



N° 1347

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 septembre 2013

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

en application de l'article 145 du Règlement

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

ET PRÉSENTÉ PAR

MM. JEAN-JACQUES COTTEL et GUILLAUME CHEVROLLIER

Députés

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. — LES FILIÈRES REP EN FRANCE : UN SYSTÈME COMPLEXE MARQUÉ PAR UNE MULTIPLICITÉ D'ACTEURS	7
A. — UNE ORGANISATION INSTITUTIONNELLE COMPLEXE, AUTOUR D'ÉCO-ORGANISMES AUX COMPÉTENCES ET AUX MOYENS VARIABLES	7
1. La mise en place des filières REP, au confluent d'initiatives européennes et françaises.....	8
2. Des modalités d'organisation et de fonctionnement hétérogènes.....	9
B. — LES PRINCIPALES FILIÈRES REP EN FRANCE EN 2013 : UNE VUE D'ENSEMBLE	13
1. Les filières REP explicitement prévues par la réglementation européenne.....	14
2. Les filières REP créées en réponse à une réglementation européenne	16
3. Les filières REP issues d'une réglementation nationale	18
4. Les filières REP résultant d'un accord volontaire	21
II. — DES PROPOSITIONS VISANT À APPORTER DES AMÉLIORATIONS CONCRÈTES AU FONCTIONNEMENT DES FILIÈRES AINSI QU'À L'ÉMERGENCE D'UN NOUVEAU MODE DE GESTION DES MATIÈRES PREMIÈRES SECONDAIRES	25
A. — PROPOSITIONS VISANT À FAVORISER L'ÉMERGENCE D'UNE VÉRITABLE FILIÈRE INDUSTRIELLE DU RECYCLAGE	25
1. Faire du recyclage une des priorités stratégiques de notre politique industrielle ...	25
2. Créer une fonction de délégué interministériel au recyclage et aux matières premières secondaires	29
B. — PROPOSITIONS VISANT À AIDER LES COLLECTIVITÉS LOCALES À OPTIMISER LA GESTION DE LEURS OBLIGATIONS EN MATIÈRE DE COLLECTE ET DE TRI	31
1. Favoriser le passage des collectivités locales à la Redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM), dite « redevance incitative »	31
2. Pénaliser financièrement, via la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), l'enfouissement et, dans une moindre mesure, l'incinération des déchets ; accompagner ce dispositif par une interdiction de mise en décharge de certains types de déchets	36

3. Faire de l'harmonisation de la couleur des bacs au niveau national une priorité des collectivités locales	40
C. — PROPOSITIONS VISANT À AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT DES FILIÈRES	43
1. Élargir le périmètre de la filière papier	43
2. Élargir le périmètre de la filière médicaments non utilisés (MNU) aux médicaments vétérinaires non utilisés des particuliers	46
3. Mutualiser les dépenses de communication des éco-organismes afin de favoriser la connaissance par le grand public du geste de tri	48
D. — PROPOSITIONS VISANT À RENFORCER LE CONTRÔLE DE L'ÉTAT SUR LES ÉCO-ORGANISMES	52
1. Généraliser l'agrément à tous les éco-organismes (EO) et harmoniser la durée de leur agrément à 5 ans.	52
2. Imposer aux EO qui veulent diversifier leurs activités dans le conseil et l'expertise aux collectivités locales de le faire dans des structures distinctes	55
E. — PROPOSITIONS VISANT À AMÉLIORER LA RÉGULATION DES FILIÈRES EXISTANTES ET L'AMÉLIORATION DE L'EFFICACITÉ DE L'ACTION DE L'ÉTAT	58
Regrouper toutes les structures actuelles (CCA, CHMF, CND, COP) dans une optique de simplification administrative	58
F. — PROPOSITION VISANT À FAIRE DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE (ESS) UN ACTEUR À PART ENTIÈRE DES FILIÈRES REP	61
Renforcer et généraliser la prise en compte de l'Économie sociale et solidaire dans la gestion des déchets	61
TRAVAUX DE LA COMMISSION	65
I. EXAMEN DU RAPPORT D'ÉTAPE LES 9 ET 10 JUILLET 2013	65
II. EXAMEN DU RAPPORT D'INFORMATION LE 10 SEPTEMBRE 2013	79
ANNEXES	97
ANNEXE 1 : LES FILIÈRES REP EN FRANCE : CHRONOLOGIE	97
ANNEXE 2 : FICHES DESCRIPTIVES DES PRINCIPALES FILIÈRES REP (2008-2012)	107
ANNEXE 3 : SIGNIFICATION DES SIGLES UTILISÉS	121
ANNEXE 4 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	123

MESDAMES, MESSIEURS,

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

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

La présente mission d'information parlementaire a inscrit ses travaux dans le prolongement d'un rapport récent consacré par la direction générale de la prévention des risques du ministère de l'écologie aux modalités d'évolution et d'extension du principe de responsabilité élargie des producteurs dans la gestion des déchets (21 mars 2012). Alors que les lois du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dite « Grenelle I », et du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle II », avaient marqué la volonté du législateur d'étendre le champ d'application de ce principe, ce rapport estime préférable de consolider l'acquis existant et opportun de faire précéder toute future extension d'analyses préliminaires détaillées. Quelques semaines plus tard (13 juillet 2012), l'Autorité de la concurrence publiait un avis soulignant que l'action structurante des éco-organismes avait abouti à une forte concentration de la demande de traitement des déchets, que leur pouvoir d'influence était considérable et que ce pouvoir devait avoir pour contrepartie certaines exigences de transparence, aujourd'hui parfois insatisfaites.

La mission d'information s'est donc employée à dresser un bilan, qu'elle a voulu aussi équilibré que possible, des différentes filières dans lesquelles le principe de responsabilité élargie des producteurs a été mis en œuvre en France, en se concentrant, pour l'essentiel, aux déchets issus des ménages. Dans des délais relativement brefs, elle a ainsi procédé à très nombreuses auditions (près d'une cinquantaine), entendant des représentants non seulement des éco-organismes, mais aussi des principales organisations professionnelles du secteur du traitement

des déchets et du recyclage, de l'ADEME, du ministère chargé de l'écologie et de l'énergie (direction générale de la prévention des risques), des associations d'élus, des organisations syndicales représentatives, des associations de protection de l'environnement et de consommateurs, des organisations œuvrant dans le champ de l'économie sociale et solidaire, des opérateurs, des metteurs sur le marché et des distributeurs.

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

I. — LES FILIÈRES REP EN FRANCE : UN SYSTÈME COMPLEXE MARQUÉ PAR UNE MULTIPLICITÉ D'ACTEURS

La fin des années quatre-vingt a été marquée par une prise de conscience environnementale progressive, conduisant les différents pays industrialisés à prendre des engagements politiques d'ampleur variable en vue d'améliorer la qualité de la gestion de leurs déchets – en d'autres termes, passer d'un recours massif aux mises en décharge à des modes de traitement beaucoup plus diversifiés, élaborés et respectueux de l'environnement. Concomitamment, les collectivités territoriales, responsables de la gestion des déchets ménagers, se sont trouvées confrontées à une augmentation importante des coûts de gestion à reporter sur leurs administrés, sans avoir aucune possibilité d'agir efficacement sur la nature des déchets produits, tant aux plans de leur volume ou de leur dangerosité qu'à celui de leur aptitude au recyclage.

Afin de limiter les incidences environnementales induites par la quantité croissante de déchets, il est donc rapidement apparu nécessaire de transférer au producteur, fabricant ou importateur, toute ou partie de la responsabilité financière et/ou matérielle de la gestion des déchets issus des produits qu'ils mettent sur le marché. Dans ce cadre, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a joué un rôle pionnier dans la formalisation du principe de la responsabilité élargie du producteur, lançant dans les années quatre-vingt un débat sur l'internalisation des coûts externes associés à la gestion des déchets. En 1994, l'OCDE a initié une réflexion internationale pour étudier l'intérêt de ce principe et définir les conditions de sa mise en œuvre, aboutissant à la publication en 2001 d'un document fondateur intitulé « *Responsabilité élargie du producteur – Manuel à l'intention des pouvoirs publics* ».

A. — UNE ORGANISATION INSTITUTIONNELLE COMPLEXE, AUTOUR D'ÉCO-ORGANISMES AUX COMPÉTENCES ET AUX MOYENS VARIABLES

La « *responsabilité élargie du producteur* » (REP) constitue une déclinaison opérationnelle du principe « *pollueur – payeur* », qui a reçu valeur constitutionnelle en France dans le cadre de la loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement. L'article 4 de la Charte dispose en effet que « *toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi* ». Introduit en droit français dès le milieu des années soixante-dix, ce principe de responsabilité élargie a vu son cadre législatif étendu à plusieurs reprises au cours des années récentes, aboutissant à la mise en place d'un ensemble de filières REP caractérisées par des modalités de fonctionnement, de financement et de fonctionnement hétérogènes, largement façonnées par l'histoire de chaque filière, que vos Rapporteurs ont souhaité rappeler au moyen d'une chronologie figurant en annexe du présent rapport.

1. La mise en place des filières REP, au confluent d'initiatives européennes et françaises

• Parallèlement aux réflexions de l'OCDE précédemment rappelées, les travaux de l'**Union européenne** ont mis en avant l'importance de certains flux de déchets, soit du fait de leur dangerosité (comme les piles et accumulateurs), soit du fait de leur quantité croissante (comme les emballages). Ces flux nécessitant une gestion spécifique et adaptée, l'Union européenne a été conduite à transcrire cette politique dans les instruments normatifs adaptés.

La reconnaissance, au plan européen, du principe de la responsabilité du producteur date formellement de la directive modifiée 75/442/CEE du Conseil du 15 juillet 1975 relative aux déchets, aux termes de laquelle et « *conformément au principe du pollueur-payeur, le coût de l'élimination des déchets doit être supporté par le détenteur qui remet des déchets à un ramasseur ou à une entreprise, les détenteurs antérieurs ou le producteur du produit générateur de déchets* ».

Depuis la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages (1994), première directive dont les États membres ont souhaité opérer la transposition à travers la mise en place de filières REP spécifiques, l'Union européenne a étendu ce principe à d'autres produits dans le cadre de différentes directives, qui seront mentionnées dans le cadre du présent rapport. Ce principe est en outre clairement affiché dans le VI^e programme d'action communautaire en matière d'environnement (2001-2010).

Il est également intégré dans la directive-cadre 2008/98/CE, transposée en droit français par l'ordonnance n° 2010-1579 du 17 décembre 2010. L'article 8 de cette directive-cadre prévoit notamment que les États membres peuvent prendre des mesures (législatives ou non) pour que le producteur du produit soit soumis au régime de responsabilité élargie du producteur en vue de renforcer la prévention, notamment par le réemploi, le recyclage et les autres valorisations des produits usagés. Ces États doivent tenir compte, dans les choix qu'ils opèrent, de la faisabilité technique et de la visibilité économique, ainsi que des impacts sur l'environnement et des incidences sociales, tout en respectant le marché intérieur. Aux termes de l'article 37 de la directive, la Commission européenne prévoit de réexaminer en 2014 l'opportunité d'élaborer au niveau communautaire, les régimes de responsabilité élargie des producteurs pour les flux de déchets spécifiques.

• En **France**, le principe de la prise en charge de tout ou partie de la gestion des déchets par les acteurs économiques, fabricants et distributeurs qui mettent sur le marché des produits générateurs de déchets remonte à l'article 6 de la loi du 15 juillet 1975 et figure désormais à l'article L. 541-10 du code de l'environnement. Cet article dispose « *qu'en application du principe de responsabilité élargie du producteur, il peut être fait obligation aux producteurs, importateurs et distributeurs de ces produits ou des éléments et matériaux entrant*

dans leur fabrication de pourvoir ou de contribuer à la gestion des déchets qui en proviennent. »

Plus récemment, les lois Grenelle I et Grenelle II et l'ordonnance n° 2010-1579 du 17 décembre 2010 sont venues compléter un cadre législatif qui s'était progressivement étoffé au fil des années. Des sanctions administratives ont été introduites pour sanctionner, d'une part, les producteurs soumis à une éco-contribution et qui ne s'acquitteraient pas de leurs redevances et, d'autre part, les éco-organismes et les systèmes individuels qui ne respecteraient pas leurs obligations. Par ailleurs, la loi a précisé la responsabilité des éco-organismes et les modalités de désignation et les missions du censeur d'État auprès des éco-organismes agréés.

Depuis sa création, l'article L. 541-10 du code de l'environnement est ainsi passé de dix lignes à un peu moins d'une centaine de lignes, ce qui illustre son évolution et l'importance prise par le principe de la responsabilité élargie dans le paysage réglementaire français de la gestion des déchets.

La première mise en œuvre de la responsabilité des producteurs en France date, en pratique, des années quatre-vingt avec le financement de la gestion des lubrifiants usagés par une taxe payée par les metteurs sur le marché d'huiles de base. Mais le dispositif de filière REP n'a véritablement pris son essor qu'avec le décret n° 92-377 du 1^{er} avril 1992 et la création de la filière REP des emballages ménagers.

À l'origine, deux objectifs principaux prévalaient dans le principe de la responsabilité élargie du producteur : d'une part, décharger les collectivités territoriales de tout ou partie des coûts de gestion des déchets et transférer le financement du contribuable vers le producteur (principe du « *pollueur-payeur* ») ; d'autre part, internaliser dans le prix de vente du produit neuf les coûts de gestion du produit une fois usagé, afin d'inciter le fabricant à s'engager dans une démarche d'écoconception. Ce n'est qu'ultérieurement que l'objectif du recyclage est venu, de façon sensible, s'ajouter aux deux premiers.

2. Des modalités d'organisation et de fonctionnement hétérogènes

- Le principe de la REP consiste, pour l'essentiel, à faire supporter par les metteurs sur le marché de produits, dénommés producteurs, une responsabilité significative pour la gestion des déchets issus des produits qu'ils ont mis sur le marché, notamment les coûts liés au recyclage. Même si chaque filière a ses particularités, il existe des éléments communs pour mettre en œuvre ce principe de responsabilité élargie :

- institution d'obligations réglementaires de financement et/ou de gestion opérationnelle ;

– instauration d’une éco-contribution lors de la mise sur le marché d’un produit, afin de couvrir, suivant la filière, tout ou partie des coûts de gestion du produit une fois usagé, ou instauration d’un système individuel de gestion pouvant notamment reposer sur la consigne ;

– modulation de l’éco-contribution en fonction de critères environnementaux relatifs à la gestion de la fin de vie des produits, afin d’inciter les producteurs à développer l’écoconception ;

– information des détenteurs et des usagers afin de les inciter à trier correctement, en concertation avec tous les acteurs ;

– organisation d’un suivi pour vérifier si les objectifs qualitatifs et quantitatifs sont atteints, de contrôles et, le cas échéant, d’un système de sanctions pour les producteurs qui ne respecteraient pas la réglementation ;

– agrément des organisations collectives de gestion remplissant les conditions requises (éco-organismes agréés), pour une période limitée à six ans.

