

2

Les éco-organismes : un dispositif original à consolider

PRÉSENTATION

La gestion des déchets constitue un enjeu majeur des politiques publiques. En 2013, elle a mobilisé plus de 10 Md€⁹⁵. Longtemps guidée par des considérations strictement sanitaires, cette mission a de plus en plus intégré des objectifs environnementaux. Elle comprend désormais une dimension économique, le déchet devant le plus possible être valorisé pour réintégrer la chaîne de production.

Cette contribution à l'économie circulaire suppose des pratiques nouvelles, allant de la conception des produits appelés à devenir des déchets recyclables jusqu'au geste de tri du consommateur final, dont l'information et l'éducation constituent donc un facteur essentiel de l'efficacité du dispositif d'ensemble. Elle a vu l'apparition d'acteurs nouveaux, au premier rang desquels les éco-organismes, créés à l'initiative des industriels au début des années 1990 dans la filière des emballages ménagers et qui se sont multipliés depuis une dizaine d'années en application du principe dit de « responsabilité élargie du producteur » (REP).

En vertu de ce principe, d'origine communautaire⁹⁶ et transposé en droit français par la loi du 15 juillet 1975⁹⁷, les producteurs peuvent être rendus totalement ou partiellement responsables des déchets issus de la fin de vie des produits qu'ils ont mis sur le marché. Pour remplir leurs obligations, ils peuvent mettre en place un système individuel approuvé par l'État ou adhérer à un éco-organisme. Dix-huit filières REP existent aujourd'hui, au sein desquelles se répartissent vingt-quatre éco-organismes.

⁹⁵ Estimation, tous acteurs confondus, de la mission d'évaluation des politiques publiques sur la gestion des déchets par les collectivités territoriales, décembre 2014.

⁹⁶ Directive 75/442/CEE du Conseil du 15 juillet 1975.

⁹⁷ Loi du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux.

La Cour en a contrôlé 14⁹⁸, les autres étant de création encore trop récente. Ces éco-organismes sont en effet « habilités à percevoir des versements libératoires d'une obligation légale de faire », versés par les producteurs adhérents, ce qui fonde la compétence de la Cour⁹⁹. Ces contrôles constituent les premiers de la juridiction sur les éco-organismes.

Les éco-organismes sont des personnes morales de droit privé, à but non lucratif, pouvant prendre des formes juridiques variées : sociétés par actions simplifiées, sociétés anonymes, associations ou groupement d'intérêt économique (GIE). Ils peuvent être purement financiers (en ce cas, ils perçoivent les contributions de leurs adhérents et les reversent aux acteurs chargés de la collecte et/ou du traitement des déchets, en général les collectivités territoriales) ou opérationnels, lorsqu'ils organisent eux-mêmes, en tout ou partie, les opérations de collecte et de traitement des déchets de la filière concernée. Agréés par l'État¹⁰⁰, à l'exception des éco-organismes de la filière des pneumatiques, ils sont régis par le code de l'environnement et doivent respecter un cahier des charges préalablement défini par l'État.

Les éco-organismes mobilisent d'importantes masses financières. Les budgets cumulés des éco-organismes contrôlés par la Cour représentaient 1,19 Md€ en 2013¹⁰¹. 91 % de ces budgets (hors provisions) ont été utilisés pour soutenir des actions de collecte, de tri et de valorisation, 5,5 % pour assurer le fonctionnement des éco-organismes et 3,5 % pour des dépenses de communication.

La Cour a constaté que le bilan de l'action des éco-organismes était marqué par des résultats significatifs quoiqu'inégaux (I). Ces résultats ont, dans certaines filières, atteint des limites que seules des évolutions à caractère structurel paraissent en mesure de surmonter (II).

⁹⁸ Filière des déchets d'équipements électriques et électroniques ménagers (DEEE) : Écologic, Éco-systèmes, ERP France, Récyllum, OCAD3E ; filière des piles et accumulateurs portables : Corepile et Screlec ; filière des emballages ménagers : Éco-Emballages et sa filiale Adelphe ; filière des médicaments non utilisés : Cyclamed ; filière des papiers graphiques : Écofolio ; filière des textiles, linges de maison et chaussures : Éco TLC ; filière des pneumatiques : Aliapur et France Recyclage pneumatiques (FRP).

⁹⁹ Article L. 111-7 du code des juridictions financières.

¹⁰⁰ Ministères chargés de l'écologie, de l'économie, de l'intérieur et, pour certains éco-organismes, de la santé et de l'agriculture.

¹⁰¹ Dont 763 M€ pour le plus important – et le plus ancien – d'entre eux, Éco-Emballages et sa filiale Adelphe.

I - Le rôle des éco-organismes : un bilan contrasté

Alors que l'accroissement des quantités de déchets valorisés tend à marquer le pas et que les résultats des actions en faveur de l'écoconception sont encore limités (A), les éco-organismes, globalement bien gérés, disposent de marges de progrès (B).

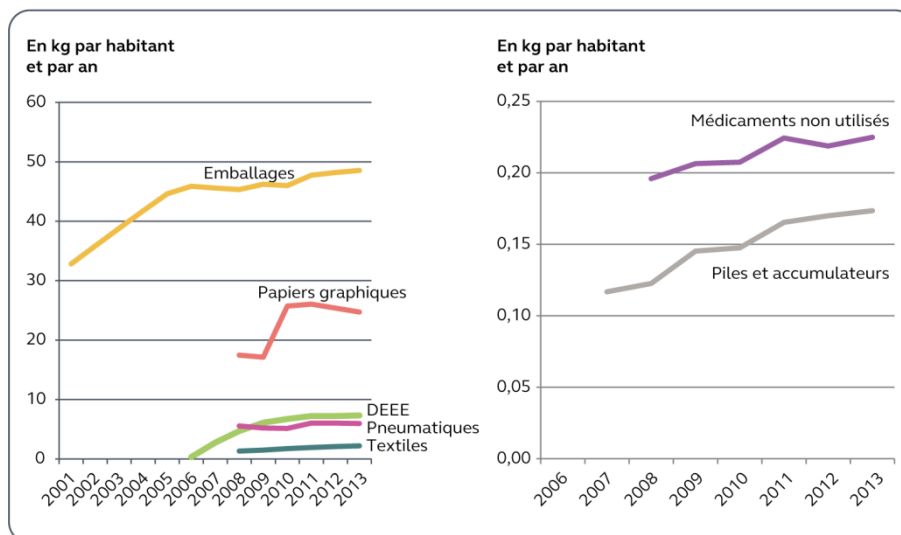
A - Des résultats positifs qui ne progressent plus

1 - Des objectifs de collecte et de valorisation diversement atteints

a) Une nette hausse des quantités de déchets recyclés

Dans l'ensemble des sept filières contrôlées, la Cour a constaté une nette hausse des taux de collecte et de traitement. Par exemple, la filière la plus ancienne, celle des emballages ménagers, a vu les quantités collectées et triées passer de 14 à 50 kg par habitant et par an entre 1992 et 2013.

Graphique n° 1 : évolution des quantités recyclées dans chaque filière, en kg par habitant et par an



Source : Cour des comptes

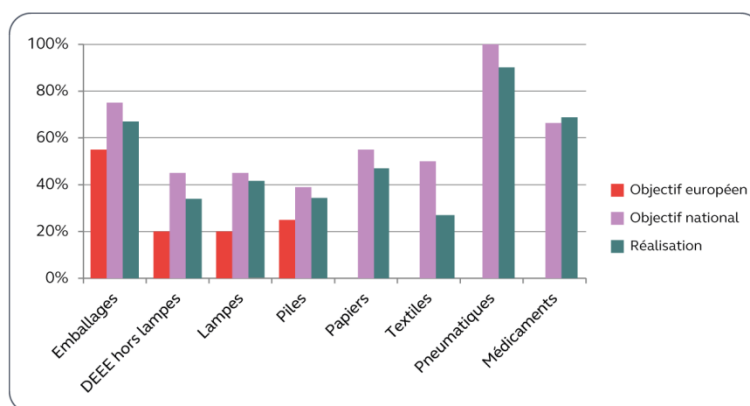
b) Des objectifs inégalement atteints selon les filières

Pour piloter l'action des éco-organismes, les pouvoirs publics leur ont fixé des objectifs de collecte et de traitement. Ces objectifs peuvent être définis :

- par la seule réglementation française : c'est le cas des filières des papiers, textiles, médicaments et pneumatiques ;
- par une directive européenne, s'agissant des filières des emballages, déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE), lampes, piles et accumulateurs. Pour ces dernières, la réglementation française a déterminé des objectifs nationaux allant au-delà des exigences européennes. Par exemple, dans la filière piles et accumulateurs, la réglementation européenne fixe un objectif de collecte de 25 % des tonnages des piles et accumulateurs usagés, tandis que la réglementation française exige un objectif de 39 %, à comparer à un taux effectif de collecte qui atteint 34 % en 2013.

Les résultats¹⁰² sont, par ailleurs, très contrastés selon les filières¹⁰³.

Graphique n° 2 : objectifs européen et national de collecte et réalisation, par filière, en % du gisement



Source : Cour des comptes

¹⁰² Les données sont exprimées en pourcentage du gisement de déchets estimé. La Cour a réalisé les conversions nécessaires, lorsque la réglementation européenne ou nationale utilise d'autres unités (par exemple des kg par habitant et par an).

¹⁰³ Pour les filières des emballages ménagers et des papiers graphiques, les objectifs présentés sont des objectifs de recyclage et non de collecte, car la réglementation ne fixe pas d'objectifs de collecte.

En raison de l'existence de systèmes individuels (bien que très largement minoritaires), il convient de distinguer les taux globaux de la filière (présentés dans le graphique n° 2) des taux atteints par chaque éco-organisme. La filière des pneumatiques illustre ce phénomène : les deux éco-organismes de cette filière (Aliapur et France Recyclage Pneumatiques) remplissent leurs obligations de collecte et de traitement à 100 %, mais le taux global de la filière n'est que de 90 %. Les pneumatiques non collectés proviennent de systèmes individuels peu efficaces et des producteurs (notamment les constructeurs automobiles) qui s'exonèrent d'une partie de leurs obligations en ne faisant collecter qu'une partie des pneumatiques qu'ils mettent sur le marché.

Au-delà du caractère disparate des résultats, qui s'explique également par un degré de maturité différent selon les filières, la Cour constate que les progrès enregistrés tendent à plafonner depuis quelques années (cas des filières des déchets d'emballages ménagers et des DEEE) et que les dépenses supplémentaires engagées par les éco-organismes sont très élevées pour obtenir de faibles accroissements des taux de collecte, de tri ou de valorisation.

c) Des raisons diverses

Deux facteurs expliquent ces résultats inégaux. Le premier tient à ce que certains objectifs sont trop ambitieux pour être atteints dans les délais fixés.

Tel est le cas de l'objectif de 75 % de recyclage fixé dans l'agrément en vigueur (2011-2016) pour la filière des déchets d'emballages ménagers, sans étude préalable approfondie, et qui apparaît manifestement irréalisable dans les délais de l'agrément. Tout aussi irréaliste était l'objectif de collecter 50 % du gisement¹⁰⁴ en 2013, fixé en 2008 par l'État à l'éco-organisme de la filière textile, puisqu'il supposait un quasi triplement de la collecte en cinq ans.

De même, les objectifs français ont parfois été fixés très au-delà de ce qu'imposait la réglementation européenne. Or la Cour constate que, si les objectifs européens, lorsqu'ils existent, sont dépassés par les filières concernées (emballages¹⁰⁵, équipements électriques et électroniques,

¹⁰⁴ Dans chaque filière, le gisement annuel est constitué de la masse des produits usagés dont le consommateur se défait chaque année.

¹⁰⁵ Concernant les emballages, l'objectif européen s'applique « tous emballages confondus », alors que l'objectif national ne concerne que les emballages ménagers.

lampes, piles), les objectifs nationaux ne le sont jamais (sauf pour les médicaments, pour les lampes et pour les piles et accumulateurs, où l'objectif national est presque atteint).

En outre, certains objectifs assignés aux éco-organismes ne relèvent qu'en partie de leur champ d'action. Par exemple, certains papiers ne sont pas assujettis à l'écocontribution. Néanmoins, l'objectif de recyclage assigné par l'État à Écofolio est calculé sur l'ensemble des papiers, y compris ceux non-assujettis.

D'autres obstacles tiennent à la difficulté de modifier les habitudes des ménages en vue de mieux trier, par exemple, les emballages, les papiers ou les équipements électriques et électroniques.

Enfin, d'autres résultent de la sous-utilisation des ressources financières dont disposent les éco-organismes.

Le second facteur vient de ce que l'État n'a jamais, à ce jour, sanctionné un éco-organisme n'ayant pas rempli ses obligations. Certes, ce n'est que depuis 2014 que le code de l'environnement prévoit des sanctions¹⁰⁶, au demeurant peu dissuasives : l'amende maximale de 30 000 € prévue par les textes, encore jamais appliquée, a peu d'effet sur des organismes dotés de budgets de plusieurs dizaines ou centaines de millions d'euros. Par ailleurs, la suspension ou le retrait de l'agrément est peu crédible, notamment dans les filières où un seul éco-organisme est agréé, puisque cela désorganiserait fortement la filière, aboutissant à l'effet inverse de celui recherché.

Par ailleurs, la Cour constate que le degré de concurrence ne semble pas directement corrélé à la performance de la filière :

- au sein des filières dans lesquelles une concurrence existe entre plusieurs éco-organismes, les résultats sont contrastés : ainsi, les éco-organismes de la filière des pneumatiques atteignent leurs objectifs, alors que ce n'est pas le cas de ceux des DEEE (hors lampes) ; dans la filière des piles et accumulateurs, où coexistent deux éco-organismes qui interviennent historiquement sur des segments de marché distincts, les constatations de la Cour plaident pour leur fusion, génératrice d'économies d'échelle ;
- à l'inverse, parmi les cinq éco-organismes en situation de monopole, celui en charge des médicaments atteint ses objectifs, contrairement à ceux en charge des textiles ou des papiers graphiques.

¹⁰⁶ « En cas d'inobservation du cahier des charges par un éco-organisme agréé, le ministre chargé de l'environnement [peut] : 1° Ordonner le paiement d'une amende au plus égale à 30 000 € [...] ; 2° Suspendre ou retirer son agrément à l'éco-organisme » (article L. 541-10 du code de l'environnement).

De fait, la concurrence entre plusieurs éco-organismes d'une même filière incite à réduire les coûts, afin de limiter le montant des éco-contributions. Elle est gage de choix tant pour les producteurs (« metteurs en marchés ») que pour les collectivités territoriales susceptibles de bénéficier de leurs soutiens¹⁰⁷. Inversement, un éco-organisme en situation de monopole aura davantage de latitude pour contrôler les déclarations de mise sur le marché de ses producteurs adhérents et pour pratiquer une péréquation tarifaire. À ce stade, l'État a préféré laisser à chaque filière la liberté de s'organiser.

2 - Les actions en faveur de l'écoconception : des résultats très limités

L'écoconception vise, dès le stade de la fabrication du produit, à en limiter les impacts sur l'environnement tout au long de son cycle de vie.

La directive cadre 2008/98/CE sur les déchets a instauré une hiérarchie dans le traitement des déchets qui donne clairement la priorité à la prévention de la production des déchets, introduite dans le droit positif français par une loi du 13 juillet 1992.

À ce titre, les contributions versées aux éco-organismes doivent inciter à la prévention, à savoir la réduction du nombre, du poids et du volume des déchets et favoriser leur caractère recyclable. Pour atteindre ces objectifs, différents leviers sont utilisés.

L'éco-modulation vise, à travers les barèmes et des systèmes de bonus-malus, à pénaliser les emballages lourds ou volumineux, ainsi que les éléments dits perturbateurs¹⁰⁸. Elle s'applique progressivement à chacune des filières contrôlées par la Cour, sauf à celles des médicaments usagés¹⁰⁹ et des pneumatiques.

C'est dans la filière des emballages ménagers que les pratiques d'éco-modulation et de prévention à la source des déchets sont les plus anciennes et, sans doute, les plus avancées. En 25 ans, elles ont contribué à la réduction significative du poids et du volume des déchets d'emballages ménagers, au prix néanmoins d'une forte complexité du

¹⁰⁷ Toutefois, dans la filière des DEEE, la concurrence n'est qu'apparente du point de vue des collectivités territoriales. C'est en effet l'éco-organisme coordonnateur qui établit une convention avec la collectivité locale et lui attribue un éco-organisme référent.

