrie de recyclage en plein essor.

Afin de remédier à cette situation, il serait utile de revoir de fond en comble, évidemment en concertation avec les éco-organismes et les professionnels concernés, leur communication externe auprès du grand public, de façon à la rendre :

- mutualisée entre tous les éco-organismes, de façon à mettre fin à des campagnes limitées à la fois dans leur objet, dans la ou les filières concernées, ce qui permettrait d'accroître sa visibilité et d'acquérir une véritable « force de frappe » médiatique,

- définie au plan stratégique par l'État, seul légitime pour le faire, conformément aux objectifs définis à la fois dans la directive cadre adoptée le 20 octobre 2008 par le Conseil des ministres européens de l'environnement, transposée par l'ordonnance n° 2010-1579 du 17 décembre 2010, ainsi que par la loi de programmation n° 2009-967 du 3 août 2009 relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dite « Grenelle I », notamment en ce qui concerne ses publics-cibles et ses outils,

- mise en œuvre par les services de l'État, à savoir la direction générale de la prévention des risques (DGPR) du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, et l'ADEME,

- évaluée, également sous l'autorité de l'État (cf. supra), et adaptée dans les mêmes conditions en fonction des résultats obtenus et, le cas échéant, des nouveaux objectifs fixés.

Cette évolution, souhaitée par bon nombre de professionnels du secteur, permettrait à l'État de disposer d'un outil efficace dans sa politique de communication relative à la gestion des déchets. Elle permettrait de ne plus faire appel au budget de l'État, en se substituant à la part du budget de l'ADEME consacré à la communication dans le domaine des déchets. Elle mettrait enfin un terme à l'écart grandissant existant dans le domaine des budgets consacrés à la communication, notamment audiovisuelle, entre le secteur public - et en premier lieu l'ADEME, qui doit lancer une grande campagne de communication sur les déchets en 2014 – et les éco-organismes, le premier étant devenu au fil des ans totalement inaudible par rapport aux seconds qui ont fait preuve dans le domaine d'un dynamisme certain. **Si Eco-emballages seul dispose chaque année d'un budget publicitaire annuel consacré aux déchets de l'ordre 20 millions d'euros, l'ADEME doit se contenter de 3 millions d'euros votés chaque année dans le cadre de son budget au moment de l'examen du projet de loi de finances, et donc sujet à des variations importantes, compte tenu de la contribution demandée à l'agence à la contraction de la dépense publique.**

L'État pourrait évidemment associer à la définition stratégique de la communication grand public orientée déchets à la fois les éco-organismes mais également toutes les parties prenantes, y compris les ministères pouvant avoir un rôle moteur dans les actions de sensibilisation, notamment le ministère de l'éducation nationale, en conservant le droit de trancher en dernier ressort. **D'un point de vue matériel, cette évolution pourrait prendre la forme d'un fonds abondé chaque année par une des recettes des éco-organismes, et dont la gestion serait supervisée par la DGPR et par l'ADEME.** Les fonds collectés pourraient être alloués à des dépenses de communication externe tous médias, sur la base d'appels d'offres nationaux.

Autre proposition :

– favoriser la sensibilisation au geste de tri et au tri sélectif des publics scolaires (notamment dans l'enseignement primaire) en mobilisant les ministères de l'éducation nationale, et de l'enseignement supérieur de la recherche, sur des actions à définir.

4. Proposition visant à renforcer le contrôle de l'État sur les éco-organismes

a) Généraliser l'agrément à tous les éco-organismes (EO) et harmoniser la durée de leur agrément à 5 ans.

L'agrément des éco-organismes apporte à l'État des garanties sérieuses, que les lois Grenelle ont renforcées

Les éco-organismes constituent, avec le système individuel, l'une des deux façons dont producteurs, importateurs ou distributeurs de produits générateurs de déchets peuvent s'acquitter, en application du principe « pollueur-payeur », de leur obligation « *de pourvoir ou de contribuer à la gestion des déchets qui en proviennent* » ⁽¹⁾.

Dans le droit positif, les conditions d'agrément des éco-organismes ont été précisées par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite loi « Grenelle II », ainsi que par l'ordonnance n° 2010-1579 du 17 décembre 2010, codifiés à l'article L. 541-10 du Code l'environnement. Celui-ci dispose que « ***les éco-organismes qui sont agréés par l'État le sont pour une durée maximale de six ans renouvelable s'ils établissent qu'ils disposent des capacités techniques et financières pour répondre aux exigences d'un cahier des charges, fixé par arrêté interministériel.*** » Il précise également le contenu du cahier des charges : le détail des missions, et la garantie que les contributions perçues sont bien affectées à la réalisation de celles-ci et qu'ils ne poursuivent pas dans ce cadre de but lucratif.

(1) Code de l'environnement, article L. 541-10.

L'article 46 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 a par ailleurs placé ces organismes sous la surveillance du censeur d'État, qui siège, entre autres, au sein du conseil d'administration. Il précise qu'il peut « *demandeur communication de tout document lié à la gestion financière (...)* » De plus, cet article encadre très strictement, après les déboires connus par Eco-emballages dans le domaine des placements financiers hasardeux aux îles Caïmans⁽¹⁾, les placements effectués par les éco-organismes. Il dispose en effet que « *tout-éco-organisme ne pourra procéder qu'à des placements sécurisés dans des conditions validées par le conseil d'administration après information du censeur d'État* ». Le décret n° 2011-429 du 19 avril 2011 a précisé les pouvoirs du censeur d'État, issu du Contrôle général économique et financier, corps de contrôle dépendant du ministère de l'économie et des finances, en lui donnant la possibilité, notamment de vérifier à tout moment les capacités financières de l'éco-organisme, et de « *faire procéder à tout audit en rapport avec sa mission* ».

La définition du cadre de l'agrément est allée de pair avec la création d'un régime de sanctions, en cas de d'inobservation du cahier des charges, placé sous l'autorité du ministre chargé de l'environnement qui peut, au terme d'une procédure contradictoire au cours de laquelle l'organisme visé peut présenter ses observations, prononcer soit une peine d'amende (d'un montant maximal de 30 000 €), soit la suspension de l'agrément de l'État, soit, dans le cas des manquements les plus graves, le retrait de celui-ci.

L'agrément constitue donc une garantie pour l'État que les « metteurs en marché » s'acquittent bien de leur obligation de prendre en charge la fin de vie de leurs produits. Il permet de cadrer les relations des éco-organismes avec les différents acteurs (metteurs en marché, collectivités locales, opérateurs de reprise et de recyclage, acteurs spécifiques) et prévoit les conditions de suivi et de contrôle, notamment financier, en cours d'agrément.

... dont la généralisation à toutes les filières doit être progressivement achevée, dans un souci d'harmonisation des filières

L'hétérogénéité d'organisation des filières REP constitue indéniablement un élément de complexité. En effet, chacune peut opter :

(1) Lors de son audition devant la commission du développement durable le 5 avril 2011, M. Eric Brac de la Perrière, directeur général d'Eco-emballages, avait fourni à ce sujet les précisions suivantes : « *J'ai été nommé en 2009 pour gérer la grave crise de confiance née des placements financiers opérés par Eco-emballages en 2008. Nous avons déposé trois plaintes. Le précédent directeur général a laissé faire ou fait – l'enquête le dira – des investissements sur des véhicules très risqués. Dorénavant, ce type de placement n'est plus autorisé chez Eco-emballages – le censeur d'État, qui fait partie du comité d'audit, procède à des contrôles. Toute notre trésorerie est désormais placée sur des véhicules totalement sécurisés. J'ai demandé au conseil d'administration d'Eco-emballages de m'autoriser à faire une enquête très précise sur les 70,8 millions d'euros placés – auprès de plus de 600 fonds. À l'heure actuelle, j'ai pu récupérer plus de 35 millions d'euros. Notre perte de valeur s'élève à une quinzaine de millions d'euros. Et j'ai le souci de récupérer le reste : nous avons choisi de continuer à suivre ces investissements et de les rapatrier peu à peu.* » <http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr-dvp/10-11/c1011041.asp>

– pour un système individuel, ou le metteur en marché assume seul la collecte et le traitement des déchets qu’il génère, ce qui est le cas par exemple dans l’industrie automobile,

– pour un schéma mutualisé, dans lequel les metteurs en marché confient à un prestataire ou à une structure, dont il n’assume pas la gouvernance, la collecte et le traitement de leurs déchets,

– pour un schéma collectif, où les metteurs en marché transfèrent leur responsabilité à un organisme collectif – un éco-organisme – dont ils assurent la gouvernance et qu’ils financent via des éco-contributions proportionnelles à leur tonnage mis sur le marché.