• Lors de la mise en œuvre d’une filière REP, les metteurs sur le marché intéressés disposent d’une certaine latitude d’organisation pour assurer leur responsabilité. Trois grands schémas d’organisation sont apparus, qui se distinguent par le transfert ou non de la responsabilité financière et/ou opérationnelle du producteur :

– le schéma « *individuel* » : le producteur responsable de la mise sur le marché assume lui-même la collecte et le traitement des déchets, à concurrence de sa part de marché ou au titre des seuls produits qu’il a effectivement mis sur le marché ;

– le schéma « *mutualisé* » : le responsable de la mise sur le marché confie à un prestataire ou à une structure, dont il n’assure pas la gouvernance, l’organisation, la collecte et le traitement des produits usagés, le plus souvent en commun avec d’autres producteurs fabriquant des produits similaires. Ce partenaire agit alors comme un mandataire pour le producteur et la responsabilité demeure individuelle ;

– le schéma « *collectif* » : les producteurs transfèrent leur responsabilité à un organisme collectif, dénommé « *éco-organisme* », auquel ils adhèrent et dont ils assurent la gouvernance (article L. 541-10, alinéa 3 du code de l’environnement : « *les producteurs, importateurs et distributeurs, auxquels l’obligation [de pourvoir ou de contribuer à la gestion des déchets] est imposée (...) s’acquittent de leur obligation en mettant en place des systèmes individuels de collecte et de traitement des déchets issus de leurs produits ou en mettant en place collectivement des éco-organismes, organismes auxquels ils versent une contribution financière et transfèrent leur obligation et dont ils assurent la gouvernance.* »). En contrepartie, l’éco-organisme perçoit une rémunération (éco-contribution) pour mettre en œuvre une organisation permettant de satisfaire

la responsabilité des producteurs au regard de l'ensemble des obligations réglementaires. Dans le cas d'une filière REP réglementaire, l'éco-organisme est agréé par les pouvoirs publics, sur la base d'un cahier des charges qui fixe l'ensemble des objectifs à atteindre, précise ses relations avec les différents acteurs (metteurs sur le marché, collectivités territoriales, opérateurs de reprise et du recyclage, acteurs spécifiques) et détermine les conditions de suivi et de contrôle pendant la période d'agrément – dont la durée est, en général, de six ans.

• Dans le cadre d'un schéma collectif, l'expérience a fait apparaître plusieurs modalités de structuration des éco-organismes.

L'éco-organisme peut ainsi être de type « *financeur* », dans le cas où la responsabilité du producteur qu'il assume est uniquement financière. Son action consiste alors principalement à collecter les éco-contributions dues par les metteurs en marché et à verser des soutiens financiers à certains acteurs, comme les collectivités territoriales. C'est le cas, par exemple, de la filière des emballages ménagers ou de celle des papiers graphiques.

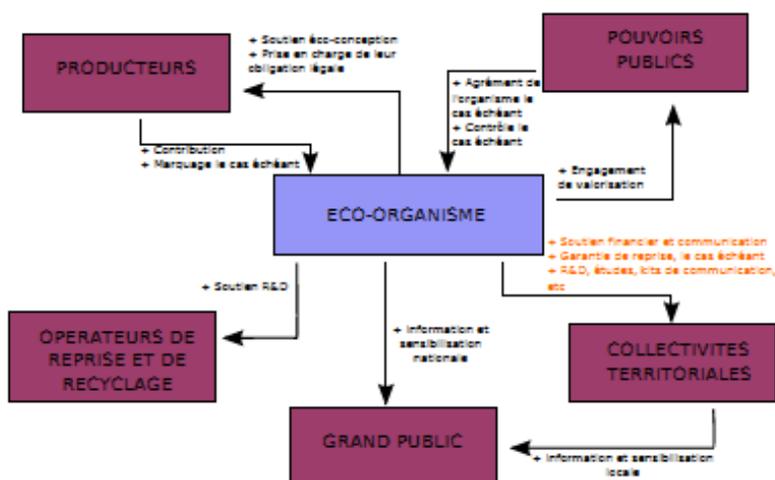


Figure 1 Les éco-organismes dits « financeur »

Source : ADEME

L'éco-organisme peut également être de type « *opérationnel* », si la responsabilité du producteur qu'il assume porte sur la collecte et le traitement des produits usagés. Dans ce cas, il fait appel à des prestataires sélectionnés sur appel d'offres : c'est le cas, par exemple, des pneumatiques, des piles et accumulateurs ou des équipements électriques électroniques. Il peut de surcroît avoir, en complément, un rôle de financeur plus ou moins important.

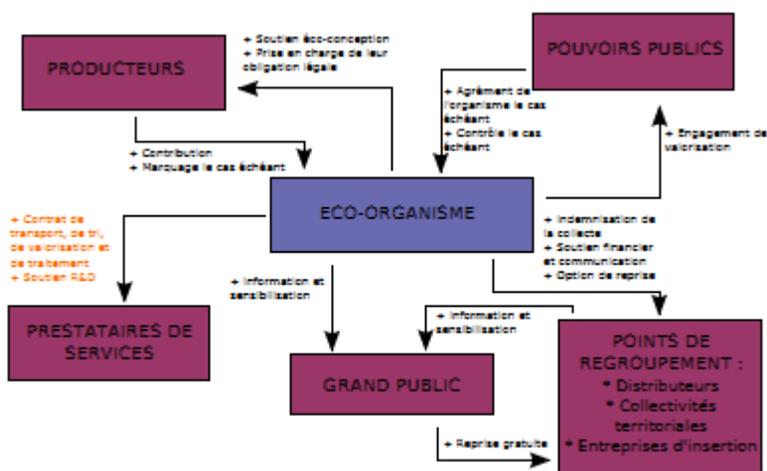


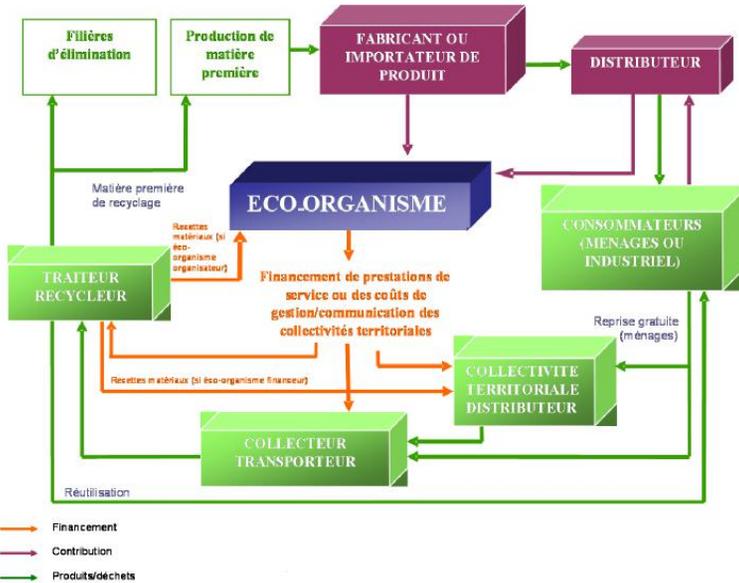
Figure 2 Les éco-organismes dits « opérationnels »

Source : ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie et ADEME

L'éco-contribution perçue par l'éco-organisme découle de l'obligation faite aux metteurs sur le marché (producteurs, importateurs et distributeurs) de financer tout ou partie de la gestion des produits usagés concernés par une filière REP : collecte, tri, transport, recyclage, valorisation et, le cas échéant, élimination. Collectée par les éco-organismes auprès de leurs adhérents, sur une base contractuelle, l'éco-contribution est fonction de la quantité (tonnage) et de la nature des produits mis sur le marché et des coûts de gestion du produit hors d'usage. Conformément au paragraphe IX de l'article L. 541-10 du code de l'environnement, elle doit être modulée de manière à inciter les producteurs à mettre en œuvre des mesures d'éco-conception.

En pratique, l'éco-contribution est intégrée dans le prix final – et fait l'objet d'une ligne spécifique en « pied de facture » – du produit mis en vente, ce qui aboutit à un financement en tout ou partie par le consommateur : l'expérience montre en effet que le jeu des négociations commerciales conduit à ce qu'une partie de cette éco-contribution soit absorbée par le marché, l'autre étant répercutée sur le consommateur comme pour toutes les autres composantes du prix.

Le schéma ci-dessous décrit l'économie globale du système, mettant en évidence le rôle-clé que jouent le ou les éco-organismes de référence au sein d'une filière REP donnée.



Source : ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie et ADEME

B. — LES PRINCIPALES FILIÈRES REP EN FRANCE EN 2013 : UNE VUE D'ENSEMBLE

En France, la mise en place d'une filière REP s'opère généralement dans le cadre d'une réglementation européenne ou nationale, mais il existe des cas où elle est le fruit d'une démarche purement volontaire des opérateurs intéressés. Notre pays est d'ailleurs l'un de ceux qui, dans le monde, a le plus fréquemment recours à ce principe de gestion, avec près d'une vingtaine de filières aujourd'hui en fonctionnement. Des données statistiques détaillées sur chacune de ces filières figurent en annexe du présent rapport.

Ces filières peuvent être regroupées en quatre catégories principales : les filières explicitement prévues par la réglementation européenne (piles et accumulateurs, équipements électriques et électroniques, véhicules hors d'usage), celles qui constituent la réponse française à une réglementation d'origine européenne (lubrifiants, emballages ménagers, fluides frigorigènes fluorés et médicaments à usage humain non utilisés), celles qui sont issues d'une réglementation purement nationale (pneumatiques usagés, papiers graphiques, textiles, déchets d'activités de soin à risques infectieux, produits chimiques, bouteilles de gaz et déchets d'éléments d'ameublement) ainsi que celles qui résultent d'un accord volontaire entre metteurs sur le marché (déchets professionnels issus des produits de l'agrofourmiture et cartouches d'impression bureautique).

Les filières REP en France

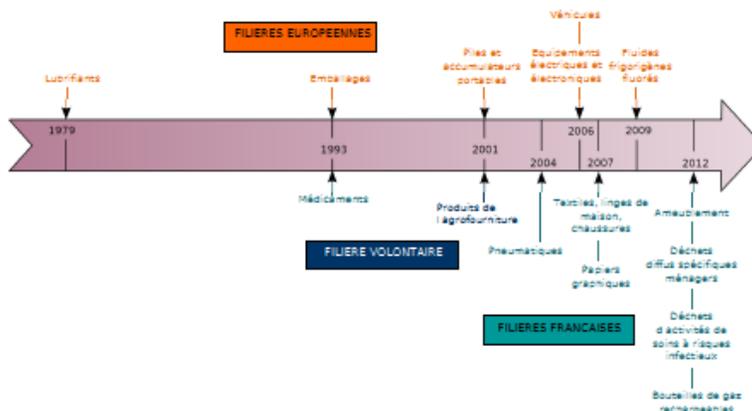


Figure 4 Dates de mise en œuvre opérationnelle des différentes filières REP

1. Les filières REP explicitement prévues par la réglementation européenne

- Une filière spécifique de collecte et de recyclage des déchets de **piles et accumulateurs** a été envisagée dès 1991 en Europe, afin d'apporter une réponse satisfaisante à la question de la prise en charge du mercure. En France, une filière REP relative aux piles et accumulateurs (P & A) des ménages est opérationnelle depuis janvier 2001.

La directive 2006/66/CE du 6 septembre 2006, qui a abrogé la directive de 1991 et prévoit l'application du principe de la REP à tous les types de piles et accumulateurs (portables, automobiles et industriels), a été transposée aux articles R. 543-124 à R. 543-134 du code de l'environnement par un décret du 22 septembre 2009. Ses dispositions portent notamment sur l'abandon de la distinction entre les ménages et les professionnels au profit d'une segmentation fondée sur l'usage, sur le durcissement des restrictions à l'utilisation de certaines substances dangereuses (mercure, cadmium) et sur de nouveaux objectifs en termes de taux de collecte et de recyclage, plus en phase avec l'essor des objets nomades (smartphones, tablettes) dans l'Union, forts consommateurs de P & A.

Pour ce qui concerne l'organisation de la filière, Corépile et Screlec sont les deux éco-organismes agréés jusqu'au 31 décembre 2015 pour assurer la collecte séparée et le traitement des P & A portables depuis les points de collecte jusqu'au traitement complet des déchets.⁽¹⁾ S'agissant des P & A automobiles (destinés à alimenter les systèmes de démarrage, d'allumage ou d'éclairage), il n'existe pas aujourd'hui d'éco-organisme agréé ni de système individuel

(1) Les producteurs peuvent également faire approuver un système individuel. A fin de 2011, un seul système individuel de collecte, d'enlèvement et de traitement avait été approuvé par les pouvoirs publics pour les P&A portables (Mobivia Groupe).

approuvé, faute de candidats. Quant aux P & A industriels (conçus à des fins exclusivement industrielles ou professionnelles, ou utilisés dans tous types de véhicules électriques), chaque producteur doit assurer directement la collecte séparée, l'enlèvement et le traitement de ses déchets de P & A ou transférer ses obligations à l'utilisateur final.

- Avec 1,6 million de tonnes par an, la filière des **déchets d'équipements électriques et électroniques (D3E)** ne représente que 5 % du volume des ordures ménagères produites en France chaque année, mais il s'agit du flux de déchets qui a connu la plus forte croissance au cours des années récentes (+ 2 à + 3 % chaque année). La dangerosité ou la toxicité de certaines substances qu'ils contiennent, l'impact environnemental de l'exploitation des matières premières entrant dans leur composition et leur important potentiel de recyclage ont assez naturellement conduit à la mise en place d'une gestion spécifique et à valeur ajoutée de ces déchets.

Le démarrage opérationnel de la filière s'est fait en août 2005 pour les D3E professionnels et en novembre 2006 pour les D3E ménagers.