¹⁰⁸ Il s'agit par exemple d'éléments d'emballages (étiquettes, blisters, etc.) qui perturbent les processus de tri automatique et augmentent les rejets, réduisent la valorisation des déchets et, par conséquent, dégradent le bilan économique de la filière.

¹⁰⁹ Parce que cette filière est en réalité très largement fondée sur des préoccupations de sécurité sanitaire et non de protection environnementale.

barème contributif qui altère sa lisibilité et son acceptabilité. Dans les autres filières, l'éco-modulation et la prévention sont encore en phase de démarrage, de telle sorte qu'il n'est pas facile d'en apprécier les résultats concrets.

L'écoconception emprunte d'autres canaux. Ainsi, la plupart des éco-organismes, en application de leur cahier des charges, doivent consacrer une part de leurs dépenses à la recherche et développement et les actions financées à ce titre sont, pour l'essentiel, consacrées à la prévention et à l'écoconception des produits mis sur le marché de la filière considérée. Les sommes en cause sont cependant faibles (moins de 2 % du chiffre d'affaires) et la Cour a pu relever le caractère très disparate et insuffisamment évalué des actions financées à ce titre. Les éco-organismes proposent également à leurs adhérents différentes prestations, d'ampleur et d'intérêt inégaux, telles que des actions de formation ou la promotion de bonnes pratiques existantes.

En définitive, l'impact des outils mis en œuvre par les éco-organismes au titre de la prévention et de l'écoconception demeure très limité, soit parce qu'ils sont d'application très récente, soit parce que leur intensité ou leur périmètre est trop réduit, soit encore parce qu'ils se heurtent à des limites structurelles. En effet, la part modulée de l'écocontribution ne représente souvent qu'une partie infime du coût de revient des produits, *a fortiori* lorsque leur marché est européen ou international, puisque, dans ce cas, son impact ne porte que sur une part de marché réduite. Parfois, les évolutions du marché et de l'industrie peuvent aller à l'encontre des efforts de l'écoconception : ainsi, la forte diminution des emballages en verre, lourds mais totalement recyclables, a été compensée par l'explosion des emballages plastiques plus difficilement recyclables et qui ont un impact majeur sur l'environnement ; de même, le développement des portions individuelles au détriment des grands volumes « familiaux » a accru le volume des déchets d'emballages ménagers.

Il est donc indispensable de poursuivre et d'amplifier, dans le cadre des cahiers des charges des éco-organismes, le développement de la prévention et de l'écoconception. L'État devrait, par ailleurs, engager une démarche au niveau communautaire, afin d'harmoniser le principe et les modalités de l'éco-modulation pour la rendre plus efficace.

B - Une gestion des éco-organismes satisfaisante, mais perfectible

1 - Des appréciations positives

a) Une gouvernance remplissant son rôle

Les organes de gouvernance des éco-organismes (assemblées générales et conseils d'administration, au sein desquels un censeur d'État est présent¹¹⁰) fonctionnent, de façon générale, conformément aux dispositions statutaires qui les régissent. La crise consécutive à des placements de trésorerie hasardeux survenue en 2008 dans un éco-organisme important avait révélé une défaillance grave des instances ; il y a été depuis remédié¹¹¹. Cependant, dans un seul éco-organisme, la Cour a relevé des actes de gestion réalisés par le directeur au-delà de ses compétences statutaires.

Par ailleurs, la Cour a vérifié que l'obligation de non-lucrativité qui s'impose aux éco-organismes agréés est effectivement respectée.

b) Des opérations comptables et de gestion régulières

Les comptes des éco-organismes sont tous certifiés par un commissaire aux comptes. Les deux plus importants éco-organismes (Éco-Emballages et Éco-systèmes) disposent d'un comité d'audit interne.

Les opérations comptables et de gestion contrôlées par la Cour n'appellent pas d'observations majeures ; les procédures internes sont globalement respectées. En particulier, la Cour n'a décelé aucun abus en matière de notes de frais ou de prise en charge des déplacements¹¹².

À l'exception de deux d'entre eux, tous les éco-organismes gérant une trésorerie supérieure à 10 M€ en 2013 ont formalisé leur politique de placements dans une charte de trésorerie. Cette pratique devrait être généralisée, d'autant que les éco-organismes gèrent des montants de

¹¹⁰ Il peut notamment demander communication de tout document lié à la gestion financière de l'éco-organisme.

¹¹¹ Les faits en cause font l'objet d'une procédure judiciaire toujours pendante.

¹¹² La Cour a cependant trouvé particulièrement discutable l'ampleur et le coût de la célébration des 20 ans d'Éco-Emballages en 2012 (1,3 M€).

trésorerie souvent élevés. Ces sommes étaient placées, au moment des contrôles, sur des produits financiers appropriés.

c) Des situations financières saines

L'analyse des comptes montre que la situation des éco-organismes est saine : leurs frais généraux sont dans l'ensemble maîtrisés ; ils ne sont pas endettés et présentent tous des résultats bénéficiaires, même si, pour deux d'entre eux (Cyclamed et FRP), l'équilibre entre les charges et les produits est plus délicat à réaliser. La Cour relève, par ailleurs, que le montant des éco-contributions perçues par les éco-organismes est déterminé par le montant des soutiens à verser aux collectivités locales ou aux opérateurs de collecte et de traitement¹¹³, ce qui les met dans une situation confortable et sans équivalent.

d) Un recouvrement satisfaisant des éco-contributions malgré une insuffisante mobilisation du gisement contributif

La Cour a constaté que, dans la plupart des éco-organismes, le recouvrement des éco-contributions s'est amélioré et que les contrôles auprès des entreprises adhérentes se sont accrus et ont gagné en efficacité.

Cependant, la performance des éco-organismes est, dans un certain nombre de filières, pénalisée par une connaissance partielle du gisement, ainsi que par des pratiques illégales, telle que la collecte sauvage. 65 % des déchets d'équipements électriques et électroniques et 63 % des déchets textiles échappent ainsi à la collecte sélective. Alors que les éco-organismes de la filière des pneumatiques collectent l'intégralité des pneus qui leurs sont déclarés, on estimait à 90 % le taux de collecte de la filière en 2013.

Il est du ressort de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et des éco-organismes d'améliorer la connaissance du gisement et de la part échappant à la collecte par une actualisation régulière des données disponibles. L'État, quant à lui, doit limiter les exemptions, comme le législateur l'a fait récemment, suivant les

¹¹³ Exception faite de la filière des pneumatiques qui a un mode de fonctionnement différent.

recommandations de la Cour, pour la filière des papiers graphiques¹¹⁴ et mettre en œuvre de façon effective les sanctions pour les non-contributeurs (cf. *supra*).

2 - Des marges d'amélioration

a) Des charges de personnel parfois élevées

Plusieurs cahiers des charges prévoient que les éco-organismes doivent « tout particulièrement veiller à limiter au maximum [leurs] frais de fonctionnement ». Si cette exigence gagnerait, ainsi que l'a recommandé la Cour, à être plus précise, les vérifications opérées ont permis de conclure au respect de cette clause. Une attention particulière doit cependant être apportée aux charges de personnel qui ont mobilisé, en 2013, jusqu'à 17 %, 13,8 % et 10 % des éco-contributions perçues respectivement pour Screelec, Recylum et Écologic, alors que les autres éco-organismes parviennent à les contenir entre 1,4 % et 6,8 %. La Cour a relevé que ces dépenses progressent rapidement dans plusieurs éco-organismes et a appelé leurs dirigeants à maîtriser ce poste de dépenses.

Par ailleurs, parmi les éco-organismes contrôlés par la Cour, les deux plus hautes rémunérations annuelles brutes, primes, participation et avantages inclus, atteignent respectivement 347 204 € et 300 135 €. Ces rémunérations paraissent élevées au regard de la taille et de la mission d'intérêt général des éco-organismes, qui sont financés par une éco-contribution prélevée *in fine* sur les consommateurs.

b) Des provisions pour charges futures et une trésorerie parfois excessives

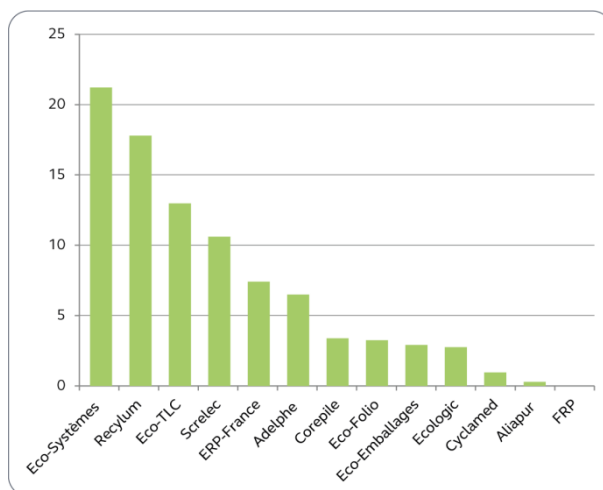
Le caractère non lucratif des éco-organismes agréés se traduit par la constitution de provisions pour charges futures, déterminées par l'écart entre l'ensemble des contributions et l'ensemble des charges, pour réduire à zéro le résultat de l'exercice. Éco-Emballages et Adelphe ont été les premiers éco-organismes à en demander l'autorisation à l'administration fiscale. Cette pratique constitue en fait un mode d'autofinancement des éco-organismes qui leur permet de reprendre les provisions ainsi constituées,

¹¹⁴ Article 91 de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, modifiant, à compter du 1^{er} janvier 2017, l'article L. 541-10-1 du code de l'environnement.

lorsque, par le jeu de l'évolution des barèmes, les dépenses (principalement de soutien) deviennent supérieures aux recettes de l'éco-contribution¹¹⁵. Elle a été formalisée au fil des agréments successifs pour se trouver aujourd'hui généralisée à l'ensemble des éco-organismes agréés.

La Cour constate que certains éco-organismes ont une pratique extensive de ce mécanisme comptable qui les conduit à constituer des provisions dont le montant cumulé est trop important, voire non justifié au regard de leurs dépenses.

Graphique n° 3 : provisions des éco-organismes en 2013, exprimées en mois d'éco-contributions encaissés



Source : Cour des comptes d'après comptes des éco-organismes

Les cahiers des charges les plus récents prévoient des seuils minimum et des seuils maximum pour ces provisions. Cependant, le mode de fixation de ces seuils par les ministères chargés de l'agrément est particulièrement disparate, voire arbitraire, selon les filières et même selon les éco-organismes, et leur non-respect n'a fait l'objet, à ce jour, que d'observations écrites. En tout état de cause, le principe même de recours à des seuils apparaît comme une réponse insuffisante au problème soulevé par la Cour.

¹¹⁵ Ces pratiques visent aussi à couvrir les dépenses futures, liées au décalage entre d'une part, la mise sur le marché des produits, qui déclenche le paiement de l'éco-contribution et d'autre part, leur fin de vie et les coûts qui y sont liés. Ce système de capitalisation est utilisé de fait comme un système par répartition.

De surcroît, ces montants importants de provisions coïncident avec des trésoreries surabondantes en moyenne annuelle. C'est le cas pour Éco TLC, créé en 2009, qui a pu placer depuis 2010, en moyenne, 93 % de ses fonds (12,5 M€ en 2010 et 21,75 M€ en 2013, en moyenne annuelle). Cela concerne également Éco-systèmes, qui dispose en 2013 de 196 M€ de provisions, soit une année de dépenses, pour 234 M€ de trésorerie.

Une telle situation ne peut perdurer, les éco-organismes n'ayant pas vocation à être des gestionnaires de fonds, alors que les éco-contributions pèsent sur la trésorerie des entreprises et, en bout de chaîne, sur le consommateur.

II - Des évolutions nécessaires

Les éco-organismes concourent avec beaucoup d'autres (producteurs, collectivités locales, opérateurs de collecte, de tri ou de valorisation) à la gestion des déchets. Leurs intérêts sont souvent antagonistes. Les pouvoirs publics leur ont fixé des objectifs très ambitieux, souvent de niveau législatif. Pour les atteindre, la Cour considère que des conditions doivent être réunies, qui concernent l'information du consommateur (A), la transparence des données (B) et la maîtrise des coûts (C). Le rôle de l'État à l'égard des filières et des éco-organismes est également appelé à évoluer (D).

A - L'efficacité de la communication doit être recherchée

Le développement du geste de tri et donc l'évolution des habitudes du citoyen consommateur constituent l'un des objectifs essentiels des filières et, plus généralement, une condition déterminante du succès de l'économie circulaire. Il n'est donc pas surprenant que la communication soit l'un des axes d'intervention majeurs des éco-organismes, qui y ont consacré près de 208 M€¹¹⁶ entre 2006 et 2013.

Il n'est pas contestable que ces actions, relayées et amplifiées par les collectivités territoriales titulaires de la compétence déchets, ont permis de faire progresser le réflexe de tri chez les consommateurs et donc le volume des tonnages recyclés.

¹¹⁶ Situation au 31 décembre 2013, toutes filières contrôlées par la Cour confondues.

Mais la Cour constate que d'importantes marges de progrès restent à exploiter.

En premier lieu, les usagers se trouvent confrontés à des situations très hétérogènes sur le territoire national. Ainsi, les schémas de collecte varient selon que l'on se trouve en zone urbaine ou rurale, avec une collecte réalisée en porte à porte et/ou en apport volontaire, en bi-flux¹¹⁷ ou en tri-flux¹¹⁸. Les couleurs des bacs de collecte ne sont pas harmonisées, y compris pour les ordures ménagères résiduelles (OMR) et le verre qui reçoivent pourtant toujours les mêmes catégories de déchets¹¹⁹. Cette situation ne permet pas aux éco-organismes de communiquer au plan national sur la couleur du bac dans lequel jeter les OMR, le verre, les emballages et le papier. Dans ces deux derniers cas, l'harmonisation des couleurs permettrait de n'offrir que deux choix : soit papiers et emballages ensemble (une couleur), soit séparément (deux couleurs) et de renvoyer à la consigne de tri locale, pour autant qu'elle soit à jour.

En effet, celles-ci ne sont pas systématiquement actualisées par les collectivités, ce qui met parfois le message délivré par l'éco-organisme en contradiction avec celui de la collectivité¹²⁰.

¹¹⁷ Un bac pour les ordures ménagères résiduelles et un pour les papiers et emballages.

¹¹⁸ Un bac pour les ordures ménagères résiduelles, un pour les papiers et un pour les emballages.

¹¹⁹ Selon les collectivités, le bac des OMR peut être gris avec un couvercle bleu, ce qui correspondra dans une autre collectivité au bac dédié au seul papier (en collecte tri-flux), avec un couvercle vert (ce qui correspondra au bac dédié au verre dans une collectivité voisine), avec un couvercle marron, etc.

¹²⁰ Dans la filière des papiers, un sondage récent portant sur la campagne d'affichage d'Écofolio montre notamment que seulement trois Français sur dix déclarent recevoir les mêmes consignes dans leur commune que celles communiquées par Écofolio et que, « parmi ceux qui estiment que les consignes de tri qu'ils reçoivent dans leur ville sont erronées, la moitié serait prête à suivre les consignes d'Écofolio, l'autre moitié préférant suivre les consignes locales ».

Par ailleurs, les campagnes de communication nationales menées par les éco-organismes ont trop souvent tendance à assurer leur propre promotion, à savoir le nom de l'éco-organisme, alors que devrait être exclusivement privilégiée la promotion du geste de tri.

Le message diffusé peut également être parfois source de confusion : tel est le cas de la référence omniprésente au Point vert dans les campagnes nationales de communication d'Éco-Emballages, comme sur les emballages concernés, qui laisse croire au consommateur que la présence de ce logo sur un emballage signifie que ce dernier est recyclable, alors qu'il signifie seulement que le metteur sur le marché s'est acquitté de l'éco-contribution¹²¹.

En rendant obligatoire depuis le 1^{er} janvier 2015 l'apposition d'un nouveau pictogramme, le « Triman », sur un produit ou un emballage pour indiquer que celui-ci est recyclable ou qu'il relève d'une consigne de tri, les pouvoirs publics visaient à clarifier les messages. Toutefois, sans sous-estimer l'intérêt de ce dernier logo, la Cour relève que son appropriation par le grand public va vraisemblablement nécessiter des campagnes de communication nationales d'envergure, et donc coûteuses. Elle observe, en outre, que l'ajout d'un symbole dont la signification n'est pas directement lisible risque de nuire à la portée des messages et de contribuer à les brouiller, alors que l'apposition d'une consigne de tri claire et harmonisée sur l'emballage constitue un moyen plus efficace de lutter contre les erreurs de tri (dont le coût, pour la seule filière des emballages, est évalué à 40 M€ annuels).