Dans certaines filières, comme dans celle des pneumatiques avec Aliapur, les éco-organismes ne bénéficient pas de l’agrément de l’État. Par ailleurs, les filières qui ont opté pour un schéma individuel peuvent faire l’objet d’une approbation par l’État, pour une durée maximale de 6 ans, dans les conditions précisées à l’article L. 541-10 du Code de l’environnement. De plus, certaines filières sont mixtes, c’est-à-dire à la fois opérationnelles et financières. C’est le cas de la filière des déchets des équipements électriques et électroniques où les 4 éco-organismes existants (Ecologic, Eco-systèmes, ERP, Récylum) sont opérationnels mais regroupés au sein d’un organisme coordonnateur, OCAD3E, lui-même investi d’une mission de financement des actions des collectivités locales en faveur du tri des déchets et de leur accueil en déchetteries avant leur prise en charge par l’un de ceux-ci...

Cette hétérogénéité organisationnelle, outre qu’elle ne facilite pas la compréhension du fonctionnement des filières, ni le pilotage du dispositif par l’État, contribue à renforcer l’image de « patchwork » du dispositif de la gestion des déchets dans notre pays.

Afin d’y remédier, vos Rapporteurs suggèrent de généraliser l’agrément de l’État à tous les éco-organismes et d’aller dans le sens d’une extinction graduelle des filières individuelles, dans une durée à déterminer avec les professionnels concernés et qui leur permette de faire face à ce changement dans leur mode d’organisation et de financement.

Cette solution présenterait plusieurs avantages :

– elle permettrait d’homogénéiser la structure des filières et leur mode d’organisation, le rôle et le fonctionnement des éco-organismes étant désormais bien connu ;

– elle constituerait **une mesure d’égalité de traitement de tous les organismes concernés**, réclamée par certains acteurs des filières au nom du respect de la concurrence ;

– elle offrirait à l’État de nouveaux moyens de contrôle des éco-organismes, et en particulier de leur politique financière (supervision des placements, gestion du niveau de provisions pour charges, modes de placement des excédents de trésorerie) ;

– elle constituerait pour l’ensemble des metteurs en marché, et en particulier ceux qui en raison de leur taille ne pourraient envisager de siéger au conseil d’administration, une garantie de supervision par l’État de l’ensemble des activités des éco-organismes.

Cette option mettrait fin à l’absence de contrôle spécifique qui existe actuellement sur les organismes non agréés, qui ne disposent pas de censeur d’État siégeant au conseil d’administration, ni d’obligation de diffusion d’éléments comptables, situation qui ne donne aux pouvoirs publics qu’une connaissance approximative des montants de contribution perçus.

Cette solution, qui rejoint la position exprimée par beaucoup d’acteurs publics, pourrait s’accompagner d’une légère réduction – de 6 à 5 ans – de la durée de l’agrément, dans l’optique d’éviter la création de toute rente de situation et de rapprocher la date de l’agrément de celle du contrôle réalisé à mi-parcours.

b) Imposer aux EO qui veulent diversifier leurs activités dans le conseil et l’expertise aux collectivités locales de le faire dans des structures distinctes

Une évolution des éco-organismes vers des prestations de services de plus en plus fines...

Au cours des différentes auditions qu’ils ont menées, vos Rapporteurs ont pu constater un double mouvement :

– d’une part la technicisation, pour les collectivités locales, de la gestion des déchets, rendue inévitable par la multiplication des filières, des éco-organismes et des gestions de flux séparés de déchets, la complexification des normes européennes, législatives et réglementaires en vigueur ;

– d’autre part, la professionnalisation croissante non seulement des éco-organismes, notamment des plus anciens sur leur marché qui ont développé des outils informatiques extrêmement sophistiqués, afin d’optimiser la collecte et le traitement des déchets ; mais aussi des services comme la reprise des matériaux issus du tri sélectif à un prix convenu contractuellement, leur intervention dans les domaines de la normalisation, de la formation, de la recherche ayant contribué à accentuer leur pouvoir d’influence dans la maîtrise des techniques.

Cette double évolution a incontestablement concentré le pouvoir de structuration des filières dans les mains des éco-organismes, dont les recommandations techniques peuvent parfois être de nature à fausser le jeu de la

concurrence. Ainsi, dans le cas de la filière papiers, l'orientation du choix technique vers une collecte sélective ou vers une collecte multimatériaux peut favoriser un éco-organisme aux dépends d'un autre, s'agissant d'un gisement pouvant au départ être capté indifféremment par l'un ou par l'autre.

Cette évolution a suscité chez bon nombre de professionnels du secteur des réactions mitigées, les conseils, les services « clés en mains » et l'expertise développés par les éco-organismes et proposés aux collectivités territoriales constituant clairement à leurs yeux une évolution inacceptable de leurs missions, contraires à l'esprit sinon à la lettre des textes leur ayant donné naissance et susceptibles selon eux de fausser le jeu de la concurrence. Cette réaction a motivé la saisine, le 28 février 2012, de l'Autorité de la concurrence, par la Fédération nationale des activités de la dépollution et de l'environnement (FNADE), d'une demande d'avis concernant le secteur de la gestion des déchets couvert par le principe de la responsabilité élargie du producteur, notamment dans le domaine des emballages ménagers. L'Autorité de la concurrence a rendu son avis le 13 juillet 2012 ⁽¹⁾, dans lequel, comme dans les précédents ⁽²⁾ elle a reconnu la pleine application du droit de la concurrence aux éco-organismes du fait de leur activité économique.

L'Autorité de la concurrence a relevé le fait que **les données récoltées par les éco-organismes auprès des opérateurs de collecte et de tri étaient « susceptibles de donner des informations précises sur l'activité de chaque prestataire », et qu'elles pouvaient s'enrichir des données récoltées à l'occasion des contrôles et audits, dont la fréquence et l'intensité semblent s'intensifier, de l'avis unanime des prestataires auditionnés par vos Rapporteurs.** Le caractère stratégique de ces informations avait par ailleurs été souligné peu de temps auparavant par la Commission d'harmonisation et de médiation des filières (CHMF) dans les lignes directrices des relations entre les éco-organismes et les opérateurs de la gestion des déchets adoptées le 28 mars 2012, qui prévoient que « *l'éco-organisme s'engage formellement à ne pas utiliser les données acquises dans le cadre de ces audits de manière déloyale y compris pour développer une activité concurrentielle* ».

Sur la question de savoir si Eco-emballages pouvait, compte tenu de sa position dominante sur le marché des déchets d'emballages ménagers, fausser le jeu de la concurrence sur le marché du conseil et de l'expertise, l'Autorité de la concurrence réservait sa réponse, compte tenu du caractère relativement embryonnaire de ce même marché. Elle concluait de façon générale que « *rien ne paraît s'opposer à ce que les éco-organismes se livrent à des activités de conseil* » sous réserve qu'ils respectent, en raison de leur pouvoir d'influence auprès des collectivités territoriales, « *une information transparente, objective et non*

(1) Avis n° 12-A-17 du 13 juillet 2012 concernant le secteur de la gestion des déchets couvert par le principe de la responsabilité élargie du producteur, <http://www.autoritedelaconcurrence.fr/pdf/avis/12a17.pdf>

(2) Avis du 14 décembre 1999, mais aussi Commission européenne, décision du 15 juin 2011, point 70.

discriminatoire sur les techniques et les évolutions technologiques » ⁽¹⁾. Elle concluait qu'« *aucun principe de concurrence ne s'oppose à l'intervention des éco-organismes sur le marché du conseil aux collectivités territoriales* », cette intervention devant respecter l'objectivité et la neutralité, et s'accompagner, si les informations détenues par lesdits éco-organismes avaient le caractère « **de ressources essentielles** », d'une communication, sous certaines conditions évidemment, de ces mêmes informations à tous les concurrents désireux de s'implanter sur ce marché.

Cette évolution impose une séparation stricte des activités des éco-organismes entre obligations d'intérêt général et activités concurrentielles

Sans prendre position sur le fond de cette évolution, mais convaincus que le pouvoir structurant des éco-organismes, notamment les plus anciens dans les filières les plus développées, doit être limité par l'État à la fois pour ne pas fausser la concurrence sur le marché des déchets, mais également pour ne pas placer les collectivités locales dans une situation de dépendance nuisible par nature à leur libre administration, **vos Rapporteurs appellent de leurs vœux, si les éco-organismes manifestaient la volonté d'investir durablement le marché du conseil et de l'expertise, une séparation stricte entre celle-ci et leurs activités d'intérêt général confiées par l'État.**

Cette séparation devrait être **matérialisée par la création d'entités autonomes et juridiquement distinctes, séparées sur le plan comptable et financier des éco-organismes, animées par des personnes physiques différentes et aboutissant à une gestion effectivement autonome.**

Elle permettrait d'éviter un « *mélange des genres* » et de potentiels conflits d'intérêt particulièrement préjudiciables aux collectivités locales, notamment celles de petite taille qui ne disposent pas de services techniques pour expertiser le message et les propositions techniques formulées par les éco-organismes. Elle aurait également le mérite de la clarté et contribuerait sans doute **à apaiser les relations entre les prestataires de collecte et de tri et les éco-organismes**, qui restent marqués par une défiance – et parfois par une animosité – réciproques.