Quatre éco-organismes sont agréés pour assurer la collecte et le traitement des D3E ménagers sur le marché français : Récyllum pour les lampes, Ecologic, Eco-systèmes et ERP pour les autres catégories. La collecte de ces D3E s'effectue soit via les collectivités territoriales qui ont mis en place une collecte séparée, soit via les distributeurs (retour magasin, reprise au moment de la livraison), soit via des entreprises de l'économie sociale et solidaire ayant une activité de préparation à la réutilisation. Un organisme coordonnateur, la société OCAD3E, assure la compensation des coûts de la collecte sélective des D3E supportés par les collectivités territoriales.

Le domaine des équipements professionnels apparaît, par comparaison avec les D3E ménagers, beaucoup moins structuré. Les entreprises qui mettent des équipements professionnels sur le marché depuis le 13 août 2005 sont responsables de la gestion des déchets qui en résultent. Jusqu'à présent, elles assument cette responsabilité soit dans le cadre d'un système individuel de collecte et de traitement, soit en déléguant ce traitement à l'utilisateur final, mais la réglementation leur permet également de confier cette prestation à des éco-organismes. Un cadre d'agrément pour les « *D3E Pro* » a donc été mis en place fin 2011 et plusieurs éco-organismes ont été agréés en 2012 (Ecologic SAS, Eco-Systèmes SAS, Récyllum et Recydent pour les D3E issus du secteur de la dentisterie).

- La directive 2000/53/CE du 18 septembre 2000 relative aux **véhicules hors d'usage (VHU)** a d'abord été transposée en droit français par le décret n° 2003-727 du 1^{er} août 2003 et plusieurs arrêtés d'application. Après que la France eut été condamnée en 2010 par la Cour de justice de l'Union européenne pour transposition incorrecte et incomplète de la directive, la filière est désormais régie par le décret n° 2011-153 du 4 février 2011.

Les constructeurs automobiles ont été invités à mettre en place des réseaux de centres VHU agréés, ayant l'obligation de reprendre gratuitement les véhicules hors d'usage que leur apportent les détenteurs. Ces centres, qui constituent un point d'entrée obligatoire afin de garantir une traçabilité exhaustive des véhicules hors d'usage, doivent effectuer la dépollution de ces véhicules et le démontage de certaines pièces, avant de transmettre les VHU aux broyeurs agréés, qui procèdent à leur broyage puis séparent les différentes matières restantes dans le but de les valoriser.

Les centres VHU et les broyeurs sont désormais soumis, sous peine de perdre leur agrément, à des obligations de résultats dont le respect doit garantir l'atteinte par la France des objectifs fixés par la directive européenne (taux de réutilisation et de recyclage, d'une part, et taux de réutilisation et de valorisation, d'autre part, respectivement de 85 % et 95 % au 1^{er} janvier 2015). La concurrence des centres illégaux, ayant parfois pignon sur rue, rend ces objectifs difficiles à atteindre pour les professionnels concernés.

2. Les filières REP créées en réponse à une réglementation européenne

- Créée en 1979, et donc « doyenne » du secteur, la filière de gestion des **huiles minérales ou synthétiques (lubrifiants) usagées** s'approche des principes de la filière REP, dans la mesure où les lubrifiants sont collectés séparément et que les metteurs sur le marché payent une TGAP au budget de l'État sur les lubrifiants mis sur le marché. En revanche, ce dispositif diffère d'une vraie filière REP par l'absence de responsabilité directe des producteurs dans la gestion de la filière.

Son mode d'organisation est également atypique dans le panorama français des filières à responsabilité élargie des producteurs. Les ramasseurs agréés par les préfets ont l'obligation d'enlever gratuitement tout lot d'huiles usagées d'un volume supérieur à six cents litres dans un délai de quinze jours. Les huiles sont ensuite valorisées dans des installations spécifiques, soit comme matière première par régénération, soit comme combustible industriel – dans les cimenteries, essentiellement.

Pour atteindre l'équilibre économique, cette filière a fait l'objet d'un financement public géré par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, pour un montant de 7,2 millions d'euros en 2010. Ce montant a également permis de financer le montage de la filière dans les départements d'outre-mer, où les besoins de soutien sont très importants. Depuis le 1^{er} janvier 2011, l'Agence ne soutient plus financièrement la filière métropolitaine de collecte et de traitement des huiles usagées, car le prix de vente des huiles est désormais suffisant pour compenser en totalité le coût de la collecte.

- Créée en 1992, la filière des **emballages ménagers** a été la première filière REP d'envergure en France. Sa mise en place faisait notamment suite à une série de constats, comme le volume important et grandissant des déchets

d'emballage dans les poubelles des ménages, la faible valorisation de ces déchets, un recours excessif aux mises en décharge et la nécessité de mettre en place des solutions plus efficaces, dès lors que notre pays est l'un des plus grands consommateurs d'emballages jetables.

Avec un gisement de 4,7 millions de tonnes et un montant d'éco-contribution de quelque 530 millions d'euros en 2010, répartis entre les éco-organismes Eco-emballages et Adelphe, cette filière occupe une place centrale dans le panorama des filières REP. Tous matériaux confondus, le taux de recyclage était de 64,3 % en 2010, en progression régulière d'un point par an depuis 2005. De nouveaux objectifs ont été assignés à la filière par le Grenelle de l'environnement, qui retient un objectif de recyclage des emballages ménagers de 75 % et une couverture des coûts de collecte, de tri et de traitement à hauteur de 80 % des coûts nets de référence d'un service de collecte et de tri optimisé à horizon 2025.

- Les fluides frigorigènes, dont il existe plusieurs catégories différant par leur composition chimique, sont des substances utilisées dans les systèmes de refroidissement (réfrigération et climatisation) en raison de leurs propriétés thermodynamiques. Les **fluides frigorigènes fluorés** – chlorofluorocarbures (CFC), hydrochlorofluorocarbures (HCFC) et hydrofluorocarbures (HFC) – font l'objet d'une réglementation spécifique au plan national.

Dans le cadre de la mise en œuvre des règlements communautaires 842/2006 du 17 mai 2006 relatif à certains gaz à effet de serre fluorés et 1005/2009 du 16 septembre 2009 relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, un décret du 7 mai 2007 institue le principe de la responsabilité élargie des producteurs de ces produits, qu'ils soient utilisés par des professionnels ou des particuliers : ces producteurs doivent récupérer chaque année, sans frais supplémentaires, les fluides frigorigènes usagés repris par les distributeurs et les traiter ou les faire traiter. Les fluides usagés peuvent être réutilisés, une fois remis en conformité avec les spécifications d'origine ou tels quels lorsque cela est autorisé ; dans le cas contraire, ils doivent être détruits dans une installation de traitement autorisée.

- La mise en place d'un système spécifique de collecte et de destruction des **médicaments à usage humain non utilisés (MNU)** résulte de la directive 2004/27/CE du 31 mars 2004, qui précise que « *les États membres veillent à la mise en place de systèmes de collecte appropriés pour les médicaments inutilisés ou périmés* ». Par la suite, le décret n° 2009-718 du 17 juin 2009 est venu préciser les modalités de collecte et de destruction des médicaments non utilisés en France.

La mission de collecte des déchets issus des médicaments, effectuée pendant quinze ans de façon volontaire par les pharmaciens sous la responsabilité des laboratoires pharmaceutiques et dans le cadre de Cyclamed, est ainsi devenue obligatoire et la loi prévoit le financement de la collecte et du traitement en incinérateur par les laboratoires pharmaceutiques.

3. Les filières REP issues d'une réglementation nationale

- Le décret n° 2002-1563 du 24 décembre 2002 a organisé la gestion des **pneumatiques** usagés sur la base du principe de la responsabilité élargie des producteurs (articles R. 543-137 et suivants du code de l'environnement).

La collecte et le traitement des pneus usagés produits lors des opérations de rechange font l'objet d'une organisation au niveau national par les manufacturiers et les autres metteurs sur le marché : les manufacturiers ont créé la société Aliapur pour remplir collectivement leurs obligations ; un groupement d'importateurs s'appuie sur le groupement d'intérêt économique France Recyclage Pneumatique ; d'autres professionnels préfèrent enfin agir individuellement, comme la société Norauto. Avec quasiment 100 % de valorisation des flux annuels de déchets ainsi qu'une action volontariste du stock « historique », cette filière affiche d'excellents résultats.⁽¹⁾

- La filière REP des **papiers graphiques** remonte à 2006, l'article L. 541-10-1 du code de l'environnement posant le principe d'une contribution financière ou en nature ou, à défaut, l'acquittement d'une TGAP.

L'éco-organisme de la filière, EcoFolio, a été agréé le 19 janvier 2007 et de nouveau agréé en 2013. Au cours des années récentes, la filière a bénéficié d'un élargissement progressif de son périmètre, c'est-à-dire des papiers graphiques pris en compte et soumis à une éco-contribution : imprimés papiers non sollicités comme les annuaires, les prospectus, les dépliants publicitaires ou la presse gratuite d'annonces (2006), éditions d'entreprises et publipostage (2008), enveloppes, pochettes postales, papiers à usage graphique conditionnés en ramettes et catalogues de vente par correspondance (2010).

L'un des enjeux majeurs de la filière tient désormais à son extension aux secteurs de la presse et de l'édition, mais celle-ci se heurte à des obstacles et des oppositions récurrents. Vos Rapporteurs proposent un redimensionnement mesuré du périmètre de celle-ci (*cf.* propositions).

- À la différence des autres filières REP, la création de la filière des **textiles, linges de maison et chaussures (TLC)** n'a pas eu pour seule origine le souhait de mettre en place des circuits opérationnels de traitement des déchets correspondants. Elle résulte également des difficultés économiques des entreprises de tri, notamment celles œuvrant dans le cadre de l'économie sociale et solidaire

(1) La réglementation n'a pas intégré, dans le mécanisme de responsabilité des producteurs, le traitement des stocks de pneumatiques usagés constitués avant l'entrée en vigueur du décret de 2002. Sous l'égide du ministère chargé de l'écologie, les professionnels du secteur des pneumatiques et du traitement des déchets ont signé le 20 février 2008 un accord volontaire interprofessionnel, par lequel ils se sont engagés à organiser et financer collectivement – avec le concours de l'État – l'évacuation de stocks historiques de pneus, orphelins ou à responsables défaillants, sur une durée maximale de huit ans et pour un volume maximum de 80 000 tonnes répartis sur 61 sites. L'association Recyvalor a ainsi été créée par les signataires de l'accord pour assurer sa mise en œuvre.

(baisse de la qualité moyenne des vêtements mis au rebut, concurrence exercée par les vêtements neufs à bas prix d'origine asiatique, etc.).

Face à cette situation, les pouvoirs publics ont mis en place une filière à responsabilité élargie pour les textiles d'habillement, le linge de maison et les chaussures issus des ménages à compter du 1^{er} janvier 2007 et Eco-TLC, éco-organisme de la filière, a été agréé le 17 mars 2009.

La filière a pour objectif de prendre en charge à moyen terme 50 % des TLC consommés annuellement par les ménages, soit 350 000 tonnes, en privilégiant le réemploi, la réutilisation et le recyclage, et en favorisant la création d'emplois d'insertion.

- Alors que la gestion spécifique des déchets d'activités de soins est obligatoire et opérationnelle pour les professionnels du secteur médical (établissements de soins, professionnels de santé du secteur diffus), elle ne fait l'objet d'aucun encadrement dédié pour les déchets des patients en auto-traitement (notamment dans le cadre des affections diabétiques). Néanmoins, et du fait des risques sanitaires particuliers qui leur sont attachés, l'article 187 de la loi Grenelle II a prévu la mise en place d'une filière REP pour les **déchets d'activités de soin à risques infectieux (DASRI)** perforants générés par les patients en auto-traitement.

Avec un gisement estimé à 360 tonnes de DASRI perforants produits annuellement par les patients en auto-traitement, cette filière est la plus petite en termes de tonnage dans le panorama actuel des filières REP en France. En revanche, compte tenu de la grande dispersion du gisement, des contraintes sanitaires et de l'absence de valorisation autre qu'énergétique, le coût de la filière à la tonne de déchets collectés et traités atteindra vraisemblablement un niveau élevé.

- Lors des tables-rondes du Grenelle de l'environnement, un consensus avait émergé sur la nécessité de mettre en place un outil adapté pour la gestion des déchets dangereux des ménages (engagement 250). Ces **déchets diffus spécifiques (DDS)** sont issus de produits chimiques conditionnés pour la vente au détail, pouvant présenter un risque significatif pour la santé et l'environnement en raison de leurs caractéristiques physico-chimiques. Le gisement de DDS des ménages est estimé à cinquante mille tonnes par an, dont environ quinze mille tonnes d'emballages souillés ou non : il est essentiellement composé de déchets pâteux (peintures, vernis et colles) mais également de composés acides et basiques, de solvants, de produits phytopharmaceutiques, etc.

L'article 127 de la loi de finances pour 2009, modifié par l'article 198 de la loi Grenelle II, a donc instauré une filière REP pour les déchets ménagers issus de produits chimiques pouvant présenter un risque significatif pour la santé et l'environnement à partir du 1^{er} janvier 2011.

Le décret d'application de l'article L. 541-10-4 du code de l'environnement, définissant en particulier le champ d'application de la nouvelle filière REP des DDS ménagers ainsi que les modalités techniques et économiques de la gestion de ces déchets – y compris les obligations des metteurs sur le marché – a été publié au début de 2012 et, le 9 avril 2013, l'État a délivré un agrément quinquennal (2013-2017) à l'éco-organisme Eco-DDS.

• L'article 193 de la loi Grenelle II a imposé aux metteurs sur le marché la mise en place d'une consigne ou d'un système équivalent favorisant la réutilisation de leurs **bouteilles de gaz** destinées à un usage individuel et de prendre en charge la gestion des déchets qui en sont issus : il a donc instauré une filière REP pour les bouteilles rechargeables de gaz destinées à un usage individuel, avec l'objectif particulier d'en favoriser la réutilisation.⁽¹⁾ Cette nouvelle filière doit notamment permettre de résoudre le problème des « *bouteilles orphelines* », déposées en déchèteries et qui démontrent par leur présence même l'insuffisance des consignes ou systèmes de location actuels, essentiellement basés sur le réseau des stations-services.

Le décret d'application de cette mesure a été publié le 30 décembre 2012.