¹²¹ Depuis 2012, Éco-Emballages s'est néanmoins attaché à inciter ses adhérents à apposer une consigne de tri sur les emballages ménagers et à clarifier la signification du Point vert sur son site Internet.

Schéma n° 1 : la multiplicité des messages présents sur les produits



Certes, il existe des sites internet très pédagogiques et complets réalisés par les éco-organismes, dont la qualité doit être soulignée : Éco-Emballages, Éco-systèmes, Écofolio, Cyclamed, Éco TLC, ou celui récemment lancé par le ministère chargé de l'écologie et l'ADEME (www.quefairedemesdechets.fr), qui complètent l'information du grand public et offrent des « boîtes à outils » gratuites aux metteurs sur le marché, aux collectivités et aux institutions d'enseignement, consacrées à la promotion « de proximité » du tri sélectif. Mais cela présuppose un intérêt et une démarche volontariste qui ne sont pas forcément des plus répandus.

L'ensemble des éco-organismes devrait donc, d'une part, inciter leurs adhérents à apposer une consigne de tri claire et harmonisée sur tous les objets et les emballages, indiquant les éléments recyclables et la procédure de tri à suivre¹²² et, d'autre part, communiquer sur la présence de cette consigne afin que le consommateur sache qu'il dispose de toute l'information utile en lecture directe.

L'article 80 de la loi du 17 août 2015 pour la transition énergétique et la croissance verte, bien qu'encore trop imprécis et selon lequel, « pour contribuer à l'efficacité du tri, les collectivités territoriales veillent à ce que la collecte séparée des déchets d'emballages et de papiers graphiques soit organisée selon des modalités harmonisées sur l'ensemble du territoire national », va dans le sens d'une recommandation antérieure de la Cour.

La Cour préconise, en outre, que les prochains agréments subordonnent le versement des soutiens financiers aux collectivités locales à la mise à jour de leurs consignes de tri. Par ailleurs, il serait souhaitable que les éco-organismes engagent des actions de communication communes, en priorité en milieu urbain où le geste de tri est encore trop peu développé.

La Cour constate qu'à l'exception de la filière des déchets électriques et électroniques, l'éco-contribution n'est pas visible pour le consommateur. En dépit de la modicité de cette contribution pour certains produits et emballages, elle recommande que cette information soit donnée au consommateur pour l'ensemble des filières, selon des modalités à définir conjointement par les éco-organismes, les pouvoirs publics et les metteurs sur le marché.

¹²² Type de bac de tri, apport volontaire, etc.

Enfin, les représentants des consommateurs pourraient être associés à la définition des campagnes de communication et contribuer ainsi à l'amélioration de leur portée.

B - La transparence des données doit être accrue

1 - La transparence des collectivités locales

Les éco-organismes à caractère purement financier versent des soutiens aux collectivités compétentes en matière de gestion des déchets. Ces soutiens visent à compenser, en tout ou partie, les coûts réels exposés par ces collectivités au titre de la collecte et du tri des déchets de la filière concernée. Par exemple, pour les déchets d'emballages ménagers, il s'agit, aux termes de l'agrément en vigueur accordé à Éco-Emballages, de couvrir « 80 % des coûts nets de référence d'un service de collecte et de tri optimisé¹²³ ».

Or, ainsi que la Cour l'avait déjà relevé en 2011¹²⁴, ces coûts, à défaut de budgets annexes obligatoires, de comptabilités analytiques fiabilisées et de bases de données suffisamment renseignées, demeurent connus de manière incomplète. Certes, des progrès ont été accomplis : l'outil de comptabilité analytique développé par l'ADEME se déploie progressivement, la base conçue par Éco-Emballages regroupe désormais 739 collectivités représentant 40,5 millions d'habitants et l'éco-organisme a conclu avec l'ADEME en 2012 une convention engageant un rapprochement de leurs bases de données respectives. Mais l'incertitude sur la fiabilité de certaines informations et l'implication encore très inégale des collectivités dans la connaissance de leurs propres coûts expliquent les retards constatés lors du dernier contrôle de la Cour.

Ces retards sont encore plus accusés dans la filière des papiers graphiques où il n'existe pas de données opposables sur les coûts de gestion des papiers en France, faute d'études et de publications spécifiques. Pour le cas, actuellement majoritaire en France, où papiers et

¹²³ La notion de tri « optimisé », dont les contours peuvent donner lieu à interprétation, fait l'objet de vifs débats. Les prochains agréments devraient être l'occasion de retenir des objectifs plus précis en termes de contenu et donc mieux mesurables en termes de résultats.

¹²⁴ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les collectivités territoriales et la gestion des déchets ménagers et assimilés*. La Documentation française, septembre 2011, 307 p., disponible sur www.ccomptes.fr

emballages sont déposés dans le même bac, l'absence de clé d'allocation ne permet pas d'établir un coût de référence pour les seuls papiers.

L'adoption de l'article 98 de la loi du 17 août 2015 aux termes duquel « le service public de prévention et de gestion des déchets fait l'objet d'une comptabilité analytique » répond, dans son principe, aux recommandations récurrentes de la Cour en la matière.

2 - La transparence des repreneurs

Il est également indispensable que la transparence progresse dans les relations, directes ou indirectes, que les éco-organismes entretiennent avec les entreprises et associations qui récupèrent les déchets. Il y va d'enjeux importants en matière de prix de reprise et donc du niveau des éco-contributions.

Ainsi, dans la filière textile, où la part des déchets valorisés atteint 93,7 %, la Cour a constaté qu'Éco TLC ne disposait pas des éléments suffisants de la part des organismes auxquels il apporte ses soutiens, soit parce que les conventions conclues avec ces derniers ne le prévoient pas, soit parce qu'elles ne sont pas appliquées sur ce point.

Dans la filière des papiers graphiques, la situation se caractérise également par une transparence insuffisante qui ne garantit pas le juste prix de reprise.

Dans celle des emballages ménagers, l'éco-organisme doit notamment s'assurer que les opérateurs du marché recyclent correctement les déchets. Pour ce faire, Éco-Emballages fait réaliser des contrôles visant à s'assurer que le prestataire qui sépare les déchets d'emballages les remet ensuite à un opérateur capable soit de les purifier, de les affiner et de les remettre sur le marché, soit de les détruire définitivement s'ils ne sont pas réutilisables. Sur les 113 audits réalisés par Éco-Emballages entre 2006 et 2008, des non-conformités avaient été constatées dans 82 % des cas. Depuis cette date, la fréquence des contrôles a été accrue et les problèmes de traçabilité sont en diminution, même s'ils restent encore fréquents.

Plus généralement, la Cour regrette que les objectifs assignés aux filières n'intègrent pas suffisamment un volet destiné à favoriser la

création d'une filière industrielle du recyclage¹²⁵. Cela suppose une implication plus soutenue de l'État.

C - La maîtrise des coûts appelle des choix sur l'organisation de la collecte et du tri

La Cour constate que la capacité des éco-organismes à agir sur la performance des filières atteint des limites. Cette constatation s'applique, pour l'essentiel, mais pas exclusivement, aux éco-organismes à caractère financier. À organisation constante, il est à craindre en effet que les marges de progression supposent désormais des dépenses supérieures aux bénéfices que l'on peut en attendre.

1 - Les coûts de la collecte

S'agissant de la filière des papiers graphiques, la France est le seul pays européen où une éco-contribution est perçue, alors même que l'industrie papetière française traverse une crise importante et structurelle. Cette contribution s'élevait à 1 € par habitant et par an pour le premier agrément (2007-2012) et 1,20 € pour le deuxième (2013-2016), alors que dans d'autres pays, tels que la Suède ou la Belgique, les coûts de gestion des papiers en vue de leur recyclage sont structurellement nuls, voire source de revenus, les recettes industrielles permettant d'équilibrer les coûts techniques, sans même bénéficier du soutien d'un éco-organisme. L'une des causes de cette situation est imputable au coût de la collecte, plus de la moitié des tonnages de papiers et emballages légers étant jetée dans la poubelle des ordures ménagères résiduelles. Or les coûts complets de traitement des papiers triés séparément à la source sont quatre fois inférieurs à ceux des volumes mélangés à des emballages¹²⁶. La collecte en porte à porte, privilégiée en France au détriment de l'apport volontaire, renchérit encore les coûts.

¹²⁵ Dans des filières dites « opérationnelles », la durée de certains contrats entre éco-organismes et opérateurs de valorisation est manifestement trop courte pour permettre à ces derniers de consentir les efforts de recherche et développement et les investissements de long terme nécessaires à l'amélioration des performances de l'industrie française du recyclage. Au-delà, se pose l'enjeu de l'utilisation des « matières premières secondaires ».

¹²⁶ Les coûts complets médians varient de 99 € à 407 €/tonne.

S'agissant des déchets d'emballages ménagers, les limites tiennent surtout au fait que les soutiens financiers accordés par les éco-organismes de cette filière tiennent insuffisamment compte des fortes disparités constatées dans les coûts complets, de collecte et de tri. Par exemple, le coût complet de la collecte sélective du verre, tel qu'il ressort de la base de données d'Éco-Emballages, fait apparaître un écart très élevé entre le coût moyen par tonne collectée des dix collectivités les plus performantes (41 €/t) et celui des dix les moins performantes (146 €/t).

2 - Les coûts du tri

Un autre facteur explicatif des coûts élevés constatés tient au nombre de centres de tri et à leurs performances insuffisantes. Ainsi, en 2013, la France comptait 253 centres de tri pour 63,4 millions d'habitants (soit un centre de tri pour 250 000 habitants), alors que l'Allemagne en comptait seulement 80 pour 81,9 millions d'habitants, soit un centre de tri pour 1,02 million d'habitants.

Une étude de l'ADEME de mars 2013 portant sur les 253 centres de tri des emballages hors verre montre que, si le tonnage moyen trié par centre est de 11 258 tonnes, les 11 plus gros centres trient en moyenne 38 354 tonnes/an. Cette diversité dans la taille des centres se retrouve dans leur niveau technologique. L'expérimentation conduite par Éco-Emballages en vue d'améliorer le recyclage des plastiques a montré que près de 85 % des centres de tri seraient inadaptés à l'extension des consignes de tri à de nouveaux flux de plastiques, extension pourtant prévue d'ici 2025 par la récente loi du 17 août 2015.

Par ailleurs, une étude prospective publiée en 2014 par l'ADEME sur la collecte et le tri des déchets d'emballages ménagers et de papier a souligné que l'un des facteurs d'accroissement de la performance de la filière papier consisterait à assurer le tri de ces derniers dans des unités spécialisées de grande capacité.

Dans la filière textile, l'éco-organisme Éco TLC a contractualisé avec 60 centres de tri, dont 19 à l'étranger. Les centres de tri français présentent des coûts beaucoup plus élevés que leurs concurrents étrangers (+ 38 % d'après une étude réalisée en 2011 par Éco TLC pour l'ADEME) pour au moins deux raisons :

- à l'exception de deux d'entre eux, les centres de tri français sont de petite taille (moins de 10 000 tonnes triées par an), car beaucoup de

collectivités territoriales souhaitent conserver un centre de tri, générateur d'emplois, sur leur territoire ;

- la proportion d'heures réalisées par des personnels en insertion est beaucoup plus importante en France (51 %) qu'à l'étranger (8 %). Paradoxalement, les associations et entreprises d'insertion françaises gagnent des parts de marché (de 50 à 59 % de parts de marché entre 2007 et 2013), car elles sont davantage subventionnées par Éco TLC. Cette obligation imposée par l'État à Éco TLC est sans lien avec le but environnemental d'une REP.

Un constat similaire a été dressé dans la filière des piles et accumulateurs portables, où les coûts opérationnels des centres de tri et de traitement situés à l'étranger (Allemagne et Espagne, notamment) et sollicités par les éco-organismes de cette filière peuvent être inférieurs, frais de transport inclus, à ceux des quatre entreprises de tri et de traitement localisées en France.

La rationalisation et la modernisation des centres de tri figurent dans le projet de plan de réduction et de valorisation des déchets 2014-2020 et des mesures incitatives sont prévues dans le cadre des appels à projet lancés par l'ADEME ou Éco-Emballages. L'État table également sur une planification renouvelée de la gestion des déchets, prévue par l'article 8 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, créant un plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD).

D'autres pistes mériteraient d'être explorées :

- une solution radicale consisterait à sortir la phase « tri » du service public de gestion des déchets, en raison du développement croissant de la valorisation économique et industrielle des déchets. Appliquée aux déchets d'emballages ménagers et aux papiers graphiques, cette logique conduirait à confier aux éco-organismes une responsabilité opérationnelle en matière de valorisation. Dans cette hypothèse¹²⁷, ces derniers compenseraient à 100 % les coûts réels de collecte supportés par les collectivités territoriales, dès lors que ceux-ci seraient identifiés de manière transparente et consensuelle ;
- une hypothèse intermédiaire consisterait à transformer le seul éco-organisme de la filière des papiers graphiques, au moment où

¹²⁷ Qui supposerait, par ailleurs, qu'aucune entreprise intéressée au tri et à la collecte ne puisse devenir actionnaire des éco-organismes, afin d'éviter toute situation de conflit d'intérêt, et que les appels d'offres passés par ces derniers respectent les règles européennes en matière d'appel à la concurrence.

son périmètre vient d'être élargi par le législateur, en éco-organisme opérationnel sur l'ensemble de la chaîne, intégrant également la phase de collecte (si possible en apport volontaire), du tri et de la valorisation ;

- à plus court terme, un rapprochement d'Éco-Emballages et d'Écofolio pourrait être envisagé à l'occasion du prochain réagrément des deux filières. Dans celles-ci en effet, les éco-organismes, compétents pour la même catégorie de déchets (déchets ménagers du quotidien), interviennent sur des bases similaires, et le circuit des déchets est, le plus souvent, commun. Un rapprochement ne peut cependant s'envisager que s'il ne gomme pas les spécificités de la filière papier, pour laquelle le recyclage est une activité lucrative dans de nombreux pays et alors que la filière française se heurte à une pénurie de papiers recyclés de qualité et compétitifs. Une fusion sans changement de modèle industriel rendrait peu envisageable la collecte séparée des papiers. À défaut de remplir ces conditions, Éco-Emballages et Écofolio pourraient être invités à mutualiser une partie de leurs modes d'intervention, notamment le partage des données ou encore la mise en commun de chargés de mission dans les territoires, mutualisation qui pourrait être élargie à d'autres éco-organismes.

D - La régulation des filières par l'État doit être renforcée

Compte tenu de l'importance prise par les filières, la Cour des comptes appelle à une évolution de leur gouvernance.

1 - Une gouvernance des filières marquée par un empilement de structures

L'association de toutes les parties prenantes (consommateurs, producteurs, distributeurs, collectivités territoriales et leurs groupements, opérateurs de collecte et de traitement des déchets, acteurs de l'économie sociale et solidaire, associations de protection de l'environnement), sur laquelle repose la mise en œuvre des filières de responsabilité élargie du producteur, a conduit à la création de nombreuses instances de concertation :

- le Conseil national des déchets (CND), organe de consultation facultative sur toute question relative aux déchets, notamment les textes législatifs et réglementaires ;
- la commission d'harmonisation et de médiation des filières de collecte sélective et de traitement des déchets (CHMF), saisie notamment pour avis des programmes annuels d'étude et de communication des éco-organismes ;
- les commissions consultatives d'agrément (CCA), instances de dialogue, de concertation, de partage d'initiatives et de mutualisation d'expériences entre les parties prenantes sur les sujets propres à chaque filière, qui ont vocation à rendre des avis (en théorie purement consultatifs, mais dont l'administration s'écarte rarement dans les faits) sur les projets de cahiers des charges et les demandes d'agrément ;
- diverses instances de dialogue, à caractère bilatéral : comité de concertation entre éco-organisme et collectivités territoriales dans la filière des emballages ménagers, comité d'orientation opérationnel entre éco-organismes et représentants du traitement dans la filière des DEEE, par exemple.

La multiplication de ces instances de concertation ayant chacune des périmètres de compétence légèrement distincts, mais des compositions très proches n'a pourtant pas contribué à améliorer la qualité du dialogue entre les différents acteurs.

De surcroît, ces comités et commissions, régis par des textes (et des règles) de nature différente (voire mis en place sans base juridique à l'origine), n'ont pas toujours suffisamment de liens entre eux.