Le contrôle de cette séparation effective figure d'ailleurs dans les axes principaux de la mission du censeur d'État, qui doit « *vérifier la séparation financière et comptable des activités exercées par les éco-organismes agréés et ne découlant pas des missions pour lesquelles ils ont été agréés, une attention toute particulière* » devant être portée à « *la mise en œuvre d'une comptabilité analytique séparée intégrant notamment la part correspondante des frais de structure* ».

(1) *Id.* paragraphe 121, p. 29.

Autres propositions :

- exclure les représentants des éco-organismes de la composition des Commissions consultatives d'agrément (CCA), qui pourraient, au moment de la mise au point des cahiers des charges, les entendre en tant que de besoin,
- organiser, sous une forme à déterminer, un dialogue entre éco-organismes sous l'égide de l'Etat,
- demander au ministère en charge de l'écologie un rapport sur l'opportunité de fusionner certains éco-organismes,
- demander au Gouvernement – à la Chancellerie – une étude sur l'évolution du statut juridique des éco-organismes, qui pour la majeure partie sont des sociétés anonymes à but non lucratif, et sur la pertinence de créer un statut spécifique.

5. Proposition visant à améliorer la régulation des filières existantes et l'amélioration de l'efficacité de l'action de l'État

Regrouper toutes les structures actuelles (CCA, CHMF, CND, COP) dans une optique de simplification administrative

La complexité des filières REP réside également dans les organismes chargés de leur encadrement...

Vos Rapporteurs ont eu tout au long de leurs travaux l'occasion, à maintes reprises, de mesurer la complexité parfois byzantine du fonctionnement et des pratiques des filières REP. Mais force leur est de reconnaître que cette complexité ne réside pas uniquement dans la variété des matériaux, des modes de collecte, de tri et de valorisation, des éco-organismes, des métiers impliqués, mais également dans les organismes publics en charge de leur encadrement, de leur développement et de leur contrôle. Leurs responsables ayant été auditionnés, les prérogatives et les missions de ces différents organismes ont pu être identifiés de façon plus précise. Il s'agit principalement :

– du Conseil national des déchets (CND). Organe de consultation facultative sur toute question relative aux déchets et notamment les textes législatifs et réglementaires, sur saisine du ministre en charge de l'environnement, le CND a été créé par le décret n° 2001-594 du 5 juillet 2001 pour assurer « *le suivi de la mise en œuvre des orientations de la politique de gestion des déchets, en particulier telles qu'elles sont définies par les directives européennes et par les lois y afférentes* » ;

– de la Commission nationale d'harmonisation et de médiation des filières collectives et de traitement des déchets (CHMF). Issue des travaux du Grenelle de

l'environnement et créée par l'article 46 de loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, la CHMF rend des avis⁽¹⁾ qui sont rendus publics, participe à la médiation et contribue à l'harmonisation des filières de collecte sélective et de traitement des déchets. Sa première réunion a eu lieu le 14 janvier 2010 ;

– des commissions consultatives d'agrément (CCA) où siègent les ministères concernés par la filière et toutes les parties prenantes, notamment les élus, les associations environnementales et de consommateurs, et les éco-organismes. Les CCA se réunissent généralement tous les trimestres, parfois plus lors des renouvellements d'agrément, pour piloter l'activité et valider les orientations des éco-organismes ; elles se prononcent par un avis motivé sur l'agrément ou le ré-agrément des éco-organismes ;

– les comités d'orientation opérationnels (COP), qui « *organisent le dialogue entre les éco-organismes et les opérateurs* »⁽²⁾ au sein de chaque filière, se réunissent au moins une fois par an pour traiter des aspects opérationnels, notamment les bonnes pratiques, les exigences techniques minimales et les méthodes de mesure de leur respect, le choix des indices de référence et de leur périodicité pour le calcul de la révision des prix des prestations et des recettes matière, l'information des parties prenantes et la communication opérationnelle, et enfin l'optimisation opérationnelle de chaque filière, dans le strict respect du droit de la concurrence. Vos Rapporteurs ont pu constater que la mise en place ainsi que la fréquence de leurs réunions de ces comités variaient considérablement selon les filières.

Pour être complet, ce panorama doit inclure :

– l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), qui combine dans le domaine des déchets deux types d'intervention : la mise à disposition, via un dispositif d'agences régionales, de ses outils méthodologiques, de ses missions d'animation, de sensibilisation et de communication, de la compétence et de ses experts en conseil, d'expertise et d'accompagnement opérationnel au service des acteurs du terrain ; et des soutiens financiers visant à encourager, principalement au sein des collectivités territoriales, des opérations exemplaires et des programmes d'investissements basés selon des critères de qualité et de pertinence économique et environnementale, définis au travers d'une politique de contractualisation avec les collectivités territoriales et au premier chef les conseils généraux ;

– le ministère de l'énergie, du développement durable et de l'écologie (MEDDE) pour l'animation et le pilotage de la politique des déchets au plan

(1) Par exemple, le 19 octobre 2011, sur le projet de décret relatif à l'harmonisation des consignes de tri des déchets d'emballages ménagers.

(2) Commission d'harmonisation et de médiation des filières, 3 avril 2012, adoption des lignes directrices des relations entre les éco-organismes organisationnels et les opérateurs de la gestion des déchets.

national, notamment via la direction générale de la prévention des risques (DGPR).

Tout en ayant des attributions spécifiques, tous ces organismes ont des missions qui se recoupent, et qui pourraient utilement être regroupées, en dehors bien évidemment des deux derniers cités.

... et l'ensemble des filières gagnerait à leur regroupement au sein d'une seule entité

Vos Rapporteurs préconisent que soit lancée une réflexion visant, à moyens budgétaires constants, à regrouper ceux de ces organismes qui peuvent l'être, dans une optique d'une meilleure organisation générale des filières et d'une amélioration du service rendu aux principaux acteurs, qu'il s'agisse des collectivités territoriales, des prestataires de tri et de collecte, des éco-organismes ou des structures de l'ESS.

Sans préjuger des résultats d'une telle réflexion, il **semblerait que ce regroupement puisse s'opérer autour de la CHMF**, garant de l'intérêt général des filières, et qui pourrait notamment :

- accueillir et organiser les débats de toutes les CCA, dont elle pourrait harmoniser les travaux notamment en élaborant un cahier des charges type pour les éco-organismes,
- veiller au respect de la réglementation,
- être dotée de moyens de contrôle et de sanction des éco-organismes pour tout manquement à leurs obligations,
- veiller à établir un dialogue avec les éco-organismes visant à regrouper et à simplifier – notamment en généralisant les télé-déclarations via Internet - les déclarations qui leur sont adressées par les collectivités territoriales, qui constituent pour celles-ci une lourde charge de travail administratif,
- veiller à établir un dialogue avec les éco-organismes visant à mieux définir les modalités de contrôle et d'audit des opérateurs, de façon à ne pas perturber leur fonctionnement quotidien ni porter atteinte au secret industriel.

Cette évolution impliquerait sans doute, si elle allait jusqu'à recommander la mutation de la CHMF en autorité de régulation, au même titre que la Commission de régulation de l'électricité (CRE), la création d'une nouvelle autorité administrative indépendante, dotée de véritables pouvoirs de sanction administrative et donc des évolutions législatives dont auraient à connaître les commissions du développement durable de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Autres propositions :

- lutter plus efficacement contre la fraude en intensifiant la répression à l'encontre des sites illégaux et des trafics associés au sein de la filière des véhicules hors d'usage (VHU) et des D3E, en élevant la lutte contre l'évasion des déchets au rang priorité de la politique de gestion des déchets.
- renforcer le rôle du ministère de l'écologie dans la lutte contre les metteurs en marché non déclarants :
- majorer les amendes administratives et les rendre plus effectives et plus dissuasives,
- renforcer les moyens de contrôle et la coordination intra-européenne dans le cas de metteurs en marché implantés dans un autre Etat de l'Union européenne et vendant en France via Internet,
- améliorer la coordination interministérielle dans le domaine de la lutte contre la fraude, notamment entre le ministère de l'économie et des finances et le ministère de l'intérieur, en associant à la définition des actions les professionnels concernés.

6. Proposition visant à faire de l'économie sociale et solidaire (ESS) un acteur à part entière des filières REP

Renforcer et généraliser la prise en compte de l'Économie sociale et solidaire dans la gestion des déchets

Un acteur incontournable et novateur dans sa démarche du secteur des déchets...