• La filière des **déchets d'éléments d'ameublement** est également issue de la loi Grenelle II, dont l'article 200 a prévu la mise en place d'une filière REP pour les éléments d'ameublement ménagers et professionnels. Initialement prévue à compter du 1^{er} janvier 2011, sa date d'entrée en vigueur a été repoussée au 1^{er} janvier 2012. Avec un gisement estimé à 2,7 millions de tonnes comprenant en majorité des éléments ménagers et assimilés, elle représente un enjeu financier important pour les collectivités, qui acceptent une grande partie des éléments d'ameublement usagés dans leurs déchetteries.

Alors que deux éco-organismes ont été agréés en 2012 (Eco-mobilier pour les éléments ménagers et Valdelia pour les éléments professionnels), le choix est néanmoins laissé aux metteurs sur le marché d'adhérer à un éco-organisme ou de mettre en place un système individuel, aussi bien pour le ménager que pour les professionnels.

Vos Rapporteurs insistent sur la nécessité, quel que soit le schéma organisationnel retenu, de préserver les filières de recyclage existantes utilisant des déchets d'ameublement en bois, notamment la filière « panneaux ». Par ailleurs, ils tiennent à se faire l'écho des préoccupations exprimées par de nombreux artisans et petites entreprises locales, souvent producteurs de meubles de qualité en bois massif : le barème appliqué par l'éco-organisme repose en effet sur le seul poids des articles, alors même qu'un meuble en bois massif bénéficie d'une durée de vie bien supérieure à celle d'un meuble en panneaux de particules.

(1) Les bouteilles concernées sont toutes les bouteilles de gaz rechargeables destinées à être utilisées par les ménages. Il s'agit donc principalement des bouteilles de propane ou de butane servant à la cuisson et au chauffage de l'eau domestique, des bouteilles d'oxygène médical destinées aux patients ou des bouteilles d'acétylène pour les activités de bricolage des ménages.

Il leur semble donc opportun qu'une évolution de ce barème puisse être envisagée, afin de mieux prendre en compte ces différences de conception et de durabilité.

4. Les filières REP résultant d'un accord volontaire

• La filière des **déchets professionnels issus des produits de l'agrofourniture** couvre un domaine très vaste, qui inclut, par exemple, les emballages vides de produits phytopharmaceutiques, les produits phytopharmaceutiques non utilisables, les emballages de fertilisants, d'amendements, de semences et de plants, les films agricoles ou encore les emballages vides de produits d'hygiène pour l'élevage laitier.

La France est aujourd'hui le seul pays en Europe à disposer d'une organisation nationale ayant vocation à récupérer les déchets d'agrofourniture sur l'ensemble de son territoire. Dès 2001, l'Union des industries de la protection des plantes (UIPP) a en effet créé la société Adivalor, afin de définir les modalités techniques et financières de gestion des produits d'agrofourniture usagés.

En 2001, la collecte des déchets de l'agrofourniture a commencé, grâce notamment à la mobilisation des distributeurs, avec la collecte des emballages vides de produits phytopharmaceutiques et la collecte des produits phytopharmaceutiques non utilisables.

En 2008, les emballages de fertilisants (« *big-bags* », sacs, bidons, fûts, etc.) commencent à faire l'objet d'une collecte et d'une valorisation. Cette même année, les fabricants français et étrangers commercialisant des films plastiques agricoles donnent leur accord pour la mise en place d'une filière de soutien à la collecte et au traitement des films agricoles usagés. L'année suivante, la filière des emballages de semences est créée sous l'égide du Groupement national interprofessionnel des semences et plants, en partenariat avec Adivalor.

À ce jour, l'élargissement de la filière à de nouveaux produits est en cours d'étude afin de prendre en charge, par exemple, les équipements de protection individuelle (combinaisons et gants jetables) ou les emballages vides de produits œnologiques et produits d'hygiène. Dans le cadre du plan Ecophyto 2018, placé sous la responsabilité du ministère chargé de l'agriculture, des réflexions doivent également être conduites pour étudier la mise en place de filières pérennes de gestion des intrants agricoles en fin de vie dans les départements d'outre-mer.

• On estime que les entreprises et les particuliers consomment chaque année, en France, environ 81 millions de cartouches d'impression bureautique et que les deux tiers du tonnage de ces cartouches sont collectés séparément pour une réutilisation (remplissage des cartouches vides) ou un recyclage (récupération et réutilisation des matières premières) ultérieurs. Le ministère chargé de l'environnement a signé, en novembre 2011, un accord-cadre avec les professionnels de la filière des **cartouches d'impression bureautique** pour

renforcer le développement de la collecte séparée, de la réutilisation et du recyclage de ces cartouches.

Ce texte fixe des objectifs ambitieux à l'horizon 2015, comme l'augmentation de 5 % par an des taux de collecte séparée des cartouches usagées, l'atteinte à cette date d'un taux de réutilisation et de recyclage des cartouches collectées séparément de 70 % (contre 50 % aujourd'hui) et le développement d'un réseau de points d'apport volontaires ouverts au public.

*

* *

Vos Rapporteurs ont estimé utile, avant de présenter leur rapport définitif devant la Commission du développement durable puis de le verser aux travaux de la prochaine conférence environnementale (20-21 septembre 2013), d'**apporter à la commission le fruit de leurs réflexions liminaires**, ce qui fut fait les 9 et 10 juillet derniers (cf. comptes rendus en annexe), dans une démarche guidée par le souhait que ce rapport final puisse s'enrichir des éléments nouveaux que le débat devant les commissaires a permis de faire surgir.

Ces réflexions, au stade du rapport définitif, s'inscrivent au confluent d'une série de constats :

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

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

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

– **des critiques répétées sont formulées à l’égard des éco-organismes** par bon nombre d’acteurs, au premier rang desquels les collectivités locales. Ces critiques s’étaient déjà exprimées, parfois de façon vive, lorsque la Commission du développement durable avait organisé, le 5 avril 2011, une table-ronde sur le sujet ⁽¹⁾, réunissant les principaux intéressés. Elles révèlent **un réel malaise et une difficulté de dialogue de nature parfois structurelle**. Elles trouvent des fondements objectifs dans les observations formulées de façon récurrente par la Cour des comptes et par l’Autorité de la Concurrence qui, dans un avis ⁽²⁾ publié le 13 juillet 2012, a attiré l’attention sur les **exigences de transparence et de neutralité qui doivent s’imposer aux éco-organismes**, ainsi que sur les risques que leur position dominante fait courir au fonctionnement de certains marchés ;

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

Ces réflexions liminaires se sont accompagnées de la **volonté de dresser un bilan synthétique, précis ⁽³⁾ et argumenté des filières à responsabilité élargie des producteurs, auquel la première partie du présent rapport a été consacrée**. Ce bilan s’est imposé en effet pour au moins deux raisons majeures. La première tient au recul temporel désormais disponible : Eco-emballages, premier éco-organisme par les tonnages collectés et le montant des éco-contributions perçues – et dont le budget dépasse désormais celui consacré aux déchets par la direction générale de la prévention des risques – a aujourd’hui vingt ans et la plupart de ses homologues ont près d’une décennie d’existence. Une analyse à moyen terme de leur impact, notamment en termes de modification des pratiques des metteurs sur le marché (progrès de l’éco-conception, par exemple) est donc désormais non seulement possible, mais souhaitable.

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

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

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

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

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

Plus généralement, le contexte actuel se prête bien à un tel bilan : après le mouvement d'accélération impulsé par les lois Grenelle I et II, **les acteurs du secteur sont unanimes à réclamer une pause dans l'activité normative**, qu'elle soit de niveau réglementaire ou législatif. Un récent rapport du ministère de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique ⁽¹⁾ identifiait ainsi la législation sur le traitement des déchets comme un « *centre de coûts* » et affirmait « *qu'il n'est peut-être pas politiquement incorrect de conseiller de revisiter Grenelle II non pas au niveau des objectifs, mais des modalités d'application.* » Dans ses propositions, ce rapport formulait quelques propositions de modification de notre droit positif directement liées à des textes réglementaires, allant à l'encontre de l'efficacité environnementale et plus précisément à l'encontre de celle du dispositif d'enlèvement des ordures ménagères.

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

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

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

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

A. — PROPOSITIONS VISANT À FAVORISER L'ÉMERGENCE D'UNE VÉRITABLE FILIÈRE INDUSTRIELLE DU RECYCLAGE

1. Faire du recyclage une des priorités stratégiques de notre politique industrielle

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De plus, **cette intégration** du recyclage dans notre politique industrielle **permettrait de mieux valoriser, dans l'optique de l'exporter, le savoir-faire français, notamment dans les pays émergents où les besoins en matière de tri et de traitement des déchets vont aller croissants** compte tenu de leur

développement et de l'émergence d'une classe moyenne. Ce mouvement pourrait utilement prendre appui :

- sur les deux groupes français de dimension internationale présents dans le secteur des déchets, Veolia et Suez environnement, dans la mesure où ils disposent en la matière à la fois d'une expertise reconnue, de moyens de R & D, et d'une vision clairement internationale ;
- ainsi que sur le tissu d'entreprises de taille intermédiaire (ETI), de PME et de PMI, qui, au cœur des territoires, développent des savoir-faire spécifiques et souvent pointus au plan technologique, mais dont l'expansion internationale reste souvent freinée par le manque de moyens et de connaissance des marchés porteurs de croissance.

Ce mouvement serait parfaitement dans la ligne de la Commission européenne, qui a lancé en 2008 une initiative « matières premières », afin de répondre aux différents obstacles liés à l'accès à certaines matières premières dites « essentielles », dont l'importation place l'Union en état de dépendance, et dont l'un des objectifs est de dynamiser l'efficacité des ressources et promouvoir le recyclage.

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

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

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

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

2. Créer une fonction de délégué interministériel au recyclage et aux matières premières secondaires

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

Cette création permettrait de remplir plusieurs objectifs :

– **personnifier la lutte pour le développement d'un potentiel industriel nouveau**, pour lequel notre pays dispose d'atouts forts et d'une antériorité certaine ;

– **donner une impulsion politique forte à une politique publique à la fois nouvelle, transversale et multisectorielle** ;

– **disposer au sein de l'appareil d'État d'un relais à la fois souple et efficace**, capable de suivre tous les aspects du recyclage (réglementaire, industriel, local, international), d'en maîtriser les enjeux et d'en accélérer l'essor.

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

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

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

– l'étude, l'évaluation et la préparation, en liaison avec les départements ministériels concernés, de tous textes législatifs et réglementaires touchant à l'industrie du recyclage et à son développement ;

– la participation, avec les ministères concernés, à l'élaboration de toutes les mesures destinées à faciliter l'accès à la commande publique des entreprises du recyclage (une certaine frilosité ayant pu être constatée à cet égard même dans le

cas où des produits issus de matières premières secondaires présentent des caractéristiques techniques identiques, voire supérieures, à des produits fabriqués à partir de matières premières vierges) ;

– la participation à toutes les réunions interministérielles traitant de recyclage et de réemploi de matières premières ;

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

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

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

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

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

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

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

– le conseil national de l'industrie,

– le comité pour les métaux stratégiques (COMES),

– au comité stratégique de filière des éco-industries.

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

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

Autres propositions :

– fixer une durée minimale – 3 ans – pour les contrats passés entre les éco-organismes et les opérateurs de traitement et de valorisation de façon à permettre à ceux-ci de gagner en visibilité et de réaliser les investissements nécessaires à l'évolution de leur outil de production,

– homogénéiser le contenu de ces contrats, notamment grâce à des conditions générales standard, et y introduire une certaine modularité à la fois en termes techniques et géographiques, de façon à ne pas pénaliser les PME-PMI positionnées sur le marché du traitement et de la valorisation,

– étendre les contrôles périodiques à l'ensemble des éco-organismes, les éco-organismes dits « financiers » en ayant été jusqu'à présent exemptés,

– valoriser les résultats de la recherche & développement en matière de recyclage.

B. — PROPOSITIONS VISANT À AIDER LES COLLECTIVITÉS LOCALES À OPTIMISER LA GESTION DE LEURS OBLIGATIONS EN MATIÈRE DE COLLECTE ET DE TRI

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

En application de l'article L. 2224-13 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la compétence de collecte et de traitement des déchets des ménages est confiée aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), éventuellement en liaison avec les départements et les régions. L'article L. 2224-14 du CGCT dispose que les mêmes collectivités assurent également la collecte et le traitement des autres

déchets qu'elles peuvent, eu égard à leurs caractéristiques et aux quantités produites, collecter et traiter sans sujétions techniques particulières.

Les communes qui ont donc la responsabilité de l'organisation du service public de gestion des déchets, ont également le choix du mode de financement permettant la couverture du coût du service. **Elles ont le choix concrètement entre trois modes de financement** ⁽¹⁾ :

– **leur budget général** ;

– **la création d'un impôt spécifique, la Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)**, qui est une taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés bâties ; les communes conservent la possibilité de compléter les recettes issues du produit de la TEOM par le produit d'autres recettes fiscales en provenance du budget général de la commune ;

– **la création d'une redevance pour service rendu : la Redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM), dite « redevance incitative »**, qui a pour spécificité de devoir refléter le service effectivement rendu aux ménages, ce qui a des conséquences sur l'assiette et la transparence des coûts puisque la recette de la REOM doit couvrir la totalité du coût du service, et que son usage interdit la possibilité de compléter le financement grâce au budget général de la commune ; selon l'assiette choisie par la commune, la REOM peut être plus ou moins incitative.

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

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

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

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

A contrario, la redevance incitative procède à la fois des objectifs de prévention des déchets et de recyclage. Elle permet en effet, en corrélant le niveau – et la fréquence - de production de déchets et la facture de l’usager d’inciter les ménages comme les entreprises à mieux gérer les déchets dont ils sont producteurs, dans l’optique de réduire la facture en combinant réduction de la production, amélioration de l’efficacité et de la précision du tri. Malgré ces atouts, la première redevance incitative n’a été introduite en France qu’en 1997. Fin 2008, on estime qu’une trentaine de collectivités finançait le service public des déchets grâce à cet outil vertueux d’un point de vue à la fois environnemental et financier, pour un bassin de population de l’ordre de 613 000 habitants.

Vos Rapporteurs, lors d’un déplacement sur le terrain, dans le département de la Mayenne, ont rencontré le vice-président d’un syndicat de communes, celui de Château-Gontier, afin d’évoquer les conditions de mise en place et les résultats d’une REOM (cf. encadré ci-après).