Si la Cour prend acte de la volonté de simplification traduite par le projet de décret relatif à la commission des filières de responsabilité élargie des producteurs, elle appelle toutefois l'attention sur la nécessité de rationaliser, au-delà du regroupement de la CHMF et des CCA dans une seule et même commission, le fonctionnement de l'ensemble de ces instances.

2 - Une procédure d'agrément peu formalisée et insuffisamment rigoureuse

Les éco-organismes sont agréés par l'État sur la base d'un cahier des charges au terme d'une procédure souvent longue et peu efficace. Le souci d'associer toutes les parties prenantes conduit ainsi le ministère

chargé de l'écologie, pilote de l'élaboration du cahier des charges, à réunir à de nombreuses reprises¹²⁸ des groupes de travail *ad hoc* et à recueillir de multiples contributions¹²⁹, y compris celles des éco-organismes déjà agréés. La Cour a en effet constaté que, dans plusieurs filières, le cahier des charges a été en grande partie inspiré par l'éco-organisme, pour des raisons à la fois liées à la technicité de la matière et à l'insuffisance des moyens du bureau du ministère chargé de ces dossiers, en dépit de son renforcement progressif.

Par conséquent, la publication des cahiers des charges est souvent postérieure à la date limite de dépôt des demandes d'agrément, conduisant à des rédactions parallèles des cahiers des charges et des dossiers de demande d'agrément, ce qui est de nature à entraver l'ouverture des filières à de nouveaux éco-organismes. Le processus d'élaboration des cahiers des charges gagnerait donc à être mieux encadré et formalisé en vue de favoriser l'égal accès de tous les éco-organismes potentiels à l'agrément.

L'examen des demandes d'agrément mériterait d'être plus rigoureux. En effet, en dépit de la volonté d'harmonisation affichée par le ministère, les pratiques sont différentes d'une filière à l'autre (déploiement de grilles d'analyse non systématique, formes différentes, analyses ne permettant pas toujours de justifier la conclusion). En pratique, la décision finale d'agréer ou non, prérogative de l'État, n'a jamais été différente de l'avis consultatif rendu par la CCA.

3 - Des non-contributeurs rarement sanctionnés

Dans les cas où des producteurs ou importateurs n'adhèrent pas au dispositif, et donc ne versent pas de contribution, ou interrompent leur contrat avec un éco-organisme, celui-ci doit saisir le ministère chargé de l'environnement en vue de la mise en œuvre de sanctions administratives (dispositions du V de l'article L. 541-10 du code de l'environnement, introduit par l'ordonnance du 17 décembre 2010). L'effectivité de ces mesures s'est toutefois faite attendre, car elle a été subordonnée, notamment, à l'introduction de dispositions spécifiques dans les cahiers des charges. Dans certaines filières concurrentielles, les éco-organismes peuvent également hésiter à dénoncer un non-contributeur, de peur de le

¹²⁸ 11 réunions au total dans la filière TLC.

¹²⁹ Près d'une centaine pour le cahier des charges applicables à compter de 2015 dans la filière des DEEE.

voir se tourner vers un concurrent. Une part importante de la recherche de nouveaux contributeurs repose en effet sur les éco-organismes. Ces dispositions commencent à porter leurs fruits, puisque, depuis trois ans, la direction générale de la prévention des risques a adressé (toutes filières confondues) 1 334 courriers de rappel à la réglementation, conduisant généralement à une régularisation sans délai ; 130 mises en demeure et 36 amendes ont également été prononcées.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les éco-organismes constituent un mode de gestion des déchets original ayant contribué à l'augmentation des taux de collecte et de recyclage des déchets ménagers en France depuis une vingtaine d'années.

Néanmoins, pour atteindre les objectifs ambitieux fixés par l'État, le modèle des filières de responsabilité élargie du producteur devra nécessairement évoluer. Dans ce cadre, la communication auprès du grand public constitue un enjeu majeur qui conduit la Cour à formuler des recommandations, destinées à faciliter le geste de tri de chaque consommateur, à l'État et aux éco-organismes :

- 1. poursuivre et développer pour toutes les filières intéressées la démarche consistant à apposer une consigne de tri sur les objets manufacturés et les emballages ;*
- 2. subordonner le versement des soutiens financiers aux collectivités locales à la mise à jour des consignes de tri ;*
- 3. rendre visible l'éco-contribution pour l'ensemble des filières, selon des modalités à définir conjointement par les éco-organismes, les pouvoirs publics et les metteurs sur le marché.*

Enfin, la Cour formule des recommandations à l'État pour améliorer la connaissance et la maîtrise des coûts, qui apparaissent plus que jamais nécessaires en vue d'accroître la performance et de développer la dimension industrielle du recyclage en France :

- 4. mettre en place un cadre légal et contractuel favorisant le transfert et la publication des données sur la collecte et le traitement des déchets faisant l'objet d'une filière REP tout en garantissant la confidentialité des données commerciales ;*
 - 5. inciter les collectivités locales à moderniser les centres de tri et à diminuer leur nombre.*
-

Réponses

Réponse de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	172
Réponse de la ministre de la décentralisation et de la fonction publique	178
Réponse du président du conseil d'administration de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)	179
Réponse commune du président du conseil d'administration d'Éco-Emballages et du président du conseil d'administration d'Adelphe	180
Réponse du président-directeur général d'Aliapur	186
Réponse du président du conseil d'administration de Corepile	187
Réponse du président du conseil d'administration de Cyclamed.....	187
Réponse du président du conseil d'administration d'Écofolio	187
Réponse du président du conseil d'administration d'Écologic	191
Réponse du président du conseil d'administration d'Éco-systèmes	194
Réponse du président du conseil d'administration d'Éco TLC.....	197
Réponse du président d' <i>European Recycling Platform</i> (ERP)	198
Réponse du président du conseil d'administration du GIE France Recyclage Pneumatiques (FRP).....	202
Réponse du président du conseil d'administration d'OCAD3E.....	203
Réponse du président du conseil d'administration de Réylum	204
Réponse du président du conseil d'administration de Screelec	205

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE**

Commentaires généraux de la Cour sur le dispositif des filières
responsabilité élargie des producteurs (REP)

Je note tout d'abord que la Cour met en évidence un fonctionnement globalement satisfaisant des éco-organismes qu'elle a audités, et fait état de manière plus générale de l'intérêt des filières REP et des services importants qu'elles ont d'ores et déjà rendus, tout en indiquant que des améliorations du dispositif sont nécessaires à l'avenir.

Je partage pleinement ces constats généraux.

Depuis la première filière responsabilité élargie des producteurs (REP) formalisée réglementairement (celle des emballages ménagers, que j'ai moi-même mise en place en 1992), le dispositif des filières responsabilité élargie des producteurs (REP) a fortement progressé en termes de structuration, de performances et d'efficacité. L'ensemble des parties prenantes françaises y est désormais fortement attaché. La quinzaine de filières existant actuellement, couvrant des types de déchets très variés, nous permet d'avoir un recul significatif sur le dispositif que nous avons mis en place.

La France compte en effet parmi les pays ayant le plus eu recours au système des filières « responsabilité élargie des producteurs » (REP), l'ayant le plus structuré et ayant fortement gagné en maturité. De fait, notre système est une source d'inspiration pour de nombreux pays, ainsi que pour les réflexions en cours de la Commission européenne et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur ce sujet.

Le dispositif, qui associe d'une manière originale les leviers d'actions privés au service du service public de gestion des déchets, et draine désormais des montants financiers importants, a également soulevé des questions, donné lieu occasionnellement à des remises en question, et traversé des épisodes difficiles. Une certaine vigilance reste nécessaire.

Dans ce cadre, ce premier contrôle de la Cour me semble particulièrement utile : il confirme les fondements du dispositif et donne des pistes utiles pour le consolider.

Allant dans le sens des recommandations de la Cour, la loi de transition énergétique pour la croissance verte (LTECV), que j'ai portée au Parlement, n'a pas remis en cause le dispositif des filières

« responsabilité élargie des producteurs » (REP). Elle a procédé à plusieurs améliorations en ajustant certains paramètres, en procédant à plusieurs ajustements du dispositif, et a modifié légèrement le périmètre d'intervention de certaines filières.

De manière générale, la loi a confirmé le rôle important des filières dans notre dispositif national de gestion des déchets, l'amélioration que les filières ont apportée dans les performances de collecte et de valorisation des déchets, et leur rôle structurant en termes de création de filières industrielles et d'emplois.

Pour l'avenir, les filières « responsabilité élargie des producteurs » (REP) constitueront un atout pour la France dans sa transition vers l'économie circulaire. Les éco-organismes, initialement pensés pour contribuer en premier lieu à la gestion des déchets elle-même, peuvent voir leur rôle naturellement élargi à des missions liées à ces questions : production durable (écoconception), consommation durable (consommation auprès des consommateurs), prévention des déchets... La tentation peut exister, y compris pour le législateur, de demander aux filières « responsabilité élargie des producteurs » (REP) de prendre en charge des enjeux encore plus larges (comme le note la Cour au sujet du rôle joué par la filière des textiles, linges et chaussures pour le développement de l'économie sociale et solidaire) : il conviendra dans ce cadre de veiller au bon équilibre entre les divers enjeux.

Performances des filières

La Cour note les progrès réalisés dans les différentes filières et le fait que les objectifs sont variables selon les filières. Elle estime que les performances semblent marquer le pas dans certains cas.

En premier lieu, il me paraît important que les objectifs soient adaptés filière par filière, pour tenir compte des spécificités propres à chacune, en termes de fonctionnement et de maturité. Ainsi, selon les cas, certaines filières voient leurs objectifs exprimés principalement en taux de collecte à atteindre, d'autres en termes de taux de recyclage. Cette diversité me semble saine. Il me paraît également très complexe, dans ce cadre, de comparer les performances des filières entre elles.

La Cour s'interroge sur le fait que les objectifs de collecte fixés par les pouvoirs publics français apparaissent parfois plus ambitieux que ceux fixés au niveau européen. Ce point me semble à nuancer : à titre d'exemple, les objectifs de la nouvelle directive européenne sur les déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE) sont très ambitieux pour les années à venir, et impliquent un doublement de la

collecte par rapport aux objectifs français de la période d'agrément précédente.

En tout état de cause, il reste actuellement des gisements importants de progrès dans les différentes filières : amélioration de la collecte sur la filière des textiles qui ne capte actuellement qu'un quart des textiles usagés, extension du tri et du recyclage à l'ensemble des emballages en plastiques d'ici 2022 comme le préconise la loi de transition énergétique pour la croissance verte (LTECV).

Comparativement à certains pays européens, la France a encore des améliorations à apporter à son dispositif de gestion des déchets, et des gains environnementaux et économiques significatifs restent à portée de main. Il conviendra, à terme, de s'interroger, comme le note la Cour, pour ne pas chercher à améliorer les performances à un coût qui devienne démesuré ; mais ce sujet devra être évoqué de nouveau.

Je note enfin que sur la filière des papiers graphiques, la loi de transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) a prévu de lever certaines exemptions du champ de la filière, c'est ainsi notamment que les publications de presse entrent désormais dans son périmètre.

Un décret est en cours de préparation, qui devra préciser les conditions selon lesquelles certaines publications de presse pourront s'acquitter, en tout ou partie, de leur contribution en nature. Sur ce point mentionné par la Cour, je serai vigilante à ce que ce décret permette une amélioration significative de la cohérence de cette filière et de son soutien aux collectivités territoriales au service d'un meilleur recyclage effectif.

Amélioration de l'éco-conception via les filières « responsabilité élargie des producteurs » REP

La Cour note que la mise en place d'une modulation des éco-contributions versées aux éco-organismes pour favoriser l'écoconception n'a pas à ce jour eu d'effet très visible. Il me semble qu'il est un peu tôt pour tirer un bilan du dispositif, qui est encore en cours de déploiement opérationnel dans l'ensemble des filières. Ce principe reste cependant prometteur et a été confirmé dans la loi de transition énergétique pour la croissance verte (LTECV). Il inspire par ailleurs les réflexions en cours sur le paquet européen sur l'économie circulaire en cours de préparation : je partage à ce sujet la recommandation de la Cour visant à élargir ce principe au niveau européen.

Je prends également note avec intérêt de la recommandation de la Cour suggérant d'accentuer l'effort de recherche et développement attendu des éco-organismes.

Gouvernance interne des éco-organismes

Je me félicite de l'appréciation positive de la Cour concernant la bonne gouvernance interne des éco-organismes en place, et le contrôle assuré par les censeurs d'État. Cela montre que les organisations adoptées jusqu'alors par les éco-organismes sont saines.

Il n'en reste pas moins que la question du cadrage du statut des éco-organismes, et en particulier de la représentativité des différents metteurs sur le marché d'une filière au sein de leurs organes de décision, a été fortement posée, mais pas tranchée, à l'occasion des débats de la loi de transition énergétique pour la croissance verte (LTECV). Mes services poursuivront, en lien avec les parties prenantes, la réflexion sur la mise en place d'un éventuel statut juridique ad hoc plus formalisé pour les éco-organismes.

Concernant la concurrence entre plusieurs éco-organismes au sein d'une même filière, je partage l'analyse de la Cour sur le fait que le degré de concurrence n'est pas directement lié à la performance de la filière, et que les choix des metteurs sur le marché de mettre en place un ou plusieurs, éco-organismes présentent chacun des avantages et des inconvénients. Mes services, appliquant la loi, laissent à ce stade une liberté d'organisation à ce sujet. Sur plusieurs filières, l'apparition récente de plusieurs candidats au statut d'éco-organisme posera prochainement, toutefois, la question des modalités de transition, pour éviter de déstabiliser les organisations existantes.

De la même manière, mes services, tout en prenant note des remarques de la Cour, laissent les metteurs sur le marché définir eux-mêmes leurs charges de personnel.

Enfin, je note que le principe des « provisions pour charges » défiscalisées pour les éco-organismes n'a pas paru problématique à la Cour. J'ai bien noté néanmoins que ces provisions sont, pour certains éco-organismes, excessives et qu'il est nécessaire, non seulement de les encadrer par des minima et maxima, mais de rappeler à l'ordre les éco-organismes voire de les sanctionner sur ce point. Au-delà de ce dispositif, les recommandations de la Cour sur l'encadrement de ces provisions pour charge restent précieuses, notamment concernant la propriété de ces provisions, en cas de disparition de l'éco-organisme, sujet sur lequel j'ai demandé à mes services des analyses juridiques complémentaires.

Amélioration des dispositifs de communication auprès du grand public

J'ai prévu, dans le cadre de la loi de transition énergétique pour la croissance verte, l'harmonisation des schémas de collecte d'ici à 2025, ce qui répond à la recommandation de la Cour pour une efficacité de la communication pour faciliter le geste de tri du citoyen.

Je confirme par ailleurs que des débats sont d'ores et déjà en cours en vue de subordonner, comme le propose la Cour, les soutiens financiers aux collectivités des filières emballages et papiers à leur mise à jour des consignes de tri.

Plus généralement, j'approuve les propositions de la Cour sur la communication. Je partage par ailleurs sa remarque sur le fait que les éco-organismes devraient s'associer pour porter un message commun : mes services y travaillent actuellement dans le cadre des travaux de réajustement des filières papiers et emballages. Par ailleurs, mes services ont engagé un travail avec l'ensemble des éco-organismes pour élaborer une campagne de communication commune aux différentes filières. Une action supplémentaire envisagée est la généralisation du dispositif des « ambassadeurs de tri » pour les rendre transversaux, et pas seulement focalisés sur la filière des emballages ménagers. Enfin, il est en effet nécessaire d'éviter que les campagnes de communication promeuvent l'éco-organisme lui-même, ce qui n'a aucune utilité.

Pour ce qui concerne l'apposition de signalétiques de tri, je vais prochainement mettre à disposition un kit de communication pour expliquer le logo « triman » que l'on retrouve déjà sur de plus en plus de produits recyclables. Ce kit sera à destination de tous les vecteurs de communication capables de toucher le grand public comme les collectivités, les enseignes de la grande distribution, les producteurs soumis aux filières REP, les associations de consommateurs et les associations environnementales. J'envisage également une diffusion dans la presse. Plus généralement, une réflexion est nécessaire pour clarifier les signalétiques apposées par les éco-organismes dans le cadre du réajustement des filières emballages et papiers, dont la question de la suppression de l'obligation d'apposer un « point vert », voire l'interdiction de cette signalétique, que la Cour juge source de confusion.