L'économie sociale et solidaire (ESS) a historiquement, depuis la crise de l'hiver 1954, la création de la première communauté Emmaüs, et la médiatisation du combat de l'abbé Pierre pour les mal-logés, assis son indépendance financière et son développement sur des activités de récupération, de retraitement et de réemploi de vêtements et textiles usagés (la « chiffe »), de meubles (la « chine »), mais aussi de verre ou de papiers cartons. Ces activités lui ont permis de construire pour de multiples publics des démarches de retour à l'emploi à la fois originales et efficaces. **Progressivement, avec le développement de la société de consommation, l'ESS a étendu ses activités à de multiples produits d'occasion jetés ou donnés par des particuliers : produits électroménagers, livres, bibelots, jouets, etc.** Aujourd'hui, Emmaüs France regroupe 4 000 compagnons, qui traitent 265 000 tonnes de produits (avec un taux de valorisation de 82 %). Dans certaines branches, comme le textile, l'ESS a donné naissance à des acteurs dominants : c'est le cas dans le textile avec Relais qui compte plus de 2 000

salariés permanents – et 400 en insertion – et qui dispose de son propre réseau de collecte (16 000 conteneurs dédiés).

Progressivement, l'ESS est donc devenue un acteur majeur de la prévention des déchets, en agissant dans plusieurs activités simultanément :

- la collecte de tous produits donnés par les particuliers en vue du réemploi, c'est-à-dire après tri et réparation,
- la collecte de produits d'occasion donnés par des entreprises, en vue du réemploi et de la mise en filière de recyclage (ex : bois issus de meubles),
- la prévention ou la gestion des déchets en lien avec les collectivités locales,
- la mise en œuvre de prestations réalisées par des structures d'insertion dans le cadre d'appels d'offres passés par des éco-organismes,
- la réparation, qui implique un accès pas toujours aisé aux pièces détachées des fabricants, et la revente à des tarifs sociaux d'appareils électroménagers et électroniques, en développant des compétences spécifiques.

La mise en place des filières REP à partir des années 1990 n'a paradoxalement pas été, dans un premier temps, bénéfique aux acteurs de l'ESS. En effet, l'organisation et la solvabilisation d'activités jusque-là peu rentables, la volonté d'entreprises gestionnaires d'installations d'incinération de se positionner sur de nouveaux marchés de collecte et de traitement de déchets et la valorisation des matières premières secondaires ont conduit à la marginalisation de l'ESS dans certains domaines comme la collecte et le traitement de papiers-cartons. Aussi, dans les années 2000, les acteurs de l'ESS ont-ils réagi vigoureusement afin d'éviter que ce scénario ne se reproduise dans d'autres filières, notamment en :

- se positionnant de façon offensive sur la filière des D3E, certains réseaux, comme Envie, qui regroupe aujourd'hui 450 salariés permanents et 400 bénévoles, pour 100 000 tonnes collectées et 80 000 tonnes traitées par an, étant nées d'activités développées dans cette filière,
- en étant à l'origine de la création de certaines filières, comme dite « TLC » (textile – linge de maison – chaussures),
- en participant et en apportant leur expertise à la création de filières dans des activités qu'ils connaissent bien (ex : filière meubles).

Contrairement aux idées reçues, l'ESS constitue un partenaire des acteurs des filières REP et donc des éco-organismes. Certaines structures (Envie, mais aussi les Ateliers du bocage ou tri 37) se sont positionnées comme des prestataires de ces organismes. D'autres ont choisi la voie d'une coopération plus intégrée : ainsi, Emmaüs France et Eco-systèmes ont-ils signé un accord-cadre pour la reprise avec indemnisation des déchets issus du réemploi de

180 structures du réseau Emmaüs. De même, le groupe Derichebourg a signé en avril 2004 un accord-cadre avec la fédération Envie, décliné en une dizaine de partenariats opérationnels, parfois dans des locaux communs comme sur le site de Gennevilliers en région parisienne.

Les frontières entre l'ESS et les acteurs du traitement et du recyclage semblent donc plus poreuses qu'on pourrait le croire au premier abord : ainsi le même groupe, Derichebourg, s'est doté d'une filiale d'insertion à statut commercial, la SAS Lien Environnement qui propose des prestations d'ingénierie sociale. De même, les parcours d'insertion au sein des structures issues de l'ESS, lorsqu'ils sont réussis et diplômants – les intéressés devenant par exemple caristes ou conducteurs d'engins – se soldant par leur embauche par des prestataires dans le domaine du traitement des déchets et du recyclage.

... qui a besoin de dispositifs adaptés pour développer ses activités dans le secteur

Introduire une « clause ESS » dans tous les appels d'offres des éco-organismes

Dans les appels d'offres passés par les éco-organismes, système qui induit pour les acteurs de l'ESS une certaine précarité alors qu'ils restent demandeurs d'une stabilité dans le temps de leurs relations avec ces mêmes organismes, seule la filière textile, via l'éco-organisme Eco-TLC a réellement introduit une clause prenant en compte la dimension sociale des entreprises répondantes. En effet, et même s'il s'agit d'une démarche modeste, les opérateurs qui souhaitent percevoir la partie dite « développement » de la contribution versée par Eco-TLC doivent apporter la preuve que, dans les emplois qu'ils créent, 15 % le sont au profit de personnes en situation d'exclusion.

Vos Rapporteurs plaident pour que soient étudiées les conditions dans lesquelles, dans le cadre du renouvellement de l'agrément par l'État – formalisé par un décret – des éco-organismes existants, tout cahier des charges soit assorti d'une « clause ESS » contraignante, du type de celle introduite dans la filière textile, qui constitue une ouverture intéressante mais qui gagnerait à être généralisée. Elle contraindrait les prestataires des éco-organismes à élargir à de nouvelles activités, à de nouveaux secteurs de marché et à approfondir leur partenariat avec l'ESS.

Vos Rapporteurs souhaitent que l'élaboration de cette clause fasse l'objet d'une large concertation avec les parties prenantes, de façon à éviter tout risque de concurrence entre emplois offerts par les acteurs de l'ESS et emplois offerts par les industriels, risque qui a été identifié par de nombreux professionnels du secteur, de façon à œuvrer dans le sens d'une plus grande complémentarité entre ces deux types d'acteurs et sans mettre en péril le modèle économique des différentes filières concernées.

Élargir le soutien à l'ESS à des mesures plus fermes en matière de financement

L'ESS a, depuis sa création, fait preuve d'imagination et d'inventivité dans le domaine de la gestion des déchets, pratiquant l'économie circulaire, le réemploi et les circuits courts bien avant que ces concepts soient formalisés par la théorie économique et que leur importance dans l'économie du XXI^e siècle soit relevée. **Il paraît utile à vos Rapporteurs de favoriser la création en son sein de nouvelles activités liées aux déchets par ces acteurs, alors même que leur manquent souvent les capitaux d'amorçage pour réaliser les investissements nécessaires au démarrage.** Aussi ils souhaitent qu'une réflexion puisse être engagée pour que des modes de financement spécifiques soient créés ou fléchés à leur bénéfice en mobilisant l'expertise des acteurs publics (Caisse des dépôts et consignment, Banque publique d'investissement et Commissariat général à l'investissement) dans cette optique.

Enfin, en ce qui concerne la commande publique, vos Rapporteurs souhaitent :

– que le ministère en charge de l'écologie présente un bilan précis de l'application de la circulaire du Premier ministre du 3 décembre 2008, relative à l'exemplarité de l'État, qui fixait comme objectif à l'État qu'à horizon 2012 10 % de ses contrats d'achats courants, dont la valeur reste majoritairement tributaire des frais de main-d'œuvre (BTP, propreté, espaces verts, restauration collective) soient socialement responsables,

– qu'une impulsion politique soit donnée à l'ensemble des marchés publics pour mieux considérer les offres faites par les acteurs de l'ESS, dans le droit fil du principe édicté par l'article 14 du Code des marchés publics qui dispose que « *les conditions d'exécution d'un marché ou d'un accord-cadre peuvent comporter des éléments à caractère social ou environnemental qui prennent en compte les objectifs de développement durable en conciliant développement économique, protection et mise en valeur de l'environnement et progrès social (...)* ».

LES FILIÈRES REP EN FRANCE : CHRONOLOGIE

1937

Création de la chambre syndicale nationale des entreprises des services auxiliaires des collectivités et des administrations publiques.

1945

Création de la Fédération nationale des entreprises de transports et de services auxiliaires des collectivités et des administrations (ancêtre de la FNADE).

1972

Création de la chambre syndicale des entreprises d'enlèvement de déchets industriels.

1974

Création de la Fédération nationale des activités du déchet.

Mise en place par les verriers de la collecte du verre.

1975

16 juin : parution au *Journal officiel des Communautés européennes* (JOCE) de la directive européenne 75/439/CE relative à la filière des lubrifiants.

15 juillet : parution au *Journal officiel de la République française (JORF)* de la loi n° 75-633 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux ; publication au *JOCE* de la directive 75/442/CEE du Conseil, relative aux déchets.