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

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

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

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

La part incitative est calculée sur les seules présentations du bac gris (ordures ménagères résiduelles, OMR). Concernant les particuliers, le nombre de personnes composant le foyer détermine la part « service rendu » de la redevance (facturation annuelle). Il a été choisi un écrêtement à 5 personnes afin de limiter l’impact pour les familles nombreuses. Le principe de la redevance est le suivant : le nombre de levées du bac gris de l’année « N-1 » détermine le niveau de la remise de l’année « N ». Par exemple, si la taille du bac d’un foyer d’une personne fait 80 litres, le particulier paiera 102 € d’abonnement au service et 27 € de service rendu, soit 129 € en tarif annuel, contre 210 € de tarif annuel (le service rendu s’élève là à 108 €) pour un foyer de 4 personnes et une taille de bac de 140 litres. Concernant les professionnels d’autre part, la facture est semestrielle. Par exemple, un bac de 80 litres aura un prix facturé 2 € à la levée du bac, contre 8,50 € pour un bac de 340 litres.

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

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

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

Mais cette expérience positive n'est pas isolée : **la REOM a en effet également été mise en place dans des collectivités représentant des bassins de population plus importants.** Première agglomération en France à la mettre en place, avec l'aide de l'ADEME, **la communauté d'agglomération du Grand Besançon** - 180 000 habitants - **a par exemple choisi ce mode de financement du service d'enlèvement et de traitement des déchets ménagers.** Après une phase test de 8 mois, qui a permis d'ajuster les dispositifs techniques avec les usagers, le nouveau système – établi sur la base de la quantité de déchets résiduels (non recyclables) présentés à la collecte et en fonction de la dotation en bacs à déchets résiduels (bacs gris) – est entré en vigueur le 1^{er} septembre 2012, dans l'ensemble des 59 communes composant la communauté. L'objectif est d'encourager les bonnes pratiques de tri et de réduction des déchets, de 35 % en habitat pavillonnaire et de 12 % en habitat collectif, à l'horizon 2014. Les tarifs sont votés sur une base annuelle par le conseil communautaire du Grand Besançon, la facturation intervenant à terme échu trois fois par an (mai, septembre, janvier) correspondant à une période de quatre mois. Pour assurer le respect des règles de collecte mises en place, Le Grand Besançon est doté d'un pouvoir de police, des agents assermentés se trouvant habilités à constater les infractions et faire respecter le règlement en application du pouvoir de police spéciale prévu à l'article L. 5211-9-2 du Code général des collectivités territoriales. Toute infraction – feu d'ordures, dépôts sauvages - générant une intervention du service d'élimination des déchets est facturée.

Cette mise en place est toutefois trop récente pour qu'on puisse en dresser le bilan, dans la mesure où la première facture attachée à ce nouveau système – avec une part fixe correspondant à l'abonnement (50 %), une part correspondant aux pesées (40 %) et une part variable (10 %) – n'a été envoyée aux usagers qu'au mois de janvier 2013.

Une expérience antérieure avait été menée notamment dans d'autres territoires comme celui de l'agglomération de Nantes, qui regroupe 24 communes et 595 000 habitants répartis sur un espace majoritairement urbain dense (37 % de taux d'habitat collectif), **mais uniquement sur les déchets non ménagers** émanant des professionnels (entreprises et administrations). Ce type de redevance, rendue obligatoire pour les collectivités au 1^{er} janvier 1993 par la loi du 13 juillet 1992, destinée à financer l'élimination de ce type de déchets, a en effet été instaurée dans cette collectivité dès 2005. Elle concernait à l'origine 300 établissements, dont 191 établissements administratifs. Elle ne s'applique en effet qu'aux professionnels dont le volume total de bacs est supérieur à 1 020 litres/semaine (tous bacs confondus, bacs déchets résiduels, bacs déchets recyclables). **Son produit reste néanmoins modeste par rapport à celui de la TEOM qui s'applique aux déchets des ménages :** à l'origine, en 2008, elle rapportait ⁽¹⁾ 1,3 M€ à la collectivité, qui percevait, au titre de l'enlèvement des déchets ménagers, 67 M€ au titre de la TEOM.

(1) "La redevance spéciale pour les déchets non ménagers" - ADEME-AMORCE - septembre 2010 - réf. 6889.

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

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

2. Pénaliser financièrement, via la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), l'enfouissement et, dans une moindre mesure, l'incinération des déchets ; accompagner ce dispositif par une interdiction de mise en décharge de certains types de déchets

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

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

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

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

Dans le même temps donc, les soutiens de l'ADEME, grâce à des dotations budgétaires supplémentaires, étaient portés à 520 millions d'euros, dont 366 millions d'euros fléchés vers les déchets municipaux, ce qui représentait une

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

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

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

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

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

Le tableau suivant permet de mieux comprendre la position de la France au sein de l'Union.

TABLEAU RÉCAPITULATIF DES DISPOSITIFS FISCAUX ET RÉGLEMENTAIRES EN EUROPE ⁽¹⁾

État membre	Taxe sur la mise en décharge (en €t)	Évolution prévue de la TGAP (en €t)	Interdiction de mise en décharge
Pays-Bas	107,49 €		Interdiction pour 35 types de déchets (enfouissement marginal)
Autriche	87 €(montant modulé selon le type de déchets et d'installation de traitement)	Ajustement en fonction de l'inflation	Déchets dont le taux de carbone organique total est supérieur à 5 % à l'exception des flux sortants des installations de TMB ⁽²⁾
Belgique (Wallonie)	65 €(déchets dangereux) ; 60 €(déchets non dangereux)	Ajustement en fonction de l'inflation	Projet à l'étude (à vérifier)
Suède	40 €la tonne		Interdiction pour les déchets combustibles & tous les déchets organiques
France	11 à 20 €(chiffres 2010)	14 à 40 €la tonne (évolution prévue à horizon 2015)	Aucune interdiction
Finlande	30 €(à l'exception des décharges privées, des mâchefers, des déchets utilisés dans la construction des décharges)		
Italie	1 à 25 €(en fonction du type de déchets)		
Royaume-Uni	35,19 €à l'exception des déchets inertes (taxés à 3,67 €par tonne)	Augmentation de 11,72 € par an, puis stabilisation en 2014	
Hongrie	7 à 15 €(à l'exception de certains types de déchets)		Interdiction des pneus et des résidus de caoutchouc (extension en 2015 aux déchets non traités)
Allemagne ⁽³⁾			

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

(2) Traitement mécanique et biologique

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

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

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

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

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

L'efficacité de cette accélération pourrait être accrue en introduisant l'interdiction de mise en décharge d'une ou plusieurs catégories de déchets, comme l'on fait plusieurs États membres de l'Union européenne (cf. *supra*). Pourrait être étudiée la possibilité d'interdire la mise en décharge de **toute**

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

catégorie de déchets faisant l'objet d'un recyclage, entendu au sens de l'article L. 541-1-1 du Code de l'environnement à savoir « *toute opération de valorisation par laquelle les déchets, y compris les déchets organiques, sont retraités en substances, matières ou produits aux fins de leur fonction initiale ou à d'autres fins* ». Cette définition exclurait la valorisation énergétique, la conversion des déchets en combustibles et les opérations de remblaiement, dans le domaine des travaux publics notamment.

S'agissant d'une partie – la plus importante en termes de volume – des matériaux concernés par cette éventuelle interdiction, le décret n° 2012-291 du 29 février 1992 relatif à l'harmonisation des consignes de tri des déchets d'emballages ménagers pourrait servir de base. En effet, il définit comme les types de déchets d'emballages ménagers faisant l'objet d'une collecte séparée, et donc susceptible d'entrer dans une chaîne de traitement et de recyclage, comme « *tous les déchets d'emballages ménagers constitués majoritairement soit de verre, soit d'acier, soit d'aluminium, soit de papier ou de carton, soit de plastique, ainsi que leurs bouchons et leurs couvercles, vidés de leur contenu, à l'exclusion des déchets d'emballages ménagers en plastique autres que les bouteilles et les flacons et des déchets d'emballages ménagers relevant de la section 14 du chapitre III du titre IV du livre V de la partie réglementaire* » du Code de l'environnement.

3. Faire de l'harmonisation de la couleur des bacs au niveau national une priorité des collectivités locales

Il a semblé à vos Rapporteurs que **l'efficacité de la gestion des déchets pâtissait de l'hétérogénéité de la présentation, et notamment de la couleur, des bacs au sein des différents systèmes de dépôt de déchets ménagers mis en place par les collectivités locales** qui en ont la charge. En effet, ils ont pu constater que cette « biodiversité » en termes de présentation, en fonction de l'endroit où il effectue son dépôt, de la couleur des bacs de collecte présentés à l'utilisateur nuisait à sa compréhension du système et, partant, à sa participation au bon fonctionnement de celui-ci.

Cette diversité a de **nombreux effets néfastes** :

– elle contribue à la **complexité du système, à un endroit de la chaîne particulièrement stratégique** puisque de la bonne utilisation des bacs - c'est-à-dire de la sélection, en amont de toute la chaîne de traitement, par l'utilisateur du bon produit inséré dans le bac adéquat - dépend la qualité de la collecte, du tri sélectif et donc en aval de la valorisation ;

– elle accroît le **sentiment de perplexité de l'utilisateur**, qui se trouve par exemple sur son lieu de vacances, où à l'occasion d'un déménagement, confronté à un système de collecte nouveau et différent – parfois plus rudimentaire, parfois plus sophistiqué – de celui qu'il a intégré dans son environnement quotidien ; ceci génère chez lui, même s'il se trouve animé des meilleures intentions, des réactions

épidermiques qui ne vont assez peu souvent dans le sens d'une amélioration de la qualité de la collecte ;

– elle **complexifie naturellement la tâche des opérateurs en charge de la collecte**, qui doivent prendre en charge des flux de nature différente, présenté dans des bacs de volume et d'aspect différents, alors **qu'une uniformisation des outils leur permettrait sans doute de réaliser d'importantes économies d'échelles** ;

– elle va **à l'encontre de l'amélioration de la qualité et de la massification des flux de collecte** ;

– elle **rend relativement inopérantes les campagnes nationales d'information sur le geste du tri**, aucun message ne pouvant trouver à s'appliquer sur l'ensemble du territoire de façon homogène ; et l'usager ne pouvant trouver de correspondance entre le contenu de ces messages et l'organisation de la collecte des déchets ménagers dans son environnement quotidien.

Ce constat a d'ailleurs été partagé par l'ensemble des acteurs au moment du Grenelle de l'environnement, puisque l'engagement 255 prévoyait *« d'harmoniser au niveau national la signalétique et les consignes de tri par exemple au moment du renouvellement de chaque marché, afin de permettre des campagnes d'information nationales et promouvoir une information lisible sur les étiquetages »*.

Cette volonté d'harmonisation de la signalétique a trouvé dans la loi Grenelle II une traduction législative puisque son article 199 dispose *« qu'au plus tard le 1^{er} janvier 2011, un dispositif harmonisé de consignes de tri sur les emballages ménagers est défini pour être mis en œuvre au plus tard au 1^{er} janvier 2015 par décret en Conseil d'État après avis de la commission d'harmonisation et de médiation des filières de collecte sélective et de traitement des déchets du Conseil national des déchets. »*

Afin de permettre au Parlement comme au Gouvernement de disposer d'élément de comparaison, une étude de l'ADEME ⁽¹⁾ a permis de dresser un panorama des pratiques européennes en matière de signalétique, de pratiques de collecte et d'information du public. Elle conclut à l'amélioration, aussi bien qualitative que quantitative, des flux de collecte lorsqu'une signalétique claire, uniforme et standardisée est mise en place.

En matière comportementale, il s'avère que l'harmonisation de la signalétique (couleur et forme des bacs et consignes de tri y afférentes) permet d'améliorer sensiblement l'efficacité du tri, même auprès des « mauvais trieurs », ceux-ci étant en quelque sorte « canalisés » dans leur geste de tri lorsque les

(1) *Panorama européen sur l'harmonisation des pratiques et de l'information autour de la collecte sélective, ADEME, avril 2011.*

couleurs des bacs et les consignes de tri ne comportent aucune ambiguïté. Une autre étude ⁽¹⁾ de l'ADEME concluait en effet que « *la signalétique harmonisée est facile à comprendre, permet au plus grand nombre de savoir ce qui se trie et ce qui ne se trie pas et cela sans confusion possible, de rassurer les Français, et ce, permettant de mettre en évidence une cohérence dans l'organisation du tri et une bonne gestion du recyclage et du tri en France. L'harmonisation est globalement très bien perçue et parvient à « rassurer » 43 % des mauvais trieurs. Pour tous et tout particulièrement pour les moins bons pratiquants sujets au doute, la signalétique sur les poubelles, les containers, dans les locaux poubelles et les points d'apport volontaire situés à proximité du domicile, demeure la clé d'entrée de toute recherche d'information sur la justesse du geste individuel de tri. Une signalétique harmonisée, en veillant à être la plus exhaustive possible, jouera alors pleinement son rôle de « source de référence ».*

Vos Rapporteurs appellent donc de leurs vœux une harmonisation de la présentation, et en particulier de la couleur des bacs de collecte proposés à l'usager. Ils souhaitent que cette harmonisation soit décidée, en vertu du principe de la libre administration des collectivités territoriales consacré par l'article 72 de la Constitution, par les communes ou les EPCI ayant en charge la gestion des ordures ménagères, et donc par les associations qui les représentent. **Ils penchent naturellement en faveur d'une solution qui soit :**

– **progressive**, c'est-à-dire dont la mise en place coïnciderait, dans chaque collectivité, avec le renouvellement de parcs de bacs de collecte, qui intervient dans un délai moyen de 5 à 10 ans, afin de ne pas pénaliser la situation financière des collectivités locales dans un contexte économique extrêmement tendu,

– **simple**, l'accord entre collectivités pouvant se faire sur le plus petit commun dénominateur en termes de flux séparés et donc de bacs, chacun ayant une couleur déterminée (par exemple : jaune pour les emballages/papiers, vert pour le verre, gris pour les ordures ménagères résiduelles),

– **modulable**, chaque collectivité ayant toute latitude pour ajouter un ou plusieurs types de bac en fonction de son organisation et des flux de déchets recyclables qu'elle traite, mais dont la couleur ferait également partie d'un accord global et national, et serait donc uniforme sur tout le territoire.

Cette solution, à définir entièrement par les collectivités intéressées et les associations les représentant, serait naturellement à décliner dans les points d'apport volontaire, afin là encore de fluidifier et de rendre plus cohérente les flux. Sa définition pourrait faire l'objet d'une réflexion lancée rapidement, afin de respecter notamment l'échéance du 1^{er} janvier 2015 prévue pour la mise en place

(1) *Étude comportementale réalisée pour préciser les modalités de mise en œuvre d'une harmonisation et d'une communication nationale sur la collecte séparée des déchets, ADEME, septembre 2011.*

du dispositif harmonisé des consignes de tri des déchets d’emballages ménagers⁽¹⁾.