Transparence des données, notamment pour les coûts de gestion des déchets

La loi de transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) apporte une réponse aux remarques de la Cour sur la transparence des données, en imposant une comptabilité analytique aux collectivités. Le

décret d'application sera publié avant la fin de cette année. Une réflexion pourra être menée, suite à vos recommandations, sur l'opportunité de conditionner les soutiens financiers aux collectivités des filières emballages et papiers à l'existence de cette comptabilité analytique.

En matière de collecte et de tri, je confirme que les orientations des études prospectives que mon ministère a menées avec l'ADEME vont se concrétiser dans les nouveaux cahiers des charges des filières emballages et papiers, dans le but de rationaliser les pratiques en massifiant les centres de tri. Le travail déjà engagé dans le cadre de l'extension des consignes de tri à l'ensemble des emballages va dans ce sens, et les résultats de l'appel à projet lancé par Éco-Emballages auprès des collectivités dans le cadre d'un plan de relance du recyclage est encourageant pour l'avenir.

Ces sujets restent sensibles, car il convient de trouver le bon équilibre entre gestion de proximité, et industrialisation du recyclage au niveau national. À ce sujet, si la proposition de la Cour de donner un rôle plus opérationnel aux éco-organismes est intéressante, elle reste prématurée à mon sens, tout en montrant l'importance que les collectivités trouvent des solutions pour améliorer les performances de leur service de collecte et de traitement des déchets.

Je confirme par ailleurs l'importance dans ce cadre d'une approche jointe des coûts relatifs aux filières des emballages et des papiers, et d'une meilleure coordination entre ces deux filières, voire la mise en place d'un organisme coordinateur agréé commun aux deux filières.

Par ailleurs, je partage le souhait exprimé que les filières permettent aux parties prenantes de s'entendre sur une vision partagée concernant l'émergence d'un tissu industriel permettant la transition vers économie circulaire dans chaque filière.

Encadrement des filières responsabilité élargie des producteurs (REP) par les pouvoirs publics

Pour ce qui concerne les structures de concertation des filières « responsabilité élargie des producteurs » (REP), les parties prenantes sont très attachées à la richesse des échanges que permettent les instances de concertation existantes : je l'ai constaté lors du travail récent sur la rationalisation de ces structures. Je note le constat de la Cour d'un foisonnement de ces structures et de l'utilité de rationaliser l'organisation, que je partage. La réforme mentionnée ci-dessus va aboutir en cette fin d'année et sera une étape importante pour mieux harmoniser les pratiques et les échanges entre filières.

De manière générale, le législateur et le Gouvernement ont pris de nombreuses initiatives dernièrement pour mieux encadrer le fonctionnement des filières. L'ensemble des éco-organismes sont désormais soumis à des « contrôles périodiques » par organismes indépendants, et des sanctions sont possibles en cas de non-respect de leur cahier des charges. Je prends note de la proposition de la Cour d'une augmentation des amendes dans ce cadre, qui nécessiterait cependant une évolution législative.

Par ailleurs, toutes les filières sont déjà couvertes par un agrément des pouvoirs publics (ou le seront prochainement, dans le cas de la filière des pneumatiques). Concernant les procédures d'agrément, vous signalez un manque de formalisation, une disparité des pratiques entre filières et une disparité du temps passé entre l'écriture du cahier des charges et l'analyse des dossiers de demandes d'agrément.

Mes services ont d'ores et déjà travaillé, dans le cadre des renouvellements d'agrément de 2016 et de ceux à venir, à une formalisation beaucoup plus structurée des procédures d'élaboration des cahiers des charges et d'analyse des demandes d'agrément, qui répondent aux remarques de la Cour.

Enfin, concernant le contrôle des non-contributeurs, je tiens à souligner que mes services vont poursuivre le travail maintenant engagé depuis trois années (1 334 courriers de rappel adressés, qui ont conduit dans la grande majorité des cas à une régularisation sans délai ; 130 mises en demeure et 36 amendes ont néanmoins dû être prononcées). On peut estimer les contributions revenues à l'ensemble des filières à la suite de ces contrôles à plusieurs millions d'euros.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA DÉCENTRALISATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

Ce document appelle quelques commentaires de la part du ministère de la décentralisation et de la fonction publique.

Il apparaît tout d'abord que les réalisations des éco organismes sont en moyenne proches des objectifs nationaux - et bien au-dessus des objectifs européens. Ce constat doit amener à la modération dans les recommandations de mises en place d'éventuelles sanctions en cas de non-respect d'une disposition.

Par exemple, sur la conditionnalité des versements des soutiens financiers aux collectivités locales que la Cour appelle de ses vœux, il est à noter qu'une utilisation trop punitive de ce type de dispositif risquerait de fragiliser les finances des collectivités territoriales. Une logique d'accompagnement et de soutien aux collectivités territoriales qui s'engagent dans la prévention et la valorisation des déchets semble plus adaptée. Il serait dangereux de rajouter de la rigidité à un système qui a besoin de s'adapter aux spécificités des filières et des territoires.

Le rapport note par ailleurs une amélioration notable de la transparence des collectivités territoriales, ce dont le gouvernement ne peut que se féliciter.

Les mesures relatives à la systématisation de la planification au niveau régional, au transfert de la collecte et de la gestion au niveau intercommunal et à la bonne information des organes délibérants contenues dans la loi dite NOTRe du 7 août 2015 ont d'ailleurs vocation à prolonger cette tendance vertueuse.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DE L'AGENCE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA MAÎTRISE
DE L'ÉNERGIE (ADEME)**

L'ADEME est effectivement concernée par ce sujet, en tant qu'opérateur de l'État chargé de missions d'expertise, d'observation et de suivi des filières REP, missions destinées à appuyer les pouvoirs publics dans la régulation de ces filières.

Globalement, nous n'avons pas d'observation majeure à formuler sur ce document, qui présente à nos yeux le grand intérêt d'apporter une vision et une analyse générales et transversales sur le fonctionnement économique des organismes qui gèrent ces filières, au-delà des spécificités propres à chacune d'elles.

L'agence partage la plupart des recommandations de la Cour, et souligne en particulier :

- la recommandation 1 qui la conforte dans son chantier en cours avec le MEDDE de développement de la signalétique Triman, tant auprès des industriels que du grand public ;*
- la recommandation 3 dans laquelle la Cour insiste sur la nécessité de la connaissance et de la maîtrise des coûts de la gestion et du*

recyclage des déchets, objectif que l'agence promeut depuis de nombreuses années et auquel elle contribue par des études économiques et par la mise à disposition d'outils adaptés ;

- *la recommandation 4, dont l'application faciliterait effectivement grandement les missions de l'agence en matière de recueil et de mise à disposition de données sur la gestion de déchets ;*
- *enfin, la recommandation 5 qui incite à la modernisation du parc de centres de tri, condition indispensable à nos yeux pour améliorer les performances environnementales et économiques de la valorisation des emballages et des papiers.*

Cette première analyse générale de la Cour sur les mécanismes économiques en œuvre dans les filières REP est donc particulièrement riche en enseignements et de nature à aider à l'amélioration de la régulation et de l'harmonisation de ces filières.

Certains points particuliers, de nature juridico-économique, qui ne sont pas traités dans ce document, pourraient utilement à notre sens faire l'objet d'analyses complémentaires ultérieures :

- *la question du statut des contrats entre les éco-organismes et les collectivités locales, et notamment le fait de savoir s'il s'agit de contrats de droit public ou de droit privé ;*
- *la question du statut des provisions pour charges futures engrangées par les éco-organismes dans un contexte concurrentiel : quel doit être leur devenir général en cas de non ré-agrément ? quel sort réserver aux provisions financées par des producteurs en cas de départ de ceux-ci vers un autre éco-organisme ? Ces questions deviennent en effet de pleine actualité au moment où d'une part l'un des éco-organismes de la filière DEEE n'a pas été ré-agréé, et où d'autre part la filière des emballages ménagers semble destinée à s'ouvrir à une concurrence entre plusieurs éco-organismes.*

**RÉPONSE COMMUNE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL
D'ADMINISTRATION D'ÉCO-EMBALLAGES ET DU PRÉSIDENT
DU CONSEIL D'ADMINISTRATION D'ADELPHÉ**

Dans son premier rapport sur les sociétés Éco-Emballages et Adelphe concernant les exercices 2007 à 2012 et actualisé pour l'exercice 2013, la Cour avait relevé les points positifs de la gestion des

deux éco-organismes. Ces points positifs, repris dans le rapport sur les éco-organismes, sont notamment les suivants :

- une nette hausse des quantités de déchets recyclés depuis la création d'Éco-Emballages et Adelphe ;
- une réduction significative du poids et du volume des déchets d'emballages ménagers ;
- des instances de gouvernance qui remplissent leur rôle ;
- une crise de trésorerie en 2008 qui a été résolue et qui a entraîné la mise en place de contrôles internes forts ;
- une situation financière saine et un niveau global de charges de structure maîtrisé ;
- un recouvrement satisfaisant des contributions.

La Cour relève par ailleurs la nécessité d'une meilleure connaissance des coûts des collectivités et d'une meilleure maîtrise de ces coûts, constat partagé par Éco-Emballages et Adelphe.

Dans un contexte où les coûts réels de la collecte sélective augmentent et le taux de recyclage stagne dans la filière emballages, Éco-Emballages et Adelphe ont lancé un projet visant à développer le recyclage du plastique à iso-coût d'ici 10 à 15 ans, grâce à la massification et l'automatisation plus forte des centres de tri.

Éco-Emballages, Adelphe et Écofolio partagent également une vision commune de transformation du dispositif de collecte sélective visant à améliorer le taux de recyclage et la compétitivité des matières tout en réduisant les coûts pour l'ensemble des acteurs. Ce dispositif cible repose sur trois principes structurants :

- une massification et une automatisation du tri ;
- un geste de tri identique sur l'ensemble du territoire qui se traduit par une collecte harmonisée en plusieurs flux et en apport volontaire ;
- une accélération de la transformation des centres de tri qui devront se spécialiser rapidement, en cohérence avec les nouveaux schémas de collecte.

La réussite de ce projet repose donc sur la capacité à faire évoluer les collectivités locales et les opérateurs. Il y a, à ce stade, peu de garanties de réussite de ce projet alors que la pression financière sur les systèmes REP est de plus en plus grande. Ce qui pose la question de l'évolution des rôles à donner aux sociétés agréées telle que soulevée par

la mission du CIMAP. Leur enjeu majeur aujourd'hui est de réussir la mise en œuvre de cette stratégie alors qu'elles disposent, comme la Cour le note, de peu de leviers directs sur le dispositif, car ce dernier est de la responsabilité opérationnelle des collectivités locales.

Au-delà de ces constats et conclusions que nous partageons avec la Cour, nous souhaitons apporter les précisions suivantes :

Atteinte des objectifs de recyclage

La Cour constate que « les progrès enregistrés tendent à plafonner depuis quelques années » et en analyse les raisons.

À cet égard, nous tenons à apporter la précision suivante : alors que les rémunérations versées aux collectivités locales par Éco-Emballages et Adelphe ont augmenté de 38 % entre 2010 et 2014 (pour une augmentation de 8 % des tonnes recyclées sur cette même période), on peut s'interroger sur le niveau de la TGAP ou encore sur l'utilisation de la tarification incitative (qui faisait partie des dispositions évoquées dans l'article 46 de la loi 2009-967 pour atteindre l'objectif national). D'après le bilan d'activité intermédiaire des sociétés Éco-Emballages et Adelphe réalisé par Ernst & Young pour le compte de l'ADEME, 150 collectivités françaises (sur près de 1000 au total), couvrant 3,5 millions d'habitants (sur 65 millions d'habitants au total), finançaient au 1^{er} janvier 2014 leur service de gestion des déchets par la tarification incitative. Pour la majorité de ces collectivités, le passage à la tarification incitative s'est accompagné d'une augmentation de la collecte séparée des emballages et journaux magazines.

Charges de personnel

Concernant les deux plus hautes rémunérations de dirigeants d'éco-organismes, la Cour indique que « Ces rémunérations paraissent élevées au regard de la taille et de la mission d'intérêt général des éco-organismes, qui sont financés par une éco-contribution prélevée sur les consommateurs ».

Le niveau de rémunération ne se fonde pas sur la taille d'une société ou sur le fait que la mission soit d'intérêt général mais sur le niveau de responsabilité. Chez Éco-Emballages, l'amplitude et la spécificité des domaines de compétences, les montants financiers en jeu (près de 700 M€ de chiffre d'affaires) et le niveau élevé de gouvernance justifient ce montant.

La détermination, la composition, le niveau et l'information sur la rémunération du directeur-général sont par ailleurs pleinement conformes aux recommandations contenues dans le « Code de

gouvernement d'entreprise des sociétés cotées » défini par l'Afep et le MEDEF, révisé en juin 2013, qui s'impose aujourd'hui comme la référence française en matière de gouvernance des entreprises privées.

Par souci de comparaison, il faut rappeler que le décret du 26 juillet 2012 impose aux mandataires sociaux des entreprises et établissements publics une rémunération qui ne doit pas être supérieure à vingt fois la moyenne des rémunérations des 10 % des salariés de ces entreprises les moins bien rémunérés. Si Éco-Emballages était soumis à ce décret (ce qui n'est pas le cas puisqu'il s'agit d'une entreprise privée), la rémunération du directeur-général serait conforme puisque :

- *son salaire est inférieur au plafond de 450 k€ fixé par le décret du 26 juillet 2012 pour les dirigeants d'entreprises publiques ;*
- *son salaire représente 11 fois (variable compris) la moyenne de 10 % des salaires les plus bas de l'entreprise alors que le décret permet une rémunération jusqu'à 20 fois la moyenne de 10 % des salaires les plus bas de l'entreprise.*

Enfin les contributions ne sont pas « prélevées sur le consommateur » mais font partie du coût de revient des produits mis sur le marché.

Sensibilisation au geste de tri

a) La Cour indique que « les campagnes de communication nationales menées par les éco-organismes ont trop souvent tendance à assurer leur propre promotion [...] ».

Or tout annonceur, émetteur d'une campagne de communication publicitaire doit être aisément identifiable¹³⁰. Éco-Emballages se conforme à cette obligation dans ses campagnes. Outre le respect d'une obligation, il faut souligner que la reconnaissance de l'émetteur est un élément majeur de la crédibilité du message et donc de son efficacité.

b) La Cour indique ensuite que « la référence omniprésente au Point Vert dans les campagnes nationales de communication d'Éco-Emballages comme sur les emballages concernés, [...] laisse croire au consommateur que la présence de ce logo sur un emballage signifie que ce dernier est recyclable ».

¹³⁰ « L'identité du professionnel de la communication doit être apparente. Le cas échéant, la communication commerciale doit mentionner des coordonnées afin de permettre au consommateur de contacter le professionnel de la communication sans difficulté ». Dispositions générales du Code ICC consolidé sur les pratiques de publicité et de communications commerciales : article 10.

Rappelons tout d'abord que l'obligation contractuelle d'apposition du Point Vert découle de l'obligation légale figurant à l'article R. 543-56 du code de l'environnement : « À cet effet, il identifie les emballages qu'il fait prendre en charge par un organisme ou une entreprise titulaire de l'agrément définit à l'article R. 543-58, selon les modalités qu'ils déterminent comme il est dit à l'article R. 543-57. [...] ».

L'article R. 543-57 précise quant à lui que les metteurs en marché qui recourent à un organisme agréé pour la gestion de leurs déchets d'emballages « passent avec lui un contrat qui précise notamment, la nature de l'identification des emballages [...] ».

L'identification des emballages est d'ailleurs reprise dans le chapitre II du cahier des charges d'agrément : « le titulaire s'assure auprès de ses cocontractants de l'identification de leurs emballages en accord avec les articles R. 543-56 et R. 543-57 du code de l'environnement ».

Par ailleurs, conscients de la nécessité de clarifier la signification du Point Vert ainsi que les consignes de tri, Éco-Emballages et Adelphe incitent depuis 2012 leurs adhérents à apposer une consigne de tri claire que ce soit pour les éléments d'emballages recyclables (« à trier / à recycler ») ou pour les éléments d'emballages destinés aux ordures ménagères (« à jeter »). Une consigne de tri prête à l'emploi est proposée par Éco-Emballages et Adelphe (l'Info Tri Point Vert) qui contribue ainsi à lever l'ambiguïté sur la signification du Point Vert. L'Info Tri Point Vert est aujourd'hui présent sur 30 milliards de packs. Au regard de cette volumétrie et de son impact sur le geste de tri, il est regrettable que cela ne soit pas mentionné dans le rapport de la Cour.

c) La Cour indique que l'apparition du Triman « vise à clarifier les choses ».