1979

21 novembre : parution au *Journal officiel* du décret d'application permettant la mise en place de la filière de gestion des huiles minérales ou synthétiques, financée par versement au budget de l'État par les metteurs en marché d'une taxe générale sur les activités polluantes (TGAP).

1991

L'Allemagne met en place une nouvelle réglementation impliquant les metteurs sur le marché dans la gestion des déchets d'emballage de leurs produits.

18 mars : publication au *JOCE* de la directive 91/157/CEE portant sur les piles et accumulateurs ménagers.

1992

1^{er} avril : parution du décret n° 92-377 modifié sur les déchets d'emballages ménagers, qui impose aux entreprises de prendre en charge la gestion de leurs déchets d'emballage, soit en mettant en place un système individuel, soit en déléguant cette obligation légale à une société agréée par l'État.

23 juillet : publication au *Journal officiel* de l'arrêté portant création de la Commission consultative d'agrément de la filière emballages ménagers.

12 novembre : agrément d'Eco-emballages, premier éco-organisme, chargé d'organiser la filière des emballages ménagers.

Création par la filière des vins et spiritueux de la société Adelphe SA, à l'origine spécialisée dans la collecte et le recyclage du verre, devenue ensuite multi-matériaux (capital 750 K€).

1993

Mise en œuvre opérationnelle de la filière Responsabilité élargie du producteur (REP) emballages ménagers.

5 février : agrément d'Adelphe, éco-organisme dans le domaine des emballages, à l'initiative des opérateurs du secteur des vins et spiritueux.

20 septembre : agrément de Cyclamed, éco-organisme de la filière médicaments.

1994

Lancement par l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) d'une réflexion internationale sur le principe de la REP.

Parution au *JOCE* de la directive « emballages ».

1996

Agrément par l'État de la société Adelphe SA.

1999

La loi de finances pour 1999 institue (avec une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2000) la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) en fusionnant les taxes parafiscales qui existaient précédemment sur la pollution atmosphérique, les déchets ménagers et industriels spéciaux, les huiles de base et les nuisances sonores dues au décollage des aéronefs.

2000

27 janvier : mise en œuvre opérationnelle de la filière REP consommables bureautiques et informatiques.

18 septembre : parution au *JOCE* de la directive européenne 200/53/CE portant sur la filière automobile.

Création par les principaux industriels du secteur bureautique de la société Conibi, qui propose aux clients finaux une solution simple de récupération de leurs cartouches d'impression usagées.

2001

Publication par l'OCDE du document « *Responsabilité élargie du producteur – Manuel à l'intention des pouvoirs publics* », qui définit la REP comme un outil de politique environnementale.

Mise en œuvre opérationnelle de la filière REP piles et accumulateurs (P&A) des ménages.

4 juillet : mise en œuvre opérationnelle progressive de la filière REP produits de l'agrofourniture, avec la collecte des emballages vides de produits phytopharmaceutiques (EVPP) et de produits phytopharmaceutiques non utilisables (PPNU).

Début de la collecte des déchets de l'agrofourniture avec la collecte des emballages vides de produits phytopharmaceutiques (EVPP) et des produits phytopharmaceutiques non utilisés (PPNU).

26 décembre : parution au *Journal officiel* du décret n° 2002-1563 du 24 décembre 2002 organisant la filière REP des pneumatiques usagés.

2002

29 décembre : Parution au *JORF* du décret n° 2002-1563 du 24 décembre 2002 relatif au traitement des pneumatiques usagés.

2003

Parution au *JOCE* de la directive européenne 2002/96/CE portant sur la filière équipements électriques et électroniques.

Eco-Emballages et Adelphe obtiennent leur certification ISO 14001.

2004

Mise en œuvre opérationnelle de la filière REP pneumatiques.

31 mars : publication au JOCE de la directive 2004/27/CE du 31 mars 2004 qui précise que « les États membres veillent à la mise en place de systèmes de collecte appropriés pour les médicaments inutilisés ou périmés ».

Mise en place du premier plan national de prévention des déchets.

2005

Juin : Adelphe SA devient une filiale à 85 % d'Eco-Emballages.

13 août : Mise en œuvre opérationnelle de la nouvelle filière REP équipements électriques et électroniques (EEE) professionnels.

2006

1^{er} janvier : Instauration d'une contribution, financière ou en nature, ou, à défaut, le versement d'une TGAP dans la filière REP papiers graphiques, qui inclut les imprimés papiers non sollicités (annuaires, prospectus, dépliants publicitaires, presse gratuite d'annonces).

24 mai : Mise en œuvre opérationnelle de la nouvelle filière REP automobiles.

17 juin : Parution au JOCE du règlement communautaire 842/2006 instituant la filière des fluides frigorigènes fluorés.

15 novembre : Mise en œuvre opérationnelle de la nouvelle filière REP équipements électriques et électroniques (EEE) ménagers.

2007

1^{er} janvier : Mise en œuvre opérationnelle de la filière REP textile, linge de maison, chaussures.

19 janvier : Mise en œuvre opérationnelle de la filière REP papiers graphiques ; agrément d'Eco-folio, éco-organisme de la filière.

7 mai : Parution au *JORF* du décret instituant une responsabilité élargie des producteurs des produits fluides frigorigènes fluorés, qu'ils soient utilisés par des professionnels ou par des particuliers.

Juillet : création de Pv cycle, association européenne de 52 industriels fabricants de modules photovoltaïques représentant 85 % du marché européen.

2008

20 février : signature du premier accord volontaire interprofessionnel par les professionnels du secteur des pneumatiques, concernant l'évacuation des stocks historiques de pneus ; création de l'association RECYVALOR chargé de sa mise en œuvre.

17 mars : agrément d'Eco-TLC, éco-organisme de la filière textiles, linge de maison, chaussures.

27 juin : publication au *Journal officiel* du décret n° 2008-602 relatif au recyclage et au traitement des déchets issus des produits textiles d'habillement, des chaussures ou du linge de maison neufs destinés aux ménages.

Parution au *JOCE* de la directive cadre « déchets » 2008/98/CE du 19 novembre 2008.

Extension de la filière REP papiers graphiques aux éditions d'entreprises et publipostage.

Extension de la filière REP produits de l'agrofourriture aux emballages de fertilisants (big bags, bidons, fûts) qui font l'objet d'une collecte et d'une valorisation ; accord des fabricants français et étrangers commercialisant des films plastique agricoles pour la mise en place d'une filière de soutien à la collecte et au traitement des films usagés (dont le gisement est évalué à 70 000 tonnes par an).

Publication par l'ADEME du premier référentiel national des coûts de gestion du service public d'élimination des déchets en 2006.

2009

1^{er} janvier : Mise en œuvre opérationnelle de la filière REP fluides frigorigènes fluorés.

17 mars : agrément de d'Eco-TLC, éco-organisme chargé de la gestion de la filière REP textile, linge de maison et chaussures.

30 juin : Eco-Emballages porte plainte contre X auprès du procureur de la République de Nanterre, à la suite de la découverte de placements financiers hasardeux auprès de fonds de fonds situés à l'étranger.

3 août : parution au *JORF* de la loi de programmation n° 2009-967 relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dont l'article 46 soumet les éco-organismes au contrôle du censeur d'État, et qui crée la Commission d'harmonisation et de médiation des filières (CHMF), rattachée au conseil national des déchets.

29 août : Création par décret de la Commission d'harmonisation et de médiation des filières.

16 septembre : ratification par tous les pays du protocole de Montréal sur les fluides frigorigènes fluorés.

22 septembre : parution au *JORF* du décret n° 2009-1139 relatif à la mise sur le marché des piles et accumulateurs et l'élimination des piles et accumulateurs usagés.

1^{er} octobre : Mise en œuvre opérationnelle de la filière REP médicaments.

Novembre : Mise en œuvre opérationnelle de la filière REP textile, linge de maison et chaussures

22 décembre : Mise en œuvre opérationnelle de la nouvelle filière REP P&A portables et nouvelle REP élargie aux professionnels (automobile et industriel).

Mise en place d'un dispositif particulier destinés à assurer le traitement des 800 000 tonnes de pneus usagés en stock avant la mise en place de la filière REP ; création du fonds collectif Recyvalor pour éliminer ce stock historique.

Création, dans le domaine agricole, de la filière des emballages de semences, sous l'égide du Groupement national interprofessionnel des semences et plants (GNIS), en partenariat avec ADIVALOR.

Eco-Emballages et Adelphe obtiennent leur certification ISO 9001.

Mise en place du comité d'audit d'Eco-Emballages.

2010

Mise en œuvre opérationnelle de la filière REP mobil-homes.

Janvier : Mise en œuvre du système de collecte et de traitement des modules photovoltaïques

15 avril : Condamnation de la France par la Cour de justice de l'Union européenne pour transposition incomplète et incorrecte de la directive n° 2000/53 relative aux véhicules hors d'usage.