Autres propositions :

- améliorer et harmoniser la gestion des déchetteries (protection contre le vol, contrôle du dépôt par les professionnels),
- réaffirmer la nécessité d’un schéma de gestion des déchets à l’échelon territorial le plus approprié (département ou région), permettant de mieux structurer l’offre d’équipements de traitement, afin de réaliser des économies d’échelle,
- lancer une réflexion horizontale et multi-sectorielle associant l’ensemble des parties prenantes afin d’améliorer le tri en habitat vertical et en milieux denses.

C. — PROPOSITIONS VISANT À AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT DES FILIÈRES

1. Élargir le périmètre de la filière papier

Une filière aux résultats décevants...

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

Cet état de fait s’explique notamment :

– par la nature de la matière première, qui n’est pas des plus polluantes, et qui n’a jamais été considérée comme un véritable déchet ni, donc, comme une cible prioritaire des politiques publiques en matière de déchets ;

– du fait de sa collecte, généralisée depuis le début des années 1990, en mélange avec les emballages ménagers, alors qu’elle se faisait auparavant dans un bac distinct, le « bac bleu »,

– par le maintien, dans les collectivités où une collecte en flux séparé perdure, de l’ancienne consigne de tri « Triez vos journaux, papiers et magazines », qui induit le citoyen en erreur et limite les ressources du gisement, les nouvelles possibilités de désencrage permettant désormais de traiter l’ensemble des papiers graphiques.

(1) Décret n° 2012-291 du 29 février 2012 relatif à l’harmonisation des consignes de tri des déchets d’emballages ménagers.

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

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

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

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

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

Cette situation génère de nombreux effets pervers :

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

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

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

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

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

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

– s'agissant de l'État et des collectivités locales, il serait difficilement compréhensible que ne leur soit pas appliquée une éco-contribution auxquels sont assujétis des acteurs privés mettant sur le marché des produits aux caractéristiques techniques extrêmement proches, et générant le même volume de déchets ; **s'agissant de l'État, cette contribution, quasiment indolore pour les finances publiques, serait dans la droite ligne des mesures mises en œuvre dans le cadre du programme « État exemplaire » et de la Stratégie nationale du développement durable (SNDD), qui ont traduit dans les faits l'écoresponsabilité de l'État.**

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

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

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

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

2. Élargir le périmètre de la filière médicaments non utilisés (MNU) aux médicaments vétérinaires non utilisés des particuliers

Une nécessité économique d'élargir le périmètre...

Cyclamed, le seul éco-organisme de la filière médicaments non utilisés (MNU) a pour mission de récolter et valoriser les MNU à usage humain, périmés ou non, rapportés par les patients dans les pharmacies. Les MNU représentent un gisement de **23 300 de tonnes par an**, soit autour de **350 grammes** par habitant et **par an**.

Cet éco-organisme a pour objectif de **sécuriser la collecte, le transport et l'élimination des médicaments non utilisés**, afin de préserver l'environnement –

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

et notamment de contribuer à la limitation des rejets dans les nappes phréatiques – et la santé publique. En effet, **les médicaments contiennent des molécules chimiques actives** qui peuvent être potentiellement « dangereuses » pour l’environnement s’ils sont jetés dans les toilettes ou dans la nature (décharges, eaux fluviales, nappes phréatiques...). Ces substances contenues dans les médicaments sont ainsi susceptibles de rejoindre le milieu aquatique et peuvent polluer les eaux de surface et souterraines.

En 2011, la filière des médicaments non utilisés (MNU) gérée par l’eco-organisme Cyclamed récoltait 14 565 tonnes de MNU essentiellement dans les pharmacies d’officines, avec un taux de collecte de 52 %. Le dispositif s’adresse uniquement aux **médicaments non utilisés en provenance des ménages** et non à ceux des hôpitaux, cliniques ou des professionnels, qui disposent de leurs propres systèmes de collecte et de traitement des médicaments non utilisés.

Il ne s’adresse pas non plus aux médicaments à usage vétérinaire destiné aux animaux de rente ou aux animaux de compagnie. Il semble que concernant les animaux de rente, ce sont des initiatives locales comme des syndicats vétérinaires ou des groupements de défense sanitaire, qui prennent en charge la gestion des déchets. Ces médicaments seraient donc exclus de la présente proposition.

Celle-ci consiste à **élargir le périmètre de cette filière en incluant les médicaments à usage vétérinaire et destinés aux animaux de compagnie (principalement chiens, chats, oiseaux, poissons, petits batraciens et reptiles).**

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

Les détenteurs de ces médicaments, c’est-à-dire les particuliers, sont identiques. Leur circuit de commercialisation, notamment en milieu urbain, est similaire à celui des autres médicaments – avec le rôle central joué par les pharmacies d’officine. Les médicaments à usage vétérinaire destinés aux animaux de compagnie, non utilisés, ont donc également vocation à être détruits par incinération, comme les médicaments à usage humain non utilisés. Une extension de la filière existante aux médicaments à usage vétérinaire et destinés aux animaux de compagnie doit être donc poursuivie, en concertation avec les parties concernées. **Cette extension** est d’ailleurs préconisée par le rapport relatif à la régulation du médicament vis-à-vis du risque médical publié en novembre 2010 par le conseil général de l’environnement et du développement durable

(CGEDD)⁽¹⁾. Elle **permettrait un élargissement de la filière, des économies d'échelle et une meilleure optimisation des collectes en retour**. Dans l'optique de cet élargissement, une concertation devrait être menée en associant à la fois les distributeurs des principaux médicaments vétérinaires, mais également avec les principales organisations professionnelles représentatives de pharmaciens d'officine.

Autres propositions :

– élargir le périmètre de la filière emballages aux films plastique, en privilégiant le retour d'expérience des collectivités locales l'ayant expérimenté avec succès (conseil général du Lot),

– surseoir à la création de toute nouvelle filière REP dans l'attente de la montée en charge et de l'évaluation des filières récemment créées (mobilier, déchets d'activités de soins à risques infectieux, médicaments non utilisés, déchets diffus spécifiques),

– mener une réflexion approfondie sur les produits ménagers actuellement non intégrés à une filière (tels que les jouets ou les couches-culottes), qui représenteraient 30 % des déchets issus des ménages, dont les metteurs en marché restent actuellement dispensés du versement d'une éco-contribution,

– faire précéder tout projet de création de filière REP d'une étude d'impact comprenant une analyse macro et micro-économique.

3. Mutualiser les dépenses de communication des éco-organismes afin de favoriser la connaissance par le grand public du geste de tri

Une communication dispersée et peu lisible....

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

– l'identification précise des déchets concernés par le tri ;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cette absence d'harmonisation se retrouve également dans la part du budget consacré, dans chaque filière, à la communication, sans qu'il soit possible de déterminer les causes des disparités constatées. Ainsi, les filières piles & accumulateurs, médicaments non utilisés (MNU), papiers, et textiles-linge-chaussures ne consacraient que des sommes minimales à cette activité, de l'ordre d'un centime par habitant et par an. Les différentes auditions conduites par vos Rapporteurs leur ont permis de constater qu'en moyenne, un éco-organisme consacrait entre 8 et 10 % de son budget (8 % pour Eco-folio, mais 9,7 % pour Corepile ou 6 % pour Eco-systèmes) à sa communication, ce qui doit être rapporté en volume à son chiffre d'affaires, les 4 % du chiffre d'affaires consolidé d'Adelphe et d'Eco-emballages ⁽¹⁾ (674,3 millions d'euros) consacrés aux actions de sensibilisation – soit une palette de prestations plus large que la communication *stricto sensu* - représentant en volume près de 13,5 millions d'euros, soit un total supérieur à celui investi par d'autres éco-organismes de taille plus modeste.

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

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

Les pratiques actuelles en matière de communication externe des éco-organismes ne sont donc pas de nature à constituer un levier efficace permettant à l'État d'atteindre les objectifs ambitieux qu'il a fixés en matière de gestion, de tri et de valorisation des déchets. Or cet outil ne doit pas manquer dans la mobilisation de tous les acteurs afin de passer à une nouvelle phase de gestion des déchets caractérisée par l'essor de circuits économiques courts alimentant une industrie de recyclage en plein essor.

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

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

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

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

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

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

Cette évolution, souhaitée par bon nombre de professionnels du secteur, permettrait à l'État de disposer d'un outil efficace dans sa politique de communication relative à la gestion des déchets. Elle permettrait de ne plus faire appel au budget de l'État, en se substituant à la part du budget de l'ADEME consacré à la communication dans le domaine des déchets. Elle mettrait enfin un terme à l'écart grandissant existant dans le domaine des budgets consacrés à la communication, notamment audiovisuelle, entre le secteur public - et en premier lieu l'ADEME, qui doit lancer une grande campagne de communication sur les déchets en 2014 - et les éco-organismes, le premier étant devenu au fil des ans totalement inaudible par rapport aux seconds qui ont fait preuve dans le domaine d'un dynamisme certain. **Eco-emballages à lui seul a disposé, en 2012, d'un budget de communication consacré aux déchets de 8,19 M€ (dont 5,97 M€ pour la campagne nationale, et 2,21 pour les actions ciblées : enfants, habitat social, zones touristiques, ...). Par comparaison, l'ADEME doit quant à elle se contenter d'un budget de communication dédié aux déchets de 3 M€ votés chaque année dans le cadre de son budget au moment de l'examen du projet de loi de finances, et donc sujet à des variations importantes**, compte tenu de la contribution demandée à l'agence à la contraction de la dépense publique.

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

Des initiatives, dont vos Rapporteurs se félicitent, sont en gestation, pour la fin 2013, pour coordonner la communication auprès du grand public en matière de geste de tri.

Autre proposition :

– favoriser la sensibilisation au geste de tri et au tri sélectif des publics scolaires (notamment dans l’enseignement primaire) en associant les ministères de l’éducation nationale, et de l’enseignement supérieur de la recherche, sur des actions à définir en relation avec ces administrations centrales.

D. — PROPOSITIONS VISANT À RENFORCER LE CONTRÔLE DE L’ÉTAT SUR LES ÉCO-ORGANISMES

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

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

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

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

L’article 46 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 a par ailleurs placé ces organismes sous la surveillance du censeur d’État, qui siège, entre autres, au sein du conseil d’administration. Il précise qu’il peut « *demande communication de tout document lié à la gestion financière (...)* » De plus, cet article encadre très strictement, après les déboires connus par Eco-emballages dans

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

le domaine des placements financiers hasardeux aux îles Caïmans⁽¹⁾, les placements effectués par les éco-organismes. Il dispose en effet que « *tout-éco-organisme ne pourra procéder qu'à des placements sécurisés dans des conditions validées par le conseil d'administration après information du censeur d'État* ». Le décret n° 2011-429 du 19 avril 2011 a précisé les pouvoirs du censeur d'État, issu du Contrôle général économique et financier, corps de contrôle dépendant du ministère de l'économie et des finances, en lui donnant la possibilité, notamment de vérifier à tout moment les capacités financières de l'éco-organisme, et de « *faire procéder à tout audit en rapport avec sa mission* ».

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Afin d'y remédier, **vos Rapporteurs suggèrent de généraliser l'agrément de l'État à tous les éco-organismes et d'aller dans le sens d'une extinction graduelle des filières individuelles, dans une durée à déterminer avec les professionnels concernés et qui leur permette de s'adapter à cette nouvelle donne dans leur mode d'organisation et de financement.**

Cette solution présenterait plusieurs avantages :

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

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

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

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

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

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

2. Imposer aux EO qui veulent diversifier leurs activités dans le conseil et l'expertise aux collectivités locales de le faire dans des structures distinctes

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

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

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

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

Cette double évolution a incontestablement concentré le pouvoir de structuration des filières dans les mains des éco-organismes, dont les recommandations techniques peuvent parfois être de nature à fausser le jeu de la concurrence. Ainsi, dans le cas de la filière papiers, l'orientation du choix technique vers une collecte sélective ou vers une collecte multimatériaux peut favoriser un éco-organisme aux dépens d'un autre, s'agissant d'un gisement pouvant au départ être capté indifféremment par l'un ou par l'autre.

Cette évolution a suscité chez bon nombre de professionnels du secteur des réactions mitigées, les conseils, les services « clés en mains » et l'expertise développés par les éco-organismes et proposés aux collectivités locales constituant clairement à leurs yeux une évolution inacceptable de leurs missions, contraires à l'esprit sinon à la lettre des textes leur ayant donné naissance et susceptibles selon

eux de fausser le jeu de la concurrence. Cette réaction a motivé la saisine, le 28 février 2012, de l'Autorité de la concurrence, par la Fédération nationale des activités de la dépollution et de l'environnement (FNADE), d'une demande d'avis concernant le secteur de la gestion des déchets couvert par le principe de la responsabilité élargie du producteur, notamment dans le domaine des emballages ménagers. L'Autorité de la concurrence a rendu son avis le 13 juillet 2012 ⁽¹⁾, dans lequel, comme dans les précédents ⁽²⁾ elle a reconnu la pleine application du droit de la concurrence aux éco-organismes du fait de leur activité économique.

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

Sur la question de savoir si Eco-emballages pouvait, compte tenu de sa position dominante sur le marché des déchets d'emballages ménagers, fausser le jeu de la concurrence sur le marché du conseil et de l'expertise, l'Autorité de la concurrence réservait sa réponse, compte tenu du caractère relativement embryonnaire de ce même marché. Elle concluait de façon générale que *« rien ne paraît s'opposer à ce que les éco-organismes se livrent à des activités de conseil »* sous réserve qu'ils respectent, en raison de leur pouvoir d'influence auprès des collectivités territoriales, *« une information transparente, objective et non discriminatoire sur les techniques et les évolutions technologiques »* ⁽³⁾. Elle concluait qu'*« aucun principe de concurrence ne s'oppose à l'intervention des éco-organismes sur le marché du conseil aux collectivités territoriales »*, cette intervention devant respecter l'objectivité et la neutralité, et s'accompagner, si les informations détenues par lesdits éco-organismes avaient le caractère **« de ressources essentielles »**, d'une communication, sous certaines conditions évidemment, de ces mêmes informations à tous les concurrents désireux de s'implanter sur ce marché.

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

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

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

(3) Id. paragraphe 121, p. 29.