Le Triman n'a pas vocation à remplacer le Point Vert qui n'a pas la même signification. Pour rappel, la signalétique Triman doit être apposée pour les produits recyclables soumis à un dispositif de responsabilité élargie du producteur et qui relèvent d'une consigne de tri, alors que le Point Vert signifie que le metteur en marché contribue financièrement au dispositif de gestion des déchets d'emballages ménagers.

D'ailleurs l'État a demandé à Éco-Emballages d'intégrer le triman dans sa charte graphique Info Tri Point Vert, ce qu'Éco-Emballages a fait dès la publication du décret.

d) Dans un encadré, la Cour illustre la multiplicité des messages sur les emballages.

Comme évoqué précédemment, il est regrettable que l'Info Tri Point Vert soit présenté comme brouillant les messages alors qu'il s'agit d'une consigne de tri claire et harmonisée qui permet d'aider le consommateur dans son geste de tri et de clarifier la signification du Point Vert. Les résultats des études menées auprès des Français prouvent l'efficacité de l'Info Tri Point Vert (étude Opinion Way de décembre 2013 sur la base d'un échantillon représentatif de la population française) :

- pour près de 9 personnes sur 10, l'Info Tri donne envie de trier ;*
- 45 % des personnes interrogées affirment avoir déjà vu ce pictogramme. Chez les 18 – 34 ans, on atteint un score de 71 % de reconnaissance. L'Info-tri Point Vert est aujourd'hui la consigne de tri la plus reconnue ;*
- 82 % des consommateurs interrogés déclarent que l'Info-tri Point Vert permet de mieux comprendre quel geste adopter pour trier correctement leurs emballages.*

e) La Cour indique que « Les éco-organismes devraient inciter leurs adhérents à apposer une consigne de tri claire et harmonisée ».

C'est justement ce qu'Éco-Emballages et Adelphe font depuis 2012 avec l'Info Tri Point Vert qui est aujourd'hui présent sur 30 milliards de packs.

f) La Cour constate « qu'à l'exception de la filière des déchets électriques et électroniques, l'éco-contribution n'est pas visible pour le consommateur » et considère que cela « nuit à l'efficacité globale du dispositif ».

Sur ce point, nous souhaitons préciser que concernant les déchets électriques et électroniques, la contribution visible ne s'applique qu'au seul coût de gestion des déchets historiques (pour les équipements mis sur le marché avant le 13/08/2005), hors coût de collecte.

Par ailleurs, cette question de la visibilité de la contribution pose de nombreuses problématiques de droit de la concurrence comme a pu le préciser le conseil de la concurrence dans son avis n° 99-A-22 du 14 décembre 1999.

La généralisation du principe de la contribution visible remettrait par ailleurs en cause des principes fondamentaux de la REP comme l'internalisation des coûts de gestion du déchet et l'incitation à l'éco-conception. Le principe de contribution visible tendrait ainsi à faire

évoluer la Responsabilité Élargie des Producteurs vers l'instauration d'une taxe.

Nous considérons dès lors que la généralisation d'un tel principe aux autres REP pose énormément de questions quant à son efficacité et sa faisabilité juridique qui nécessitent une réflexion approfondie avant toute conclusion.

Les coûts de la collecte

Concernant les déchets d'emballages ménagers, la Cour indique que « les soutiens financiers accordés par les éco-organismes [...] tiennent insuffisamment compte des fortes disparités constatées dans les coûts complets, de collecte et de tri.

Nous ne partageons pas cette conclusion car si les soutiens tiennent compte de disparités de coûts constatées qui ne seraient pas liées à des caractéristiques intrinsèques de collectivités, alors les collectivités ne seront pas incitées à faire baisser leurs coûts. 5.

Les coûts du tri

La Cour indique qu'un « rapprochement d'Éco-Emballages et d'Écofolio pourrait être envisagé » mais qu'une « fusion sans changement de modèle industriel rendrait peu envisageable la collecte séparée des papiers ».

Nous vous proposons de préciser que le modèle industriel évoqué par les deux entreprises est d'aller vers un modèle de collecte fibreux/non fibreux, dont l'intérêt est de baisser le coût des flux de cartons et papiers et de s'inscrire dans les standards des grands pays européens.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL D'ALIAPUR

Je vous informe que je ne souhaite pas formuler de réponse particulière à ce rapport.

En revanche, notre organisme entend apporter tout son soutien à la troisième recommandation émise par la Cour concernant la visibilité de l'éco-contribution. En effet, une ligne séparée sur facture, comme cela est le cas pour d'autres types de déchets en France ou pour les pneumatiques dans bien d'autres pays européens, permettrait de lutter efficacement contre les metteurs sur le marché ne respectant pas la loi et ainsi améliorer la qualité du traitement de l'intégralité des pneus usagés.

Aliapur se tient à la disposition des pouvoirs publics, et plus particulièrement du MEDDE afin de définir les modalités de mise en œuvre de ce mécanisme.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DE COREPILE**

Je vous informe que ce document n'appelle pas d'observation particulière de ma part.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DE CYCLAMED**

Nous tenons à vous signaler que nous n'avons pas de commentaires à faire sur cette excellente synthèse.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
D'ÉCOFOLIO**

Écofolio souhaite apporter les précisions suivantes :

• Concernant le champ d'action d'Écofolio et le taux de recyclage des papiers graphiques.

La Cour indique « En outre, certains objectifs assignés aux éco-organismes ne relèvent qu'en partie de leur champ d'action. Par exemple, certains papiers ne sont pas assujettis à l'éco-contribution. Néanmoins, l'objectif de recyclage assigné par l'État à Écofolio est calculé sur l'ensemble des papiers, y compris ceux non-assujettis. »

- *En regard d'une référence à la responsabilité partielle : Écofolio rappelle que la REP papiers est une REP contributive. À ce titre, la collecte et le traitement des vieux papiers sont assurés par le service public de gestion des déchets (SPGD), Écofolio intervient donc en*

support financier et en accompagnement de moyens (barèmes incitatifs, préconisations techniques, appuis divers, communication, R&D...). La mission d'Écofolio définie au cahier des charges est « de mettre en œuvre en partenariat avec les autres acteurs de la filière, les actions nécessaires pour contribuer à augmenter le taux de recyclage ». Ainsi, l'atteinte du taux de recyclage de la filière inscrit dans le cahier des charges d'agrément de l'éco-organisme relève-t-elle de la responsabilité partagée des acteurs de la filière (en premier chef des collectivités et de leur prérogative de SPGD).

- *Sur l'exonération de contribution de certains papiers : Écofolio rappelle également que son champ d'action opérationnel couvre bien l'ensemble des papiers graphiques soumis à la REP qu'ils soient ou non assujettis à cette dernière. Ce sont bien l'ensemble des papiers assujettis ou non à l'éco contribution qui sont collectés en vue du recyclage. À l'exception des soutiens financiers aux exutoires toutes les autres actions concernent l'ensemble des papiers (accompagnement au changement, actions de communication, sensibilisation, information (« Tous les papiers se trient et se recyclent ») les études et R&D. L'objectif de recyclage porté au cahier des charges est également calculé sur l'ensemble des papiers graphiques collectés par le SPGD qu'ils soient ou non assujettis à la REP.*

La Cour indique « à l'inverse, parmi les cinq éco-organismes en situation de monopole, celui en charge des médicaments atteint ses objectifs, mais pas ceux en charge des textiles ou des papiers graphiques. »

Écofolio précise que le taux de recyclage des papiers graphiques collectés par le service public de gestion des déchets atteignait 47 % pour l'année de déclaration 2012, 49 % en 2013 et 52 % en 2014. Les objectifs de taux de recyclage à atteindre pour la filière fixés dans le cahier des charges d'agrément pour 2016 et 2018 sont respectivement 55 % et 60 %. À date, si le taux de recyclage continue à progresser à la même vitesse qu'entre les années de déclaration 2012 et 2014 (4 % à 6 % par an), ces objectifs devraient être atteints. Dans ce contexte, Écofolio considère que la perspective d'atteinte de cet objectif à fin d'agrément est favorable et que l'on ne peut pas considérer comme non atteint un objectif qui est fixé pour 2016.

- Concernant l'éco conception

La Cour indique « Dans les autres filières, l'éco-modulation et la prévention sont encore en phase de démarrage, de telle sorte qu'il n'est pas facile d'en apprécier les résultats concrets ».

Écofolio souhaite préciser que bien qu'en phase de démarrage dans la filière papiers, l'éco-modulation et la prévention produisent après deux ans des résultats significatifs. En effet, le barème éco-différencié a été introduit en 2013 et Écofolio a fléchi une partie importante de ses budgets de R&D à la recherche de nouvelles alternatives aux éléments perturbateurs du recyclage qui sont dès à présent mises en œuvre par les metteurs en marché. En deux ans, les pratiques d'écoconception ont permis de réduire de plus de 11 % les perturbateurs, d'augmenter l'usage du papier recyclé (+ 25 %) et de réduire l'usage du non tracé (- 28 %). À date 55 % des papiers concernés par l'éco contribution sont éco-conçus. Pour preuve l'action d'Écofolio a été retenue par le World Economic Forum 2016 pour illustrer le programme Mainstream.

- Concernant les situations financières

« La Cour relève par ailleurs que le montant des éco-contributions perçues par les éco-organismes est déterminé par le montant des soutiens à verser aux collectivités locales ou opérateurs de collecte et de traitement, ce qui les met d'office dans une situation confortable et sans équivalent ».

Cette situation est certes sans équivalent et spécifique aux éco-organismes. Cependant, Écofolio estime que pour la filière papiers, cette situation ne peut être considérée comme confortable du fait notamment de la baisse du gisement et de l'augmentation du taux de recyclage qui génèrent un effet ciseaux et induisent un déséquilibre financier important que les metteurs en marché doivent compenser par l'augmentation de leur éco-contribution. Le censeur a ainsi régulièrement veillé à ce que la provision pour charges futures intègre ce niveau de risque élevé au-delà de la réserve « légale » préconisée par les cahiers des charges.

- Concernant les campagnes de communication nationales

La Cour indique « Par ailleurs, les campagnes de communication nationales menées par les éco-organismes ont trop souvent tendance à assurer leur propre promotion, à savoir le nom de l'éco-organisme, alors que devrait être exclusivement privilégiée la promotion du geste de tri. »

Écofolio souhaite indiquer que sa stratégie de communication s'articule autour de la communication nationale de cause, l'information locale sur le geste de tri et la sensibilisation des publics cibles, notamment les plus jeunes. Écofolio a axé, depuis sa création en 2007, l'ensemble de ses campagnes de communication auprès des citoyens sur le geste de tri et a entrepris régulièrement des sondages sur l'impact des campagnes nationales. Les campagnes nationales ont été saluées par les différents acteurs de la filière comme des campagnes de cause qui ont pour but de donner le sens du geste de tri afin de faire adhérer le citoyen-trieur à cette dynamique et non comme des campagnes de marques. Les post-tests effectués à l'issue de chaque campagne par Écofolio ont démontré leur efficacité sur le geste de tri. La CCA de la filière papiers a régulièrement salué ce point.

- Concernant la mise à jour des consignes de tri

La Cour indique « Dans la filière des papiers, un sondage récent portant sur la campagne d'affichage d'Écofolio montre notamment que seulement trois français sur dix déclarent recevoir les mêmes consignes dans leur commune que celles communiquées par Écofolio et que, « parmi ceux qui estiment que les consignes de tri qu'ils reçoivent dans leur ville sont erronées, la moitié serait prête à suivre les consignes d'Écofolio, l'autre moitié préférant suivre les consignes locales ».

Écofolio souhaite préciser que la consigne qu'il préconise « tous les papiers se trient et se recyclent » est celle décidée par l'ensemble des acteurs de la filière en 2008 et conforme aux potentialités du désencrage. Malheureusement la consigne majoritairement en vigueur (« triez les journaux revues et magazines ») date des années 80 (à l'époque les usines ne pouvaient consommer que ce type de fibre). Malgré des actions cibles et diverses et un partenariat signé avec l'éco-organisme en 2013 les collectivités locales n'ont globalement pas procédé à la modernisation des consignes à l'habitant.

Pour faciliter la mise à jour des consignes de tri, Écofolio a mis en place depuis 2013, une enveloppe financière d'un million d'euros par an qui est faiblement consommée par les collectivités. Un sondage récent montre que seulement 26 % des collectivités avaient leur consigne à jour en 2015. Le point noir demeure la méconnaissance par les Français des bonnes consignes de tri. Il s'agit d'un véritable obstacle à une progression plus rapide du taux de recyclage. 16 % des Français seulement connaissent véritablement la bonne consigne de tri en 2014 (vs. 13 % en 2013). Le fait que les collectivités locales n'aient que partiellement mis à jour les consignes de tri est aujourd'hui un frein majeur à la progression du recyclage des vieux papiers en France.

- Concernant la sensibilisation au geste de tri

La Cour indique que « les éco-organismes devraient inciter leurs adhérents à apposer une consigne de tri claire et harmonisée sur les tous les objets et les emballages, indiquant les éléments recyclables et la procédure de tri à suivre ».

Écofolio indique que conformément aux dispositions du chapitre III-4 « Marquage des produits » de son cahier de charges, il a mis en conformité sa politique de marquage avec la signalétique commune dès sa mise en place. En complément, Écofolio collabore avec Éco-emballages et les autres éco-organismes pour la mise en place d'une consigne de tri claire et harmonisée à travers l'info tri intégrant le Triman prévu par les textes.

- Concernant la transparence des données (collectivités locales)

La Cour indique que « Ces retards sont encore plus accusés dans la filière des papiers graphiques où il n'existe pas de données opposables sur les coûts de gestion des papiers en France, faute d'études et de publications spécifiques. Pour le cas, actuellement majoritaire en France, où papiers et emballages sont déposés dans le même bac, l'absence de clé d'allocation ne permet pas d'établir un coût de référence pour les seuls papiers ».

Écofolio dispose de données macro sur la filière papiers graphiques mais ne dispose pas à ce jour de données détaillées au niveau des collectivités (ex : schéma de collecte) qui lui permettraient de mettre en évidence les coûts respectifs des papiers et des emballages aujourd'hui confondus, et ainsi de disposer de données communes aux deux filières et opposables. Des échanges sont en œuvre depuis plusieurs années avec l'éco-organisme Éco-emballages afin de pouvoir partager des bases de données sans succès à date.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION D'ÉCOLOGIC

- Sur la concurrence entre les éco-organismes

Le rapport affirme : « Inversement un éco-organisme en situation de monopole aura davantage de latitude pour contrôler les déclarations

de mises sur le marché de ses producteurs adhérents et pour pratiquer une péréquation tarifaire » Le commentaire d'Écologic est le suivant :

1. La première partie de cette affirmation n'est pas totalement exacte : les producteurs adhérents à un éco-organisme acceptent volontiers les audits de déclarations qui sont le gage d'un terrain concurrentiel égal. Il n'existe donc aucun frein de ce point de vue pour des éco-organismes en concurrence. Par ailleurs, la concurrence est favorable à la recherche des non contributeurs, puisque ces clients qui s'ignorent sont de potentielles sources de chiffres d'affaires supplémentaires. La dénonciation des producteurs non contributeurs peut poser un problème si l'éco-organisme dénonciateur est connu. Dans le cas contraire, et c'est le cas actuellement pour la filière DEEE, ce n'est pas un problème.
2. Il est indéniable en revanche que la situation de monopole facilite la « péréquation tarifaire », l'éco-organisme ayant l'entière prérogative du barème et plus précisément de la répartition des coûts sur les différents segments de producteurs. Mais ce n'est pas un avantage, bien au contraire. Nous pensons que ce pouvoir est exorbitant et qu'il peut mener à des abus ou, à minima, à une perte de confiance des producteurs vis-à-vis des éco-organismes. C'est d'ailleurs souvent le soupçon que certaines classes de producteurs supportent plus que leurs parts légitimes qui conduit à des difficultés voire des disfonctionnements sur les filières.

- Connaissance du gisement et performance de collecte

Le rapport constate : « Cependant, la performance des éco-organismes est, dans un certain nombre de filières, pénalisée par une connaissance partielle du gisement, un nombre important de producteurs non-contributeurs, ainsi que par des pratiques illégales, telle que la collecte sauvage. 65 % des déchets d'équipements électriques et électroniques et 63 % des déchets textiles échappent ainsi à la collecte sélective ».