12 juillet 2010 : adoption de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 dite loi « Grenelle II », qui complète l'article L. 541-10 du Code de l'environnement, et qui instaure trois nouvelles filières REP : pour les déchets d'activités de soins à risques infectieux perforants pour les patients en auto-traitement (DASRI, article 187), pour les bouteilles de gaz destinées à un usage individuel (article 193) et pour les éléments d'ameublement ménagers et professionnels (article 200).

17 décembre : parution au *JORF* de l'ordonnance n° 2010-1579 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des déchets, qui assure la transposition en droit français de la directive cadre 2008/98/CE.

Extension de la filière REP papiers graphiques aux enveloppes, pochettes postales et papiers à usage graphique conditionnés en ramettes, et aux catalogues de vente et envois par correspondance ; le taux de recyclage de la filière par rapport au gisement s'élève à 43 %.

Création de la filière dédiée aux emballages vides de produits d'hygiène pour l'élevage laitier (EVPHEL).

Création de l'éco-organisme Eco-mobil-homes par l'Association pour la valorisation des mobil-homes anciens (AVMHA).

Renouvellement de l'agrément d'Eco-Emballages pour une durée de 6 ans.

2011

1^{er} janvier : renouvellement, pour une durée de 6 ans, de l'agrément des deux éco-organismes oeuvrant dans la filière emballages ménagers, Adelphe et Eco-emballages ; mise en œuvre opérationnelle de la filière REP des bouteilles de gaz individuelles ; mise en œuvre opérationnelle de la filière REP produits chimiques provenant des ménages ; fin du soutien financier de l'ADEME à la filière métropolitaine de collecte et de traitement des huiles usagées.

5 février : parution au *JORF* du décret n° 2011-153 du 4 février 2011 relatif à la traçabilité des véhicules hors d'usage.

22 avril : parution au *JORF* du décret n° 2011-429 du 19 avril 2011 relatif à la désignation et aux missions du censeur d'État auprès des éco-organismes agréés par l'État en vue de la gestion de certains déchets ; les censeurs d'État sont désignés par le chef du Contrôle général économique et financier (Ministère de l'économie et des finances).

Juillet : création du Centre européen pour le recyclage de l'énergie solaire (CERES, 25 membres, gisement de l'ordre de 150 000 tonnes par an) qui prend en charge le coût de collecte des modules photovoltaïques en fin de vie ainsi que les rebuts d'usine.

1^{er} septembre : entrée en vigueur de l'éco-contribution (100 €) perçue sur chaque mobil-home vendu sur le marché français.

1^{er} novembre : entrée en vigueur de deux décrets encadrant la mise en place de la filière DASRI (n° 2010-1263 du 22 octobre 2010, et n° 2011-763 du 28 juin 2011).

22 novembre : signature par la ministre du Développement durable et les professionnels de la filière cartouches d'impression bureautique d'un accord-cadre comportant des engagements volontaires et communs, notamment sur la réutilisation et le recyclage, et sur l'abandon du recours à l'élimination.

Les sommes collectées par les éco-organismes, toutes filières confondues, atteignent 926 millions d'euros, 601 millions étant reversés aux collectivités territoriales ; la quantité de produits, toutes filières confondues, mis en marché relevant d'une filière REP dépasse 16 millions de tonnes.

Le gisement de papiers graphiques soumis aux obligations de la filière REP est estimé à 1,9 million de tonnes.

La filière REP textile, linge de maison et chaussures a collecté 120 00 tonnes auprès des ménages.

Agrément du seul système individuel de collecte, d'enlèvement et de traitement de la filière P & A : Mobivia groupe.

2012

6 janvier : publication au *JORF* du décret n° 2012-22 définissant les éléments d'ameublement concernés par la filière REP ameublement et du décret n° 2012-13 définissant le champ couvert par la filière REP déchets diffus spécifiques ménagers (colles, mastic, peintures, vernis, etc.).

2 mars : publication au *JORF* du décret n° 2012-291 du 29 février 2012 relatif à l'harmonisation des consignes de tri des emballages ménagers.

21 mars : remise par le Gouvernement au Parlement du rapport sur les modalités d'évolution et d'extension du principe de REP, qui préconise de ne pas créer de filières REP sur de nouveaux gisements, et de consolider et d'harmoniser les filières déjà existantes.

28 mars : adoption par la Commission d'harmonisation et de médiation des filières de collecte sélective (CHMF) des « *Lignes directrices des relations entre les éco-organismes opérationnels et les opérateurs de gestion des déchets* ».

4 juillet : parution au *JOUE* de la directive DEEE 2012/19/UE intégrant les panneaux photovoltaïques dans le champ des DEEE.

13 juillet : publication de l'avis n° 12-A-17 du 13 de l'Autorité de la concurrence concernant la gestion des déchets couvert par le principe de la responsabilité élargie du producteur.

13 août : parution au *JOUE* de la directive européenne révisée (2012/19/UE) sur la filière DEEE, qui prévoit qu'à horizon 2019, le taux de collecte doit être porté à 65 % de la quantité moyenne d'EEE mis sur le marché au cours des 3 dernières années.

16 août : un arrêté dresse la liste des produits entrant dans le périmètre de la filière REP produits chimiques ménagers.

Novembre : signature d'un accord entre Aliapur et les industriels de l'automobile, visant à développer l'utilisation des granulats issus de la valorisation matière des pneumatiques usagés dans la fabrication des pièces détachées.

30 décembre : parution au *Journal officiel* :

– d'un arrêté de la ministre des affaires sociales et de la santé, du ministre de l'intérieur et de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, portant agrément de l'association DASTRI, représentant l'ensemble des industries de santé contribuant à la filière DASRI,

– d'un arrêté du ministre de l'intérieur, le ministre du redressement productif et la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie portant agrément de la société Eco-mobilier.

2013

Mise en œuvre opérationnelle d'une filière REP concernant les bouteilles de gaz.

Fin de l'expérimentation sur l'extension des consignes de tri à l'ensemble des emballages plastique

11 avril : Adoption définitive, à l'unanimité, de la proposition de loi relative à la prorogation du mécanisme de l'éco-participation répercutée à l'identique et affichée pour les équipements électriques et électroniques ménagers.

20 avril : parution au *Journal officiel* de l'arrêté d'agrément de la société ECO-DDS, éco-organisme de la filière des déchets diffus spécifiques des ménages (colles, mastic, peintures, vernis, etc.).

Septembre : démarrage de la collecte sélective, sur la base de l'apport volontaire, à Mayotte par Eco-Emballages (installation de 150 conteneurs, répartis en 54 points-tri pour le verre, les bouteilles et flacons plastique et les emballages métalliques), pour un budget de 700 000 € sur toute l'année 2013.

2014

14 février : date limite de transposition de la directive DEEE 2012/19/UE intégrant les panneaux photovoltaïques dans le champ des DEEE.

Les éco-organismes agréés doivent contribuer à atteindre un objectif de collecte des DEEE ménagers de 10 kg/habitant/an.

Début de la mise en place par Eco-Emballages d'un dispositif spécifique en Guyane (coût : 1 M d'€), sur la base de l'apport volontaire : 900 tonnes de déchets attendues pour la première année, 1 500 à terme.

2015

1^{er} janvier : dans la filière automobile, les taux de « recyclage et de réutilisation » et le taux de « réutilisation et de valorisation » des véhicules hors d'usage (VHU) doivent s'élever respectivement à 85 et 95 % ; date limite de mise

en œuvre, par décret en Conseil d'État, d'un dispositif harmonisé de consignes de tri sur les emballages ménagers.

Mise en place d'un pictogramme unique pour l'ensemble des filières signalant les produits recyclables.

Montant estimé des éco-contributions perçues : 1,4 milliard d'euros.

Objectif de recyclage minimum des modules photovoltaïques : 85 %.

Objectif de recyclage des cartouches d'impression bureautique : 70 % pour les cartouches collectées séparément (50 % en 2012).

31 décembre : fin de l'agrément des 2 éco-organismes de la filière P & A, Corepile et Screlec.

2016

Objectif de 45 % de taux de collecte pour les piles et accumulateurs portables.

2020

La Commission européenne, dans le cadre de la révision de la directive DEEE, prévoit que le taux de collecte des DEEE ménagers soit porté à 65 % de la quantité moyenne d'EEE mis sur le marché au cours des deux dernières années, soit 13 kg/hab./an.