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

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

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

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

Autres propositions :

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

E. — PROPOSITIONS VISANT À AMÉLIORER LA RÉGULATION DES FILIÈRES EXISTANTES ET L'AMÉLIORATION DE L'EFFICACITÉ DE L'ACTION DE L'ÉTAT

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

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

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

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

– de la Commission nationale d'harmonisation et de médiation des filières collectives et de traitement des déchets (CHMF). Issue des travaux du Grenelle de l'environnement et créée par l'article 46 de loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, la

CHMF rend des avis ⁽¹⁾ qui sont rendus publics, participe à la médiation et contribue à l'harmonisation des filières de collecte sélective et de traitement des déchets. Sa première réunion a eu lieu le 14 janvier 2010 ;

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

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

Pour être complet, ce panorama doit inclure :

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

– le ministère de l'énergie, du développement durable et de l'écologie (MEDDE) pour l'animation et le pilotage de la politique des déchets au plan national, notamment via la direction générale de la prévention des risques (DGPR).

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

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

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

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

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

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

– accueillir et organiser les débats de toutes les CCA, dont elle pourrait harmoniser les travaux notamment en élaborant un cahier des charges type pour les éco-organismes ;

– veiller au respect de la réglementation ;

– être dotée de moyens de contrôle et de sanction des éco-organismes pour tout manquement à leurs obligations ;

– veiller à établir un dialogue avec les éco-organismes visant à regrouper et à simplifier – notamment en généralisant les télé-déclarations via Internet - les déclarations qui leur sont adressées par les collectivités territoriales, qui constituent pour celles-ci une lourde charge de travail administratif ;

– veiller à établir un dialogue avec les éco-organismes visant à mieux définir les modalités de contrôle et d'audit des opérateurs, de façon à ne pas perturber leur fonctionnement quotidien ni porter atteinte au secret industriel ;

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

Autres propositions :

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

F. — PROPOSITION VISANT À FAIRE DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE (ESS) UN ACTEUR À PART ENTIÈRE DES FILIÈRES REP

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

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

Historiquement, l'économie sociale et solidaire (ESS) a, depuis la crise de l'hiver 1954, la création de la première communauté Emmaüs et la médiatisation du combat de l'abbé Pierre pour les mal-logés, assis son indépendance financière et son développement sur des activités de récupération, de retraitement et de réemploi de vêtements et textiles usagés (la « chiffé »), de meubles (la « chine »), mais aussi de verre ou de papiers cartons. Ces activités lui ont permis de construire pour de multiples publics des démarches de retour à l'emploi à la fois originales et efficaces.

Progressivement, avec le développement de la société de consommation, l'ESS a étendu ses activités à de multiples produits d'occasion jetés ou donnés par des particuliers : produits électroménagers, livres, bibelots, jouets, etc. Aujourd'hui, Emmaüs France regroupe 4 000 compagnons, qui traitent 265 000 tonnes de produits (avec un taux de valorisation de 82 %). Dans certaines branches, comme le textile, l'ESS a donné naissance à des acteurs dominants : c'est le cas dans le textile avec Relais qui compte plus de 2 000 salariés permanents – et 400 en insertion – et qui dispose de son propre réseau de collecte (16 000 conteneurs dédiés).

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

– la collecte de tous produits donnés par les particuliers en vue du réemploi, c'est-à-dire après tri et réparation,

– la collecte de produits d'occasion donnés par des entreprises, en vue du réemploi et de la mise en filière de recyclage (ex : bois issus de meubles),

– la prévention ou la gestion des déchets en lien avec les collectivités locales,

– la mise en œuvre de prestations réalisées par des structures d'insertion dans le cadre d'appels d'offres passés par des éco-organismes,

– la réparation, qui implique un accès pas toujours aisé aux pièces détachées des fabricants, et la revente à des tarifs sociaux d'appareils électroménagers et électroniques, en développant des compétences spécifiques.

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

– se positionnant de façon offensive sur la filière des D3E, certains réseaux, comme Envie, qui regroupe aujourd'hui 450 salariés permanents et 400 bénévoles, pour 100 000 tonnes collectées et 80 000 tonnes traitées par an, étant nées d'activités développées dans cette filière ;

– en étant à l'origine de la création de certaines filières, telle celle dite « TLC » (textile – linge de maison – chaussures) ;

– en participant et en apportant leur expertise à la création de filières dans des activités qu'ils connaissent bien (ex : filière meubles).

Contrairement aux idées reçues, l'ESS constitue un partenaire des acteurs des filières REP et donc des éco-organismes. Certaines structures (Envie, mais aussi les Ateliers du bocage ou tri 37) se sont positionnées comme des prestataires de ces organismes. D'autres ont choisi la voie d'une coopération plus intégrée : ainsi, Emmaüs France et Eco-systèmes ont-ils signé un accord-cadre pour la reprise avec indemnisation des déchets issus du réemploi de 180 structures du réseau Emmaüs. De même, le groupe Derichebourg a signé en avril 2004 un accord-cadre avec la fédération Envie, décliné en une dizaine de

partenariats opérationnels, parfois dans des locaux communs comme sur le site de Gennevilliers en région parisienne.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. EXAMEN DU RAPPORT D'ÉTAPE LES 9 ET 10 JUILLET 2013

Lors de ses réunions des mardi 9 et mercredi 10 juillet 2013, la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné le rapport d'étape de la mission d'information sur la gestion des déchets dans le cadre des filières à responsabilité élargie des producteurs (dites « filières REP ») (MM. Jean-Jacques Cotel et Guillaume Chevrollier, rapporteurs).

M. le Président Jean-Paul Chanteguet. La commission a créé, le 20 février 2013, une mission d'information sur la gestion des déchets dans le cadre des filières à responsabilité élargie des producteurs, dites « *filières REP* ». Dans un délai assez bref, nos deux rapporteurs, MM. Jean-Jacques Cotel et Guillaume Chevrollier, ont procédé, jusqu'à la semaine dernière, à une cinquantaine d'auditions ainsi qu'à un déplacement sur le terrain. Ils souhaitent nous exposer l'état d'avancement de leurs travaux sous la forme d'un rapport d'étape, afin de présenter leurs conclusions avant la prochaine conférence environnementale des 20 et 21 septembre prochain, dont une des tables rondes sera consacrée aux déchets.

M. Guillaume Chevrollier, co-rapporteur. La mission d'information, créée le 20 février 2013, a en effet souhaité présenter un rapport d'étape, assorti de conclusions et de propositions, avant la conférence environnementale de septembre prochain. La mission a travaillé à un rythme soutenu, puisqu'une cinquantaine d'auditions ont été réalisées en quelques semaines (ministère chargé de l'écologie, ADEME, représentants des éco-organismes, syndicats d'entreprises du secteur du traitement et des déchets, associations d'élus, censeurs d'État, Autorité de la concurrence, acteurs de l'économie sociale et solidaire, metteurs sur le marché, etc.) et qu'elles ont été complétées par une visite sur le terrain, dans le département de la Mayenne où je suis élu, pour y rencontrer notamment des collectivités territoriales qui ont fait le choix de la redevance incitative.

Le contexte de cette mission est présent à l'esprit de chacun : c'est celui du développement continu des filières REP au cours des années récentes, dans le cadre notamment de la loi « *Grenelle II* ». Les filières les plus récemment créées sont celles des meubles, des déchets d'activités de soins à risques infectieux (DASRI) et des déchets diffus spécifiques des ménages (DDS). Les montants financiers en jeu ont progressé concomitamment : les éco-contributions perçues par les éco-organismes s'élevaient à 926 millions d'euros en 2011, elles devraient avoisiner 1,4 milliard d'euros en 2015 ; quant aux versements d'Eco-emballages aux collectivités locales, ils se montent aujourd'hui à 653 millions d'euros.

Pourtant, un rapport du ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie publié au printemps 2012 a prôné une « *pause* » dans l'extension des filières REP, suggérant de n'envisager une évolution ou extension du champ des REP qu'après la mise en évidence de leur opportunité. Presque simultanément, un avis de l'Autorité de la concurrence a pointé le danger des situations monopolistiques et un certain défaut de transparence des éco-organismes (EO). Par ailleurs, les relations sont parfois tendues entre les collectivités locales et les éco-organismes ou entre ceux-ci et les professionnels du traitement des déchets.

Le principe de la prise en charge de tout ou partie de la gestion des déchets par les acteurs économiques, fabricants, distributeurs, importateurs, qui mettent sur le marché des produits générant des déchets, figure dans la loi depuis 1975 et est désormais codifié à l'article L. 541-10 du code de l'environnement, aux termes duquel « *il peut être fait obligation aux producteurs, importateurs et distributeurs de ces produits ou des éléments et matériaux entrant dans leur fabrication de pourvoir ou de contribuer à l'élimination des déchets qui en proviennent.* »

Aujourd'hui, une vingtaine de filières REP existent, dont les origines sont variées. Certaines sont issues d'une réglementation européenne imposant la création d'une REP, que le législateur a directement transposée : c'est le cas de l'automobile, des déchets électriques et électroniques (DEEE) ou des piles et accumulateurs. Dans d'autres cas, la réglementation européenne était moins directement prescriptive, mais les pouvoirs publics ont fait le choix de la filière REP comme instrument de transposition : par exemple, pour les emballages ménagers, les fluides frigorigènes fluorés, les médicaments ou les lubrifiants. Il existe aussi des REP de création française, voulues par l'État, comme les pneumatiques, les papiers graphiques, le textile, les DASRI, l'ameublement, les DDS ou encore les bouteilles de gaz (à venir). L'inventaire ne serait pas complet si n'étaient pas mentionnées les REP volontaires, comme celles des produits de l'agrofourriture, des panneaux photovoltaïques (qui sera intégrée dans la filière DEEE), des emballages de fertilisants et amendements, des mobil-homes ou des cartouches d'impression bureautique.

Globalement, le sentiment prévaut d'une gouvernance complexe, avec une multitude d'acteurs aux objectifs, responsabilités, statuts et moyens extrêmement variables et d'un défaut général de lisibilité.

Au terme de nos travaux, entretiens et réflexions, la première proposition que nous formulons est celle de favoriser l'émergence d'une véritable filière industrielle du recyclage, c'est-à-dire de faire du recyclage une des priorités stratégiques de notre politique industrielle. Dans un contexte international marqué par une tension de plus en plus forte sur le marché des matières premières, la production à partir de déchets ménagers et professionnels de « *matières premières secondaires* » constituera un enjeu économique majeur dans les années à venir. Une telle production sera le moyen de limiter les importations de matières premières, dont l'accès sera de fait de plus en plus difficile, et elle contribuera positivement au solde notre balance commerciale. Elle desserrera l'étau de la

dépendance au cours desdites matières. Elle sera créatrice de valeur ajoutée et d'emplois, pour la plupart non délocalisables car liés à un gisement hexagonal – ce que d'aucuns appellent désormais les « mines urbaines ». La mobilisation de ce gisement secondaire permettra enfin de diminuer l'impact sur l'environnement de la production, le recyclage ayant de ce point de vue un avantage comparatif par rapport à la production à partir de ressources naturelles, d'incinération ou de stockage.

Une deuxième proposition forte consiste à créer une fonction de délégué interministériel au recyclage et aux matières premières secondaires. Cette création permettrait d'atteindre plusieurs objectifs : personnifier la lutte pour le développement d'un potentiel industriel nouveau, pour lequel notre pays dispose d'atouts et d'une antériorité certains ; donner une impulsion forte à une politique publique à la fois nouvelle, transversale et multisectorielle ; disposer au sein de l'appareil d'État d'un relais à la fois souple et efficace, capable de suivre tous les aspects du recyclage (réglementaire, industriel, local, international), d'en maîtriser les enjeux et d'en accélérer l'essor. Afin d'améliorer le portage politique de la question du recyclage et de l'emploi de matières premières secondaires, on pourrait imaginer que ce délégué soit directement rattaché au Premier ministre, ce qui aurait également l'avantage de mieux asseoir le caractère transversal et interministériel de sa mission. Il pourrait également constituer un interlocuteur de haut niveau à la fois pour les collectivités locales, pour les industriels du recyclage et, le cas échéant, pour les éco-organismes.

M. Jean-Jacques Cotel, rapporteur. Notre mission d'information a effectué un travail à la fois intéressant et intense, avec plus de cinquante auditions en quatre mois, ainsi qu'un déplacement sur le terrain dans le département de la Mayenne. Nos multiples échanges avec les acteurs du secteur nous ont révélé sa complexité tout autant que ses contradictions : le fonctionnement des différentes filières REP reste, au premier abord, difficile à décrypter. Le mettre en perspective relève de la gageure, d'autant plus que de ces échanges ont parfois émergé la volonté de défendre un pré-carré.

Le contexte de nos travaux s'avère, lui, relativement simple : notre modèle de société de consommation se trouve confronté à l'accroissement de ses besoins en énergie ainsi qu'à une raréfaction des ressources, problématique que le débat sur la transition énergétique a mise en lumière. Dès lors, l'utilisation des déchets comme moyen de mettre en place une économie circulaire prend tout son sens, même si cette perspective se heurte à certains corporatismes, et si elle implique une prise de conscience de la part de nos concitoyens. Dans cette optique, nos propositions ont été gouvernées par quelques idées simples : il nous faut réduire la production de déchets, limiter drastiquement le recours à l'enfouissement, ne recourir à l'incinération que si elle permet la récupération de l'énergie ainsi libérée, par exemple en l'utilisant dans des réseaux de chaleur, et faire porter tous nos efforts sur le développement du recyclage.

Le tri sélectif, tout comme la mise en place des filières REP depuis une vingtaine d'années, ont permis de progresser dans cette démarche vertueuse, conforme au principe du pollueur-payeur, par exemple en augmentant le taux de réemploi et en faisant progresser l'éco-conception des produits mis sur le marché. Dans ce dispositif, les collectivités locales, communes ou établissements de coopération intercommunale, occupent une place centrale. Dans le choix de financement de leur service de collecte des ordures ménagères, il nous a semblé que la redevance d'enlèvement des ordures – la REOM, ou redevance incitative – présente de multiples avantages : responsabilisation de l'utilisateur, lien direct entre geste de tri et facturation du service, optimisation des collectes et des circuits sélectifs, et baisse, de l'ordre de 30 % en trois ans dans le cadre du syndicat de communes que nous avons rencontré, du volume collecté au titre des ordures dites résiduelles. Or la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) reste - à 70 ou 80 % - le financement le plus répandu : elle constitue une taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés bâties, recouvrée par le trésor public.