1. Pour la filière DEEE, ce n'est pas la mauvaise connaissance du gisement qui définit sa performance de 35 % de taux de retour en 2013. Nous savons depuis longtemps qu'une majorité des flux DEEE échappe à notre filière parce qu'elle est prise en charge directement par la filière historique de recyclage (récupérateurs/ferrailleurs) qui en extrait la valeur économique. Lors du réagrément DEEE ménager en 2009, l'un des éco-organismes DEEE avait proposé de développer les relations avec les récupérateurs afin d'inclure ces tonnages dans la filière pour atteindre les objectifs très ambitieux de collecte fixés

par les pouvoirs publics. Cette solution a été jugée à cette époque prématurée et n'a donc pas été retenue. Face à la stagnation de la collecte DEEE à partir de 2012, cette option a été explorée par les éco-organismes DEEE dès 2014 et a été inscrite dans le nouveau cahier des charges pour la période 2015-2020. Il s'agit du flux « Autres » issu principalement des récupérateurs, qui représentera conformément au cahier des charges plus de 10 % des collectes en 2015, permettant ainsi de dépasser l'objectif de 40 % de taux de retour en 2015 du nouvel agrément.

2. *La discussion sur les provisions implique que ce ne sont pas les moyens financiers disponibles des éco-organismes qui auraient limité les collectes. Dans ces conditions, quel est le lien entre le nombre, supposé important, de producteurs non-contributeur et les performances de collecte ? Nous pensons que ce lien est faible. En revanche les non-contributeurs créent un terrain concurrentiel inégal qui, si le problème est important, peut miner la coopération des producteurs contributeurs. En tout état de cause, les non-contributeurs représentent a priori une proportion faible des mises sur le marché sur la filière ménagère des DEEE qui constitue plus de 95 % des contributions.*

- Procédure d'agrément

Le rapport titre : « Une procédure d'agrément peu formalisée et insuffisamment rigoureuse ».

À la lecture de ce paragraphe du rapport de la Cour des comptes, on a l'impression que les débats et réunions autour de la définition du cahier des charges constituent un problème. Ce n'est pas le cas. Il serait paradoxal de réduire le débat afin d'accélérer l'écriture du cahier des charges alors même qu'on cherche à augmenter la rigueur de la procédure d'agrément. Le cahier des charges est essentiel parce qu'il définit ce que seront les impacts environnementaux, sociaux et économiques de la filière sur les 6 années de la période d'agrément. Notamment l'impact économique des cahiers des charges est commensurable de 6 années de contributions toute filière confondues soit 9 milliards d'euros de contributions. Cela mérite d'y passer le temps nécessaire. Il faut, à minima, conserver et structurer les débats et y ajouter une véritable analyse d'impact menée par une entité autonome. Ce travail doit être planifié afin d'avoir un cahier des charges disponible 6 mois avant la fin de l'agrément en cours.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION D'ÉCO-SYSTÈMES

- Remarques concernant les objectifs de collecte diversement atteints

Dans l'analyse d'évaluation des performances de collecte des différentes filières REP, la Cour souligne à juste titre que les objectifs de collecte de la filière des DEEE sont issus d'une réglementation européenne et d'une réglementation française fixant des objectifs allant au-delà des exigences européennes. Dans la partie traitant des raisons de la non atteinte des objectifs, la Cour ne mentionne ni les particularités de la filière DEEE sur l'évolution des mises en marché au cours de la période étudiée, ni l'attrait économique des « déchets », particularités qui ont un impact essentiel sur le niveau de collecte.

Tout d'abord, la France avec une collecte de 7 kg/an/hab. en 2013, a largement dépassé l'objectif européen fixé à 4 kg. Concernant la faible progression de la collecte en kg/an/hab. sur la période de 2010 à 2013 (+ 9,1 %) après une période de croissance très forte entre 2008 et 2010 (+ 46,9 %), la Cour omet de mentionner que les mises en marché, pendant la période 2010 à 2013, ont diminué de 8,2 %. En fait, le taux de collecte qui mesure le tonnage collecté comparé aux tonnages mis en marché, n'a cessé d'augmenter depuis la création de la filière, progressant de 48 % entre 2008 et 2010 (au même rythme que la croissance de la collecte), puis de 19 % entre 2010 et 2013 (à un rythme bien plus soutenu que la croissance de la collecte), pour atteindre 37,5 % en 2014.

Deuxième particularité et non des moindres, les éco-organismes DEEE (hors lampes) opèrent dans un marché où les déchets ont une « valeur » marchande assez importante, du fait de la valeur « métal » de certains de ces équipements pour tous les acteurs qui pratiquent un recyclage purement économique sans dépollution, ni respect des taux de recyclage fixés par la réglementation. Les éco-organismes sont donc en concurrence avec des filières aux pratiques illégales (non-respect de la réglementation ou exportation illégale), pour lesquelles ils n'ont pas les moyens d'agir, les actions étant du ressort de la puissance publique.

Les obstacles, liés à la difficulté de modifier les habitudes des ménages en vue de mieux trier les DEEE, cités dans le rapport, sont mineurs comparés aux pratiques décrites ci-dessus, d'autant plus qu'Éco-systèmes a consacré plus de 53 M€ en communication pour informer les consommateurs sur les bons gestes d'apport, entre 2010 et 2014.

Le commentaire concernant la sous-utilisation des ressources financières d'Éco-systèmes perd de son sens à partir du moment où les principales actions à mener sont d'ordre public et non du ressort de l'éco-organisme.

Dans le cadre de l'agrément 2015-2020, Éco-systèmes a ouvert la voie d'une nouvelle croissance de la collecte en travaillant avec les parties prenantes de la filière et les pouvoirs publics pour développer de nouveaux canaux de collecte et garantir la traçabilité, la dépollution et l'atteinte des taux de valorisation des DEEE collectés dans ces circuits. En 2015, le taux de collecte devrait atteindre 43 % et dépasser l'objectif du cahier des charges d'agrément pour l'année 2015.

- *Remarques concernant les marges d'amélioration*

Dans l'analyse réalisée par la Cour, l'un des points d'attention porte sur « des provisions pour charges futures et une trésorerie parfois excessives de certains éco-organismes », un tableau (graphique 3) présente les provisions de différents éco-organismes, en 2013, exprimées en nombre de mois d'éco-contribution encaissés.

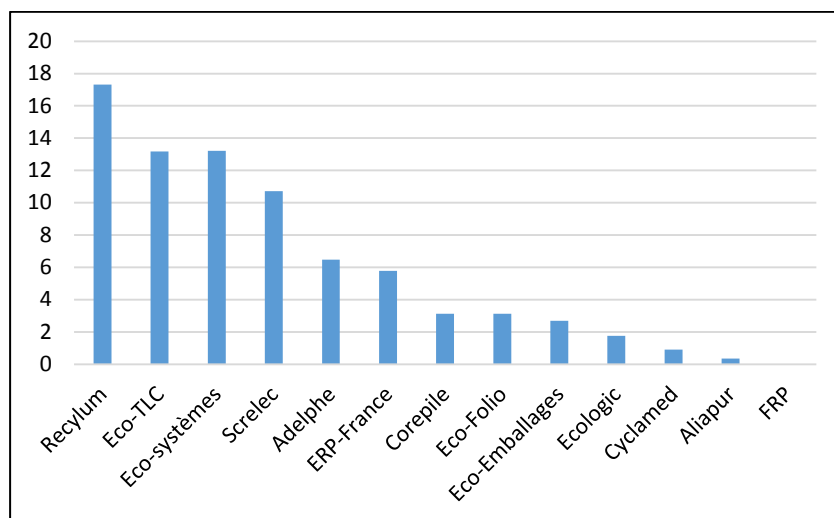
Cette comparaison soulève les remarques suivantes de la part d'Éco-systèmes : en effet une spécificité de la filière DEEE (hors lampes) est que, pour cette seule filière, le chiffre d'affaires permettant de financer l'ensemble des coûts est constitué d'une part des contributions venant des producteurs et d'autre part de façon non négligeable (37,5 % en moyenne en 2013) de recettes matières. Cela biaise l'analyse comparative proposée dans le graphique 3, car pour les filières hors DEEE le calcul est réalisé en comparant le niveau des provisions pour charges futures au chiffre d'affaires annuel total (les contributions sont égales au chiffre d'affaires), alors que pour les filières DEEE (hors lampes) le ratio ne prend en compte qu'une partie du chiffre d'affaires (les seules contributions, montant qui ne permet de financer l'ensemble des coûts).

Les pouvoirs publics ont d'ailleurs pris en compte ce raisonnement pour le calcul du seuil et du plafond des provisions pour charges futures dès 2012 pour la filière DEEE professionnels et à compter du 1er janvier 2015 pour la filière DEEE ménagers, sur la base d'une recommandation de la commission d'harmonisation et de médiation des filières.

Désormais, le calcul du ratio en nombre de mois de provisions d'une année est rapporté aux coûts totaux de l'exercice précédent. Ce rapport de la Cour des comptes mentionne d'ailleurs dans un paragraphe précédent qu'Éco-systèmes dispose en 2013 d'un montant de provisions équivalent à une année de dépenses.

En application d'une méthode de calcul comparable entre filières (chiffre d'affaires ou coût totaux), le graphique 3 serait le suivant :

Nouveau graphique : provisions des éco-organismes en 2013, exprimées en mois de chiffres d'affaires (éco-contributions et recettes matières)



Source : rapport ADEME DEEE 2013 et graphique 3 du rapport pour les éco-organismes des autres filières.

• Raisons de l'existence de provisions pour charges futures dans les comptes des éco-organismes :

Les éco-organismes sont des sociétés à but non lucratif, agréées par les pouvoirs publics, ils ne peuvent faire de bénéfice. Conformément au cahier des charges, les excédents annuels sont dotés en provisions pour charges futures, celles-ci permettent de sécuriser durablement le fonctionnement des éco-organismes et correspondent à la notion de fonds propres nécessaire à toute société.

Il s'agit de permettre d'absorber les risques associés aux fluctuations des activités (évolution des tonnages, contributions, baisse du cours des indices matières,...). Les éco-organismes doivent également être en capacité de se couvrir contre les risques généraux liés à l'évolution du contexte technologique, politique et juridique de la protection de l'environnement.

Or, compte tenu de la non-lucrativité, les fonds propres des éco-organismes se limitent au seul capital social et sont donc faibles au regard des volumes d'activité. (Ainsi, pour Éco-systèmes, les capitaux

propres s'élèvent à 1 M€, pour un volume d'activité représentant plus de 200 millions de coûts).

La provision pour charges futures correspond à cette notion de ressource durable, de fonds de roulement nécessaire à toute société.

Pour certaines filières dont les produits mis en marché peuvent avoir des durées de vie très longues, avec des technologies amenées à évoluer rapidement et des producteurs qui peuvent disparaître, un niveau de provision élevé est parfois nécessaire pour couvrir les dépenses futures d'équipements qui se trouveraient orphelins de producteurs, c'est le seul moyen de garantir la pérennité d'un financement de la filière. (cas des DEEE).

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION D'ÉCO TLC

Suite à la lecture de ce document, je souhaite porter à votre connaissance les observations suivantes concernant l'importance de la trésorerie d'Éco TLC relevée dans votre rapport.

La filière des TLC usagés (textiles, linge de maison et chaussures) pour laquelle Éco TLC SAS est l'éco-organisme a fait l'objet d'un premier contrôle pour les exercices 2008 à 2014.

Le contrôle a porté sur l'amont de la filière REP (contributions versées à l'éco-organisme et périmètre de la filière), sur la gouvernance et la gestion de l'éco-organisme, et sur l'aval de la filière REP (opérateurs de collecte et de tri et collectivités territoriales). Le contrôle a également évalué l'efficacité et l'efficience de la filière REP, du point de vue économique et industriel, de la protection de l'environnement et du point de vue social.

Le contrôle a su tenir compte du contexte de démarrage de la filière REP, filière qui doit continuer à progresser fortement, quantitativement et qualitativement, d'ici 2020.

Le conseil d'administration a toujours veillé à ce que le montant des provisions, et donc des fonds disponibles, respecte les prescriptions du cahier des charges de l'éco-organisme.

Les provisions pour charges futures, réglementées dans le cahier des charges (arrêté ministériel du 3 avril 2014, chapitre II, article 2.2),

sont déterminantes dans le bilan de l'éco-organisme, qui ne saurait pour cette raison être jugé selon les ratios bilanciaux habituels.

Le cahier des charges prend à juste titre un horizon de budgétisation des provisions sur toute la durée de l'agrément (les six prochaines années), tant dans l'intérêt public de sécuriser les financements de l'éco-organisme, que de donner aux metteurs sur le marché une visibilité sur l'évolution de leurs éco-contributions.

L'éco-organisme se doit de disposer des moyens en ligne avec les objectifs ambitieux de doublement des volumes de tri des TLC usagés et des coûts associés, tout en évitant de soumettre les contributions à des ajustements d'amplitude trop forte en hausse ou baisse.

Enfin, si la trésorerie est importante rapportée au montant moyen des contributions versées, le fait d'un appel en 2009, au cours du premier exercice comptable, des montants dus au titre de trois années (2007, 2008, 2009) explique ce ratio apparemment élevé.

Éco TLC, dont la vocation n'est effectivement pas de gérer des fonds, a mené de manière consciencieuse, rigoureuse et responsable la gestion de l'éco organisme. Celle-ci ayant d'ailleurs été approuvée sans observation ni réserve par les commissaires aux comptes et enfin, par les associés contributeurs lors de chaque assemblée générale de la société.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT D'EUROPEAN RECYCLING PLATFORM (ERP)

Les éco-organismes opérationnels organisent les opérations de collecte et de traitement, mais à ma connaissance ne les assurent pas eux-mêmes, ne possédant ni moyens logistiques, ni unités de traitement. La différence avec les éco-organismes financiers est qu'ils passent les marchés avec les fournisseurs (rôle dévolu aux collectivités dans le cas des éco-organismes financiers).

Les objectifs plus ambitieux de la France sur les piles et accumulateurs usagés s'expliquent par l'antériorité de la collecte des piles en France. En 2008, date d'entrée en vigueur de la directive P&A, le taux de collecte constaté en France s'établissait déjà à 28 % soit au-dessus de l'objectif 2016 de la directive. Les objectifs plus ambitieux sur les DEEE visaient quant à eux à préparer la montée en puissance pour atteindre le minimum de 45 % en 2016 prévu par la directive (en 2009,

date de la préparation du cahier des charges, ce taux ou un taux proche était déjà envisagé).

Un facteur expliquant la non-atteinte des objectifs de collecte des DEEE est aussi la préexistence d'acteurs économiques (formels ou informels) attiré par la valeur des métaux contenus dans les DEEE (sans considération particulière pour la dépollution, au moins pour certains d'entre eux). L'évolution de la réglementation devrait amener les acteurs formels à s'associer par contrat aux éco-organismes ou à disparaître.

Sur les provisions, on peut en effet se demander pourquoi les provisions excessives n'ont pas été utilisées pour augmenter la collecte sur la période auditée.

Un autre attrait de la concurrence est qu'elle permet une meilleure chasse aux non-contributeurs, car chaque éco-organisme a intérêt à augmenter sa part de marché, le tonnage sous son contrôle afin de mieux répartir ses frais de structure. A contrario, un monopole peut se contenter d'augmenter ses prix : ses adhérents n'auront de toute façon pas le choix.

Il faut moduler l'affirmation selon laquelle l'État a laissé à chaque filière la liberté de s'organiser en rappelant que l'État a organisé de façon délibérée un monopole sur la sous-filière DEEE « Panneaux photovoltaïque » en refusant d'agréer ERP France, pourtant apporteur de 35 % de part de marché matérialisés par des lettres d'intention signées.

Par ailleurs la Cour elle-même recommande pour la fusion des deux éco-organismes piles, pourtant en vraie concurrence (ce qui ne s'applique pas, bien entendu, à la filière emballage dans sa configuration actuelle).

L'influence des producteurs sur les décisions des éco-organismes peut constituer un frein au déploiement de l'éco-modulation, source de tracasserie administrative très localisée.

De plus, dans le cas des DEEE, l'éco-modulation ne se traduit pas sur le compte d'exploitation des entreprises, du fait de la contribution environnementale qui fait porter le coût final de la REP au consommateur. Que le produit soit affecté d'un bonus ou d'un malus, l'effet est le même dans la comptabilité de l'entreprise : nul. Une meilleure incitation serait peut-être de permettre aux entreprises mettant sur le marché des produits mieux éco-conçus d'en tirer un avantage financier. L'éco-contribution ne couvrirait que le prix « de base ».