EXEMPLES DE FICHES DESCRIPTIVES DES PRINCIPALES FILIÈRES REP (2008-2012)

FILIÈRE PAPIERS GRAPHIQUES MÉNAGERS										
	ECOFOLIO					TOTAL FILIÈRE				
Date de l'agrément	2007									
Statut de l'éco-organisme	sté privée à but non lucratif									
<i>années financières</i>	2008	2009	2010	2011	2012	2008	2009	2010	2011	2012
Chiffre d'affaires (millions €) année n	34,54	39,35	40,8	64,99		34,54	39,35	40,8	64,99	
Part de marché des adhérents à l'éco-organisme (%) (taux de contribution)	98,68	97,11	84,66	75,59	76,92	98,68	97,11	84,66	75,59	76,92
Nombre d'adhérents	3482	9018	11434	11673	11977	3482	9018	11434	11673	11977
Montant des éco-contributions reçues (millions €) au titre de l'année n-1	35,6	39,3	40,8	64,9	64,8	35,6	39,3	40,8	64,9	64,8
Tonnages kt mis sur le marché par les adhérents (n-1): "tonnage cible"	1000	1150	1300	2200	2200	1000	1150	1300	2200	2200
Quantités <i>ou</i> volumes <i>ou</i> tonnages collectés	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
tonnages kt recyclés (déclarés par collectivités)	1258,4	1307,1	1254,2	1280,4	1329,2	1258,4	1307,1	1254,2	1280,4	1329,2
Taux de collecte (objectif)										
Taux de collecte (réalisé)										
Taux de recyclage (objectif)										
Taux de recyclage (réalisé) n-1			43%	43,20%				43%	43,20%	
Montant M€des versements aux collectivités au titre de l'année n-1	30,9	35,9	34,3	54,4	55,9	30,9	35,9	34,3	54,4	55,9
Nombre de salariés etp	8,6	15	19	20	nd	8,6	15	19	20	nd
Budget annuel de fonctionnement M€	1,95		3,15	4,16		1,95		3,15	4,16	
Budget annuel R&D M€	0	0	0	0,97		0	0	0	0,97	

Source : Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, Direction générale de la prévention des risques, juin 2013.

FILIÈRE DÉCHETS ÉLECTRIQUES ET ÉLECTRONIQUES

	ECO-SYSTEMES					ECOLOGIC				
Date de l'agrément	15-nov-06					15-nov-06				
Statut de l'éco-organisme	SAS					SAS				
	2008	2009	2010	2011	2012	2008	2009	2010	2011	2012
Chiffre d'affaires (millions €)	132,87	170,93	200,51	205,47	201,63	21,21	27,48	34,92	40,17	39,39
Part de marché des adhérents à l'éco-organisme (%)	73,6%	74,1%	74,2%	74,8%	75,2%	15,9%	16,2%	16,6%	16,8%	16,7%
Nombre d'adhérents	2 327	2 486	2 572	2 866	3 080	1 018	1 032	1 047	1 129	1 346
Montant des éco-contributions reçues (millions €)	132,87	133,54	141,59	136,93	127,45	21,21	21,50	23,31	26,90	26,10
Tonnages mis sur le marché par les adhérents	1 068 180	226 027	236 741	240 275	228 126	230 457	1 036 156	1 070 624	1 073 038	1 024 547
tonnages collectés	47 712	65 598	66 905	72 102	75 722	192 809	278 978	311 515	328 805	334 184
Quantités ou volumes ou tonnages recyclés		209 521	247 568	255 015	258 355		51 721,2	51 020,1	56 485,7	60 033,0
Taux de collecte (objectif) de la directive en kg / hab										
Taux de collecte (réalisé) en kg / hab / an										
Taux de recyclage (objectif) Ca dépend des catégories										
Taux de recyclage (réalisé)		75%	80%	78%	78%		80%	82%	81%	82%
Montant des versements aux collectivités en k€	4 589	8 777	10 385	12 027	12 788	2 714	3 824	3 975	4 104	4 669
Nombre de salariés										
Budget annuel de fonctionnement en k€	7 141	6 453	3 152	4 349	4 761	2 626	3 012	1 110	1 464	1 334
Budget annuel R&D en k€	170	117	1 405	1 369	1 275	136,0	61,0	61,0	396,0	566,0

FILIERE DÉCHETS ÉLECTRIQUES ET ÉLECTRONIQUES

	RECYLUM					ERP-France				
Date de l'agrément	15-nov-06					15-nov-06				
Statut de l'éco-organisme	SAS					SAS				
	2008	2009	2010	2011	2012	2008	2009	2010	2011	2012
Chiffre d'affaires (millions €)	23,3	21,0	18,0	16,2	14,6	17,2	15,7	15,3	18,0	20,1
Part de marché des adhérents à l'éco-organisme (%)	100%	100%	100%	100%	100%	10,5%	9,7%	9,2%	8,5%	8,1%
Nombre d'adhérents	505,0	601,0	647,0	684,0	943,0	432	508	447	551	567
Montant des éco-contributions reçues (millions €)	23,31	20,13	17,53	15,61	14,11	17,22	15,58	15,04	13,97	12,87
Tonnages mis sur le marché par les adhérents	13 232	14 550	13 489	12 134	10 858	152 639	35 340	131 683	120 556	109 876
Tonnages collectés	3 849	3 489	3 654	4 042	4 261	39 551	23 326	34 902	42 912	38 566
Quantités ou volumes ou tonnages recyclés		2 955	3 454	4 168	3 512		15 987	25 301	40 952	30 697
Taux de collecte (objectif) de la directive en kg / hab										
Taux de collecte (réalisé) en kg / hab / an										
Taux de recyclage (objectif) Ca dépend des catégories										
Taux de recyclage (réalisé)		96%	95%	96%	96%		85%	82%	80%	79%
Montant des versements aux collectivités en k€	60	384	216	343	78	2277	1 421	2 299	2 706	2 470
Nombre de salariés										
Budget annuel de fonctionnement en k€	2 273	3 098	2 190	2 058	2 173	930	886	822	970	1 035
Budget annuel R&D en k€	0	56	201	476	185	37	40	175	177	128

Source : Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, Direction générale de la prévention des risques, juin 2013

FILIÈRE DÉCHETS ÉLECTRIQUES ET ÉLECTRONIQUES

TOTAL FILIÈRE					
	2008	2009	2010	2011	2012
Chiffre d'affaires (millions €)	195	235	269	280	276
Part de marché des adhérents à l'éco-organisme (%)					
Nombre d'adhérents		4 370	4 574	5 066	5 489
Montant des éco-contributions reçues (millions €)	195	191	197	193	181
Tonnages mis sur le marché par les adhérents	194 617	190 756	197 467	193 411	180 529
Tonnages collectés	283 920	371 392	416 975	447 861	452 732
Quantités ou volumes ou tonnages recyclés	219 892	280 185	327 344	356 621	352 597
Taux de collecte (objectif) de la directive en kg / hab	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
Taux de collecte (réalisé) en kg / hab / an	4,4	5,7	6,4	6,9	6,9
Taux de recyclage (objectif) Ca dépend des catégories					
Taux de recyclage (réalisé)	80%	77%	80%	79%	79%
Montant des versements aux collectivités en k€	9 640	14 406	16 875	19 180	20 005
Nombre de salariés					
Budget annuel de fonctionnement en k€	12 970	13 449	7 274	8 840	9 303
Budget annuel R&D en k€	343	274	2 010	2 419	2 154

Source : Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, Direction générale de la prévention des risques, juin 2013.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

État

Direction générale de la prévention des risques, Ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'Énergie

– M. Baptiste Legay, chef du bureau de la qualité écologique des produits (prévention des déchets et filières REP),

– Mme Catherine Mir, directrice adjointe, service de la prévention des nuisances et de la qualité de l'environnement.

Autorité de la concurrence

– Mme Élisabeth Flüry-Hérard, vice-présidente,

– M. Éric Cuziat, rapporteur général adjoint.

Conseil national des déchets

– M. Gérard Miquel, président.

Commission d'harmonisation et de médiation des filières (CHMF)

– M. Jacques Vernier, président.

Censeurs d'État

– Mme Dominique Viel, censeur d'État d'Eco-emballages,

– Mme Brigitte Klein, censeur d'État filières textiles, meubles et médicaments,

– M. Henri Lamotte, censeur d'État filière D3E.

Collectivités territoriales

Association nationale des collectivités, des associations et des entreprises pour la gestion des déchets, de l'énergie et des réseaux de chaleur (AMORCE)

– M. Nicolas Garnier, délégué général.

Cercle National du Recyclage

– M. Bertrand Bohain, délégué général.

Association des maires de France

– M. Jean Marie Darmian, maire de Créon et membre du bureau,

– Mme Oberlé, chargée de mission « prévention des déchets »,

– M. Alexandre Touzet, chargé de mission relations avec le Parlement.

Opérateurs publics

ADEME

- M. Daniel Béguin, directeur Consommation Durable et Déchets,
- M. Alain Geldron, chef du service Filières REP et Recyclage.

Eco-organismes

Adelphe (filière emballages ménagers)

- M. Dominique Simon, directeur général,
- M. François Demeure dit Latte, directeur du département finance et gestion,
- Mme Noëlle Guillerault, directrice déléguée.

Corepile (filière piles et accumulateurs portables)

- M. Frédéric Hédouin, directeur général,
- Mme Anne-Sophie Gaget, présidente,
- M. David Turmel, directeur des opérations.