L'éco-modulation sur les DEEE souffre également d'une perception variable selon les acteurs : imaginé par les pouvoirs publics comme une incitation pour les producteurs (ineffective, comme vu

ci-dessus), elle serait pour d'autres acteurs davantage destinées aux consommateurs, ce qui ne facilite pas l'atteinte d'un consensus.

Sur la territorialité de l'éco-modulation, de fait les grandes entreprises raisonnent à l'échelle globale ou régionale (entendre EMEA, « Europe-Moyen Orient-Afrique »).

Sur la gouvernance, il me semble que la présence d'un censeur d'État n'a pas empêché la survenance de la crise de 2008...

Les déchets à valeur positive mettent de fait les éco-organismes en concurrence de collecte avec d'autres acteurs.

L'effet de l'extension du périmètre des contributeurs des papiers graphique sur la collecte n'est pas immédiat ni direct, s'agissant d'une filière financière.

Il faut également rappeler que les éco-organismes n'ont pas de prérogatives de puissance publique.

Rappelons l'absence de sanction prises à l'encontre des éco-organismes ayant dépassé (de façon d'ailleurs constante sur plusieurs années) le plafond autorisé de provisions, alors même que les objectifs de collecte n'étaient pas atteints.

Les besoins en provision peuvent varier d'une REP à l'autre, en fonction de leurs caractéristiques propres. Pour éviter des distorsions de concurrence, il est souhaitable qu'une seule règle s'applique à l'intérieur d'une REP donnée.

On pourrait imaginer également un traitement collectif des surplus au-delà du plafond autorisé (fonds pour la communication, par exemple).

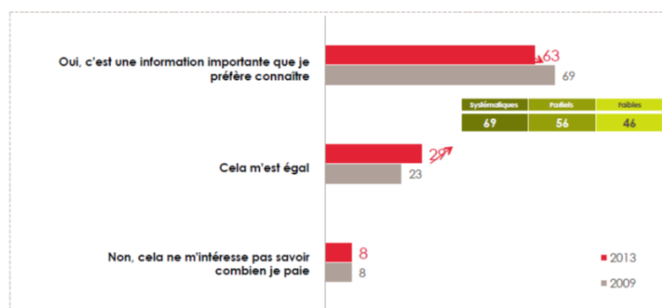
De façon générale, le système de paiement à l'avance et de provisions pour charges futures reste un système utile pour la stabilité des REP, il faut simplement en éviter les abus.

Les éco-organismes peuvent certes inciter à l'apposition d'une consigne de tri claire ; c'est d'autant plus efficace si ces consignes découlent d'une obligation réglementaire : voir la « poubelle barrée » de la Directive DEEE.

Il n'est pas certain que l'éco-contribution visible soit efficace s'il l'on observe les résultats de la collecte qui sont en stagnation relative... Les consommateurs apprécient certes l'information (même si cet intérêt décline), cela a été mis en évidence par l'étude annuelle de la filière DEEE, mais cela ne se traduit pas par des résultats supérieurs aux filières sans contribution visible (voir graphique n° 1 sur l'évolution des quantités recyclées dans chaque filière, en kg par habitant et par an).

L'Eco participation, une information qui doit être connue même si certains deviennent indifférents

66 Selon vous, est-il important que cette éco participation soit visible et séparée du prix du produit ?



sociovision

Se pose aussi la question de l'internalisation du coût pour le metteur en marché, gage en soi d'incitation à l'éco-conception : la contribution doit-elle être un affichage informatif ou bien un transfert du coût de fin de vie au consommateur (cas actuel pour les DEEE).

La filière DEEE répond à une directive européenne à portée environnementale. À ce titre, la création d'une filière industrielle peut être un moyen judicieux pour les éco-organismes si elle n'existe pas, mais non un but en soi, si des techniques efficaces sont disponibles par ailleurs.

L'allocation d'une partie des contributions à la R&D dans la filière DEEE répond en partie à cette attente.

A contrario, des durées de contrat longues peuvent constituer une barrière à l'entrée de nouveaux acteurs promoteurs de technologies innovantes au détriment de la performance environnementale de la filière.

L'objectif de favoriser l'économie sociale et solidaire se retrouve dans le cahier des charges DEEE.

Il me semble que pour les piles et accumulateurs, il s'agit davantage de centres de traitement que de centre de tri stricto sensu ?

Si le rapprochement de la filière papier et de la filière emballages fait sens au niveau process, il faut tenir compte de l'arrivée possible de

nouveaux acteurs sur ces filières lors du prochain cycle d'agrément couvrant la période à partir de 2017.

Il existe également un comité de conciliation dans la filière DEEE, qui réunit collectivités territoriales (AMF, Amorce, CNR), éco-organismes, ADEME et DGPR.

Il convient de souligner que ces instances sont généralement traversées de conflits d'intérêts : la composition des CCA est favorable aux acteurs dominants de chaque filière. Plusieurs membres bénéficient à un titre ou un autre des financements de la filière (opérateurs, économie sociale et solidaire, collectivités...). Les comités d'orientation opérationnels mettant en relation les éco-organismes et les représentants des opérateurs posent la question de leur conformité au droit de la concurrence.

Il conviendrait de souligner que la procédure d'agrément, finalement opaque malgré le nombre important de réunions et d'acteurs impliqués, n'échappe pas aux conflits d'intérêts, mis en évidence de façon magistrale par la saga du « désagrément » d'ERP France.

Concernant la recommandation 1 : les éco-organismes peuvent relayer le message défini réglementairement comme c'est déjà le cas pour la poubelle barrée de la filière DEEE

Concernant la recommandation 3 : l'efficacité de la contribution visible pour augmenter la collecte n'est pas démontrée. Elle présente d'autres avantages pour les consommateurs (information) comme pour les producteurs (transfert de coût plus ou moins sanctuarisé des négociations commerciales avec la grande distribution, dans le cas de la filière DEEE). Elle est également un frein à l'efficacité de l'éco-modulation DEEE dans ses modalités actuelles.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DU GIE FRANCE RECYCLAGE PNEUMATIQUES (FRP)**

Nous trouvons dommage que dans les conclusions, la pertinence de notre modèle actuel ne soit ni défendue, ni soulignée.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION D'OCAD3E

Nous vous prions de bien vouloir trouver les remarques qu'OCAD3E :

- Concernant la connaissance du gisement et la performance de la collecte, vous écrivez

« Cependant, la performance des éco-organismes est, dans un certain nombre de filières, pénalisée par une connaissance partielle du gisement, un nombre important de producteurs non-contributeurs, ainsi que par des pratiques illégales, telle que la collecte sauvage. 65 % des déchets d'équipements électriques et électroniques et 63 % des déchets textiles échappent ainsi à la collecte sélective ».

1) Pour la filière DEEE, ce n'est pas la mauvaise connaissance du gisement qui définit sa performance de 35 % de taux de retour en 2013. Les éco-organismes, l'OCAD3E et de nombreuses parties prenantes identifient depuis longtemps qu'une majorité des flux de DEEE échappe à la filière agréée parce qu'elle est prise en charge directement par des acteurs du recyclage (récupérateurs/ferrailleurs) qui en extraient la valeur économique sans dépollution ni atteinte des taux minimum de valorisation. Le non-respect des obligations de dépollution et d'atteinte des taux par ces acteurs ne permet pas de comptabiliser les tonnages ainsi récupérés. Le cahier des charges de la période 2015 – 2020 a établi les conditions de l'intégration de ces acteurs dans la filière, la part de ces nouveaux canaux représentera plus de 10 % des collectes dès 2015, permettant ainsi de dépasser l'objectif de 40 % de taux de retour fixé par le nouvel agrément pour l'année 2015.

2) La discussion sur les provisions implique que ce ne sont pas les moyens financiers disponibles des éco-organismes qui auraient limité les collectes. Dans ces conditions, quel est le lien entre le nombre, supposé important, de producteurs non-contributeurs et les performances de collecte ? Nous pensons que ce lien est faible. En revanche les non-contributeurs créent un terrain concurrentiel inégal qui, si le problème est important, peut miner la coopération des producteurs contributeurs. Cependant les non-contributeurs représentent a priori une proportion faible des mises sur le marché sur la filière ménagère des DEEE qui constitue plus de 95 % des contributions.

- Concernant la procédure d'agrément peu formalisée et insuffisamment rigoureuse

À la lecture de ce paragraphe du rapport de la Cour des comptes, on a l'impression que les débats et réunions autour de la définition du cahier des charges constituent un problème. Ce n'est pas le cas. Il serait paradoxal de réduire le débat afin d'accélérer l'écriture du cahier des charges alors même qu'on cherche à augmenter la rigueur de la procédure d'agrément. Le cahier des charges est essentiel parce qu'il définit ce que seront les impacts environnementaux, sociaux et économiques de la filière sur les 6 années de la période d'agrément. Notamment l'impact économique des cahiers des charges est commensurable de 6 années de contribution soit 9 milliards d'euro. Cela mérite d'y passer le temps nécessaire. Il faut, a minima, conserver et structurer les débats et y ajouter une véritable analyse d'impact menée par une entité autonome. Ce travail doit être planifié afin d'avoir un cahier des charges disponible 6 mois avant la fin de l'agrément en cours ».

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE RÉCYLUM

Concernant la partie du projet d'insertion relative aux charges de personnels parfois élevées :

Il est indiqué « Plusieurs cahiers des charges prévoient que les éco-organismes doivent « tout particulièrement veiller à limiter au maximum [leurs] frais de fonctionnement ». Si cette exigence gagnerait, ainsi que l'a recommandé la Cour, à être plus précise, les vérifications opérées ont permis de conclure au respect de cette clause. Une attention particulière doit cependant être apportée aux charges de personnel qui ont mobilisé, en 2013, jusqu'à 17 %, 13,8 % et 10 % des éco-contributions perçues pour Screlec, Récyllum et Écologic, alors que les autres éco-organismes parviennent à les limiter entre 1,4 % et 6,8 %. La Cour a relevé que ces dépenses progressent rapidement dans plusieurs éco-organismes et a appelé leurs dirigeants à maîtriser ce poste de dépenses ».

Partageant le souci de la Cour d'avoir des frais de fonctionnement limités, nous tenons à vous informer que cette même masse salariale ne représentait plus que 10,2 % des contributions lampes perçues en 2014 grâce au développement de synergies avec la filière des DEEE professionnels du fait de la montée en puissance de cette dernière.

Pour autant, le fait qu'un éco-organisme ait un ratio « charges de personnel/montant des contributions perçues » plus élevé que la moyenne de ses confrères n'est pas forcément révélateur d'un manque d'efficacité. En effet, un ratio jugé élevé peut tout simplement résulter d'une politique d'internalisation de certaines activités plus élevée que la moyenne.

Concernant la partie du document relative aux provisions pour charges futures :

Il est indiqué « La Cour constate que certains éco-organismes ont une pratique extensive de ce mécanisme comptable qui les conduit à constituer des provisions dont le montant cumulé est trop important, voire non justifié au regard de leurs dépenses », cette assertion étant suivie d'un graphique mettant en exergue les provisions de Récyllum parmi les plus élevées des éco-organismes contrôlés.

Nous souhaitons préciser que cette provision a été créée dans le cadre d'une gestion prudentielle de la filière des lampes à économie d'énergie dont les ventes ont explosées entre 2010 et 2012 du fait d'une contrainte réglementaire exogène au marché mais qui ne généreront des déchets en grandes quantités que six ans plus tard, avec pour corollaire une forte augmentation des coûts de collecte et de traitement alors qu'en même temps les mises sur le marché des lampes devraient fortement chuter du fait de l'arrivée des lampes à LED d'une durée de vie très supérieure. Cette gestion prudentielle et fondée sur une approche par capitalisation se trouvant dans les termes même de la directive DEEE.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE SCRELEC

Dans nos échanges sur le fonctionnement de notre éco-organisme, nous nous sommes employés à démontrer tous les efforts engagés pour consolider et développer notre société afin de répondre aux différents objectifs assignés par les pouvoirs publics. En effet, depuis plus de 15 ans, Screlec coordonne les acteurs de la filière des piles et accumulateurs portables sur le territoire national. De nombreux résultats positifs ont été constatés et la stratégie mise en œuvre depuis deux ans nous a permis d'augmenter nos performances de collecte de 17 %.

Au-delà des progrès enregistrés par Screlec nous tenions également à vous communiquer nos principales remarques relatives au rapport en reprenant chacune des pages concernées de celui-ci.

- Nos remarques sur le rapport

Screlec est un éco-organisme opérationnel car nous assurons ou faisons assurer les opérations de collecte, tri et traitement. Cependant nous accordons également des soutiens financiers (soutiens à la massification) aux industriels de la collecte qui nous remettent des flux de piles et accumulateurs portables issus de leur propre activité de collecte. Nous encourageons ainsi les industriels à collecter nos flux en synergie avec ceux d'autres filières. L'objectif étant d'apporter indirectement un service de collecte à des détenteurs qui disposent d'un petit gisement.

Screlec est très actif sur le sujet de la recherche et développement et notamment sur l'écoconception. En effet, nous avons créé un site internet (COMEPA) qui véhicule des avis techniques afin de répondre aux sollicitations des pouvoirs publics, de nos adhérents et des industriels du recyclage (SFRAP) sur des problématiques liées au gisement sous notre responsabilité.

Contrairement à votre recommandation, la fusion des éco-organismes piles et accumulateurs portables n'est pas pertinente voire contreproductive. Initialement Screlec était le seul éco-organisme de la filière mais des divergences en terme d'objectif de performance et de réduction des coûts a conduit à la naissance de notre confrère. Il y a deux ans une tentative de rapprochement a avorté face à des divergences sur les services à apporter aux partenaires et aux moyens à mettre en œuvre. L'économie d'échelle que vous évoquez serait indubitablement corrélée à une réduction des performances de notre filière. Ce serait également retirer aux metteurs sur le marché le droit à un service de qualité, à la concurrence et la volonté de travailler avec un éco-organisme en phase avec leurs attentes.

Les charges de personnel de Screlec sont élevées au prorata des volumes financiers générés par les éco-contributions que nous percevons. Les cahiers des charges des éco-organismes sont les mêmes quelles que soient leurs tailles. Nous nous devons d'apporter les mêmes services et répondre au même niveau d'exigence. Pour mener à bien sa mission, Screlec s'appuie sur une structure la plus optimisée possible face aux obligations croissantes qui nous sont imposées.

Le montant des provisions pour charges futures de Screlec est conforme à notre cahier des charges puisqu'il est compris entre 3 et 12 mois d'éco-contributions. Avec plus de 10 mois de provisions pour charges futures, Screlec est en capacité financière de mener une politique ambitieuse pour atteindre ses objectifs. Cette politique qui repose sur la collecte de gisements non disponibles actuellement est adossée à des

investissements financiers (R&D), une plus large communication ou encore le financement de nouvelles prestations (collecte en porte à porte).

Concernant la transparence de nos relations avec les repreneurs, Screlec a engagé une politique d'audits auprès de tous ses partenaires de la chaîne de recyclage. À ce titre, nous finançons un prestataire indépendant afin de réaliser une étude sur chacun de nos partenaires sur le territoire national. Nous travaillons également en concertation avec un autre éco-organisme européen de la filière des piles et accumulateurs portables pour réaliser conjointement ces audits à l'étranger. De plus nous tenons à préciser que l'attribution des marchés de collecte tri et traitement de Screlec se fait à travers une procédure d'appels d'offres publics.

Screlec a pris l'engagement de faire trier et recycler 90 % de ses flux sur le territoire français. Nous adressons à des recycleurs étrangers uniquement les flux dont le recyclage est mieux maîtrisé techniquement dans leurs usines. Le recours à des prestataires étrangers en Allemagne et Espagne pour le tri ne peut s'appliquer à notre éco-organisme. Screlec s'oppose à une politique « low cost » et promeut un recyclage national dans le cadre de notre mission d'intérêt général.

L'unique volonté de Screlec est d'atteindre les objectifs fixés par son cahier des charges. L'ensemble des actions que nous menons démontrent notre volonté de poursuivre une politique résolument responsable et proactive visant à servir au mieux les intérêts de la filière tant en amont auprès de ses adhérents qu'en aval auprès des différents circuits de collecte. Dans le cadre de son dossier de demande de ré-agrément, Screlec a défendu sa vision d'un éco-organisme au centre d'une filière et au service de tous.