Cyclamed (filière REP médicaments)

- M. Thierry Moreau Defarges, président,
- M. Jacques Aumonier, secrétaire général.

DASTRI (filière déchets d'activités de soins à risques infectieux)

- Mme Laurence Bouret, déléguée générale,
- M. Mathieu Guéry, administrateur,
- M. Stéphane Denoyes, avocat.

Eco-DDS (filière déchets diffus spécifiques)

- M. Pierre Charlemagne, directeur général,
- M. Loïc Derrien, président Directeur Général du groupe PPG AC et président d'Eco-DDS.

Ecoemballages (filière emballages ménagers)

- M. Éric Branc de la Perrière, directeur général,
- M. Carlos de Los Llanos, directeur du développement tri et recyclage,
- M. François Demeure dit Latte, directeur du département finance et gestion,
- M. Johann Leconte, directeur des relations élus locaux et associations.

Ecofolio (filière papiers)

- Mme Géraldine Poivert, directrice générale,
- Mme Laetitia Mayer, directrice générale adjointe,
- M. Gaël Bocquet, directeur juridique.

Ecologic (filière déchets d'équipements électriques et électroniques)

- M. René-Louis Perrier, président,
- M. Bertrand Reygner, directeur recherche et développement.

Eco-mobilier (filière déchets d'éléments d'ameublement)

- Mme Dominique Mignon, directrice générale,
- M. Éric Weisman, directeur du développement.

Ecosystèmes (filière déchets d'équipements électriques et électroniques)

- M. Christian Barbant, directeur général,
- M. Guillaume Duparay, directeur du développement de la collecte.

Eco-TLC (filière textile)

- M. Alain Claudot, directeur général,
- M. Jean-Luc Bartharès, directeur des relations adhérents et R & D.

ERP France (filière déchets d'équipements électriques et électroniques)

- M. Christophe Pautrat, président,
- Mme Pauline Matveeff, chargée de mission affaires réglementaires.

Recylum (filière déchets d'équipements électriques et électroniques)

- M. Hervé Grimaud, directeur général,
- Mme Vanessa Montagne, directrice partenariats et développement.

Screlec (filière piles et accumulateurs portables)

- M. Jacques David, directeur.

Valdelia (filière déchets d'éléments d'ameublement)

- M. Arnaud Humbert-Droz, directeur.

Eco-organismes ne bénéficiant pas de l'agrément de l'État
--

Adivalor (filière REP volontaire déchets de l'agrofourniture)

- M. Pierre De Lepinau, directeur,
- M. Jacques Dousset, président,
- M. Jean Charles Bocques, directeur général de l'Union de l'Industrie de la Protection des Plantes (UIPP).

Aliapur (filière pneumatique)

- M. Éric Fabiew, directeur général.

Association Recyvalor

- Mme Bénédicte Barbry, présidente,
- Mme Marie Lepers, responsable de la filière individuelle Mobivia Groupe.

GIE France Recyclage Pneumatiques (FRP)

- M. Jean-Louis Pech, président,
- Mme Nadia Zennache, responsable des opérations nationales,
- Mme Laura Pech, chargé de développement.

Metteurs en marché

Conforama

- M. Thierry Guibert, PDG,
- Mme Magali Stamegna, Responsable RSE.

Danone

- Vincent Crasnier, Directeur Environnement, Groupe Danone,
- Philippe Diercxsens, Packaging & Environment Manager, Groupe Danone,
- Nativité Rodriguez, Directrice de la Stratégie Sociétale, Danone Produits Frais France,
- M. Patrick O'Quin, Vice-président Affaires Gouvernementales et Multilatérales Groupe Danone.

Darty

- M. Laurent Chometon, Responsable filière D3E,
- Mme Anaïs Lesueur, Responsable développement durable.

Ikea

- M. Stephan Vanoverbeke, directeur général Ikea France,
- M. Laurent Reboullet, groupe Légal / Exigences&Conformité Produits, Ikea France.

Prestataires de traitement

Derichebourg

- M. Manuel Burnand, directeur Environnement et Développement,
- M. Julien Dugourgeot, chargé du pilotage des filières D3E et DEA.

Séché-environnement

- M. Hugues Levasseur, directeur du marketing en charge des relations professionnelles
- M. David Drouin, directeur commercial déchets non dangereux
- M. Nicolas Humez, syndicat professionnel pour le recyclage et l'élimination des déchets dangereux (SYPREL)

Veolia

- Mme Sixtine Le Miere, directrice des services aux collectivités territoriales,
- Mme Marie-Thérèse Suart-Fioravante, directrice des relations institutionnelles.

Fabricants de matériel

- M. Michel Kempinski, Président de Plastic Omnium Environnement,
- M. Yves Bourquard, directeur de Plastic Omnium Systèmes Urbains.

Entreprises

MEDEF

- M. Michel Quatrevalet, président du groupe de travail « Production et Consommation Durables »,
- Mme Laurence Rouger de Grivel, directrice du développement durable,
- M. Matthieu Pineda, chargé de mission à la direction des affaires publiques.

Michelin

- M. Ariel Cabanes, direction affaires publiques, en charge des pneumatiques et des transports,
- Mme Estelle Panier, direction affaires publiques, en charge des sujets environnementaux et industriels.

Organisations syndicales

CGT

– M. Arnaud Faucon, membre du collectif confédéral développement durable, représentant de la CGT au Conseil National des Déchets,

– M. Sébastien Cravero, secrétaire général de la CGT des agents chargés du nettoyage et de la collecte des ordures ménagères de la CAPEM de Martigues (13), responsable fédéral de toutes les questions se rapportant au traitement des déchets.

Associations de l'économie sociale et solidaire

Emmaüs France

– Mme Valérie Fayard, déléguée générale adjointe, pôle Appui et Développement,

– Mme Stéphanie Mabileau, responsable filière environnement, Pôle appui et développement.

Envie 2E

– Mme Marie-Hélène Bailly, déléguée générale,

– M. Richard, Debauve, président.

Syndicats professionnels

Fédération du commerce et de la distribution (FCD)

– M. Philippe Joguet, directeur Développement durable, RSE, Questions financières,

– Mme Giulia Basclet, conseillère environnement.

SR BTP, Syndicat des recycleurs du BTP

– M. Jacques Rabotin, président,

– Mme Nathalie Debaille Sidos, secrétaire générale,

– M. François Duval, chargé de mission.

Fédération Nationale des Activités de la Dépollution et de l'Environnement (FNADE)

– M. Michel Valache, président,

– M. Vincent Le Blan, délégué général.

Fédération des entrepreneurs du recyclage (FEDEREC)

- M. Jean-Philippe Carpentier, président,
- M. Igor Bilimoff, directeur général,
- Mme Ana Durquety, chargée de mission,
- Mme Nora Noureddine, chargée des relations institutionnelles.

Fédération e-commerce et vente à distance (FEVAD)

- M. Marc Lolivier, délégué général,
- Mme Marine Pouyat, affaires juridiques et environnementales.

Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME)

- M. Guillaume de Bodard, président de la Commission environnement et développement durable,
- Mme Sandrine Bourgogne, adjointe secrétaire général,
- M. Florian Masseube, juriste,
- Anne Behlouli, service environnement et développement durable.

Associations de consommateurs

UFC-Que-chosir

- M. Nicolas Mouchnino, chargé de mission environnement.

Associations de protection de l'environnement

France Nature Environnement (FNE)

- M. Patrick Hervier, réseau prévention et gestion des déchets,
- Mme Catherine Rollin, réseau prévention et gestion des déchets,
- Mme Sylvie Flatrès, coordinatrice de la veille parlementaire pour FNE.

Personnalités qualifiées

- Mme Sylvie Lupton, enseignant-Chercheur HDR, Novancia Business School.

Déplacement sur le terrain (département de la Mayenne, jeudi 6 juin 2013)

Sites visités :

– usine de traitement et de recyclage des Déchets Electroniques (Parc d'activités d'Angers, Veolia Propreté) : M. Frédéric Fournier Directeur, Mme Françoise WEBER Directrice Générale Triade Electronique, M. René-Bernard GALLARD, Directeur Industriel.

– Communauté de communes de Château-Gonthier (mise en place d'une redevance incitative d'enlèvement des ordures ménagères), M. Michel HERVÉ, maire D'Azé, Vice-président (Prospective et environnement) de la Communauté de communes de Château-Gontier, et M. Jean-Loup ARVET, responsable du service environnement.

– **Communauté d'Emmaüs de Villiers-Charlemagne** : M. Bernard DAVY, Président, et Mme GUENNEGUES, salariée en charge des questions de collecte et de réemploi.

– **Site de traitement, de stockage et de valorisation des déchets ménagers** (Séché environnement, site de Changé, Séché Eco-industries) : Mme Juliette AUBERT, directrice des relations institutionnelles.