Si les modes de collecte, ainsi que leur financement, doivent évoluer comme je l'ai indiqué, il en va également, en aval, des modes de traitement des déchets. L'interdiction du stockage – c'est-à-dire de l'enfouissement définitif – que plusieurs États membres de l'Union européenne comme les Pays-Bas ou l'Allemagne ont déjà expérimenté avec succès, assèche rapidement le stock de déchets et force les acteurs à modifier, dans un sens plus vertueux, leur comportement. Nous devons y venir, en augmentant de façon drastique la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) correspondante. Nous proposons aussi que, par ricochet, la TGAP portant sur l'incinération connaisse un relèvement similaire.

S'agissant du fonctionnement des filières, certaines rectifications de frontières s'imposent. Le secteur du papier souffre d'un paradoxe : alors que notre pays en utilise relativement peu, le taux de recyclage y est sensiblement inférieur à d'autres pays voisins comme l'Allemagne, qui, plus consommateurs, bénéficient également d'un coût de traitement plus faible. Une partie de la solution réside dans la non inclusion dans le périmètre de la filière de plusieurs « metteurs en marché » importants : je veux parler de la presse, des magazines et des documents imprimés que l'Etat met en circulation. Or le manque à gagner s'avère considérable : près de 40 % du total des éco-contributions n'abondent pas l'éco-organisme de la filière. Un élargissement du périmètre de la filière nous paraît donc souhaitable, notamment afin de dégager des fonds pour la modernisation, par exemple, de notre industrie papetière.

M. le Président Jean-Paul Chanteguet. En raison des votes par scrutin public sur les deux projets relatifs à l'interdiction du cumul des mandats, je vous propose de suspendre la réunion. Avec l'accord des co-rapporteurs, nous la reprendrons demain matin, vers 11 heures, à l'issue de l'audition de M. Xavier Beulin.

La séance est suspendue à 16 heures 40.

*

Le mercredi 10 juillet 2013, la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a poursuivi l'examen du rapport d'étape de MM. Jean-Jacques Cottel et Guillaume Chevrollier sur la gestion des déchets dans le cadre des filières REP.

M. le Président Jean-Paul Chanteguet. En raison des votes par scrutin public sur les deux projets relatifs à l'interdiction du cumul des mandats, hier après-midi, nous avons dû interrompre la présentation du rapport d'étape. Nous poursuivons donc notre réunion et je redonne la parole aux co-rapporteurs.

M. Jean-Jacques Cottel, co-rapporteur. Notre mission d'information a été effectué, comme je le disais hier, grâce au soutien d'une équipe motivée, un travail approfondi dans des délais somme toute restreints. S'agissant de la fiscalité locale, nos réflexions nous ont poussées à la réflexion suivante : la TGAP reste un outil intéressant, mais qui doit être utilisé à bon escient. Si, comme nous le recommandons, le taux applicable à l'enfouissement doit faire l'objet d'un relèvement significatif, il nous apparaît tout autant nécessaire que, dans le même temps, et de la même façon que les choses s'étaient passées lors de la réforme de 2009, les collectivités locales reçoivent, de la part de l'ADEME notamment, des soutiens équivalents au manque à gagner. Ce mouvement de vases communicants leur permettrait de moderniser leur système de gestion et de traitement des déchets, et en premier lieu leur centres de tri, qui représentent chacun un investissement très important, de l'ordre de 20 millions d'euros.

Comme je l'indiquais hier, le périmètre de certaines filières, comme celle du papier, doit être modifié. Une meilleure valorisation de la ressource passe en effet par un élargissement du périmètre à la presse, aux magazines et aux documents officiels, le surcroît de recettes généré devant en priorité être affecté à la modernisation de notre industrie papetière. Dans le domaine de la presse, on peut imaginer de généraliser – cela été tenté sous forme d'expérimentation – le règlement, sur la base du « donnant-donnant », des éco-contributions sous forme de contributions en nature, au moyen d'encarts publicitaires.

La filière dite « MNU », c'est-à-dire les médicaments non utilisés, pourrait de façon similaire comprendre également les médicaments vétérinaires non utilisés, dont la fin de vie comporte des risques sanitaires et environnementaux non négligeables, notamment en matière de pollution des nappes phréatiques. Je précise que cette proposition ne vaut que pour les animaux de compagnie, en milieu urbain dense, compte tenu du rôle similaire joué par les pharmacies d'officine.

La filière « emballages » pourrait de la même façon inclure les films plastiques, dont certaines collectivités locales, comme le conseil général du Lot, ont expérimenté avec succès la collecte sélective et la valorisation.

La communication grand public autour de la gestion des déchets en général, et du geste de tri en particulier, revêt une importance particulière. Or nos concitoyens souffrent en la matière d'un déficit certain, qui engendre un sentiment de confusion et de perplexité, particulièrement criant en milieu urbain dense. Or les moyens du secteur public, et notamment de l'ADEME, sur ce type d'action, souffrent de plus en plus de la comparaison avec ceux déployés par les éco-organismes. Ceux-ci doivent donc se mettre d'accord avec l'Etat pour le financement, la conception et la mise en œuvre d'outils communs, transversaux et multi-filières valorisant le geste de tri.

M. le Président Jean-Paul Chanteguet. Revenons un instant sur l'aspect financier des filières REP : quel est le mode de calcul des éco-contributions versées par les metteurs en marché aux metteurs en marché ?

M. Guillaume Chevrollier, co-rapporteur. J'évoquais hier la croissance continue du montant des contributions perçues par les éco-organismes – de 926 millions d'euros en 2011 à 1,4 milliard d'euros estimés en 2015 – ainsi que les relations tendues qu'ils entretiennent parfois avec les entreprises du secteur des déchets et les collectivités territoriales.

Nous considérons donc qu'il serait opportun de renforcer le contrôle de l'État sur ces organismes. Très concrètement, nous proposons de généraliser l'agrément à tous les éco-organismes et d'harmoniser la durée de leur agrément à cinq ans. La loi « Grenelle II » avait prévu que les éco-organismes agréés par l'État le seraient pour une durée maximale de six ans renouvelable, s'ils établissent qu'ils disposent des capacités techniques et financières pour répondre aux exigences d'un cahier des charges fixé par arrêté interministériel. Le code de l'environnement précise également le contenu du cahier des charges, c'est-à-dire notamment le détail des missions, la garantie que les contributions perçues sont bien affectées à la réalisation de celles-ci et le fait que les éco-organismes ne poursuivent pas, dans ce cadre, un but lucratif. L'article 46 de la loi du 3 août 2009 a par ailleurs placé ces organismes sous la surveillance d'un censeur d'État, qui siège, entre autres, au sein du conseil d'administration. L'agrément constitue donc une garantie pour l'État que les « metteurs en marché » s'acquittent bien de leur obligation de prendre en charge la fin de vie de leurs produits. Il permet de cadrer les relations des éco-organismes avec les différents acteurs (metteurs en marché, collectivités locales, opérateurs de reprise et de recyclage, acteurs spécifiques) et prévoit les conditions de suivi et de contrôle, notamment financier, en cours d'agrément.

L'hétérogénéité organisationnelle des secteurs, outre qu'elle ne facilite pas la compréhension du fonctionnement des filières, ni le pilotage du dispositif par l'État, contribue à renforcer l'image de « *patchwork* » du dispositif de la gestion des déchets dans notre pays : généraliser l'agrément de l'État à tous les éco-organismes permettrait d'aller dans le sens d'une extinction graduelle des filières individuelles, dans une durée à déterminer avec les professionnels concernés et qui

leur permette de faire face à ce changement dans leur mode d'organisation et de financement.

Nous proposons également d'imposer aux éco-organismes qui veulent diversifier leurs activités dans le conseil et l'expertise aux collectivités locales de le faire dans des structures distinctes. Les auditions de la mission d'information ont permis de constater un double mouvement de technicisation, pour les collectivités locales, de la gestion des déchets – celle-ci a été rendue inévitable par la multiplication des filières, des éco-organismes et des gestions de flux séparés de déchets et par la complexification des normes européennes, législatives et réglementaires en vigueur – et de professionnalisation croissante des éco-organismes – notamment les plus anciens, qui ont développé des outils informatiques extrêmement sophistiqués afin d'optimiser la collecte et le traitement des déchets. Ce double mouvement a abouti à une concentration du pouvoir de structuration des filières dans les mains des éco-organismes. Cette situation impose une séparation stricte des activités des éco-organismes entre obligations d'intérêt général et activités concurrentielles, c'est-à-dire la création d'entités autonomes et juridiquement distinctes, séparées sur le plan comptable et financier des éco-organismes, animées par des personnes physiques différentes et aboutissant à une gestion effectivement autonome.

M. Jean-Jacques Cottel, co-rapporteur. La régulation du secteur des filières REP – qui reste d'un abord assez compliqué – par l'État doit être améliorée. La simple énumération des organismes publics ou parapublics qui l'assurent aujourd'hui donne le tournis : Conseil national des déchets (CND), Commission d'harmonisation et de médiation des filières (CHMF), Commissions consultatives d'agrément (CCA), Comités opérationnels de filières (COP), ... À notre sens, il faut réfléchir à un regroupement de tous ces opérateurs, regroupement qui pourrait se faire autour de la CHMF, et qui ne coûterait pas plus cher que le dispositif actuel.

La surveillance des metteurs en marché non déclarés – que les professionnels appellent les « *free riders* » –, ainsi que les exportateurs illégaux, doit être renforcée. Les transactions portant sur les matières premières issues des déchets – je pense aux métaux en particulier – doivent faire l'objet d'une surveillance toute particulière, dans le prolongement des mesures issues du Grenelle. Il faut que la lutte contre la fraude, qui passe aussi peut-être par un relèvement des amendes administratives, devienne une priorité : la vente à distance au moyen d'Internet pose effectivement de réels problèmes.

S'agissant de l'économie sociale et solidaire (ESS), les structures qui en émanent doivent conserver toute leur importance dans notre système de gestion des déchets : elles œuvrent dans le sens d'un meilleur réemploi – le plus souvent pour revente – des déchets, ce qui, compte tenu du contexte économique fait sens, et d'un meilleur recyclage. Le réseau Envi2E a d'ailleurs bâti son développement sur le recyclage de déchets de la filière DEEE. Mais pour conforter leur position, ces structures ont besoin de temps : aussi proposons-nous un allongement de la

durée des marchés des éco-organismes auxquels elles peuvent soumissionner. Nous suggérons également que, lors de chaque renouvellement d'agrément, chaque cahier des charges des éco-organismes comporte une « clause ESS » sur le modèle de celle figurant dans celui de la filière textile – linge – chaussures (TLC).

En conclusion, les metteurs en marché ont des obligations importantes, notamment l'éco-conception et la gestion de la fin de vie de leurs produits qui inclut la valorisation des déchets qu'ils génèrent. Chaque filière doit cependant équilibrer son budget. Les filières REP ont un besoin urgent de transparence et de simplification. Notre système « à la française » ne fonctionne pas si mal que ça, mais il a besoin d'être clarifié : pour cela, une pause dans la création de nouvelles filières nous semble s'imposer. Nous devons passer de l'économie linéaire – extraire, produire, jeter – à l'économie circulaire – récupérer, valoriser, produire.

M. le Président Jean-Paul Chanteguet. Merci à nos deux rapporteurs pour la qualité de leurs travaux. J'aimerais revenir sur les aspects financiers. Les éco-organismes sont financés par les metteurs en marché, qui acquittent une éco-contribution. Comment celle-ci est-elle calculée ? Ce mode de calcul tient-il compte des efforts d'éco-conception des entreprises pour réduire les déchets à la source ?

M. Jean-Louis Bricout. La redevance incitative que certaines collectivités ont mise en place pourrait représenter une économie substantielle – jusqu'à 30 % de déchets. Je suis en train de travailler pour l'instituer sur mon territoire et je m'interroge sur la répartition des charges. La part relative à la collecte est équitablement répartie entre les habitants, quelle que soit leur situation individuelle ; la partie traitement, au contraire, est de nature incitative et donc directement liée à la spécificité des circonstances. Il peut en résulter une forme d'iniquité : l'épluchure de pommes de terre finira forcément à la poubelle dans un immeuble, mais des alternatives existent dans une maison isolée. Je crains donc une répartition des charges au détriment des populations urbaines, qui n'ont aucun moyen d'entreposer provisoirement leurs déchets. Avez-vous eu connaissance de mécanismes de compensation de cette situation ?

M. Jacques Kosowski. Les combustibles solides de récupération (CSR) regroupent le bois, le plastique, le tissu, le papier, le carton ou encore les déchets non fermentescibles. Ces matières sont broyées pour être traitées dans des installations de co-incinération, tout particulièrement en cimenterie. Dans la collecte, certaines filières de responsabilité élargie du producteur jouent un rôle de plus en plus important. L'agrément de la nouvelle filière REP-ameublement montre une montée en puissance de la collecte. Comment évaluer ce gisement de déchets à long terme ? Ne risque-t-on pas de déplorer prochainement une surcapacité dans la gestion des CSR ?

M. Bertrand Pancher. La gestion des filières REP a largement été critiquée ces dernières années. Le rapport rendu en septembre 2011 par la Cour des comptes souligne que la France peine à atteindre un taux satisfaisant de

valorisation des déchets collectés puisque celui-ci plafonne à 33 % pour le recyclage et la mise en valeur biologique, quand la directive sur les déchets de 2008 et les lois Grenelle 1 et 2 assignent un objectif de 50 % à l'horizon 2020. L'Autorité de la concurrence, dans un avis récent du 13 juillet, a sollicité une plus grande transparence au sein de certains éco-organismes : elle préconise un meilleur encadrement juridique des marchés passés avec les opérateurs de traitement de déchets pour une concurrence plus effective ; elle considère également que les missions des éco-organismes financés par les industriels sont incompatibles, vous l'avez souligné, avec une activité commerciale de collecte. Enfin, un rapport gouvernemental a plaidé en faveur d'un contrôle accru des activités de ces éco-organismes.

Divers colloques et réflexions – je fais notamment référence aux travaux d'AMORCE et de FNE, mais aussi aux réflexions menées par notre commission – semblent indiquer que les filières se développent en ciblant les déchets ménagers et en négligeant les gisements issus du monde professionnel. Outre l'évaluation et le contrôle des opérateurs, il semble nécessaire d'accroître leur visibilité aux yeux des citoyens, qui sont mis à contribution puisque le producteur récupère le coût de la collecte sur le prix de vente des produits, et qui pourraient être informés des taux de matières de récupération utilisées par les fabricants. Il faut introduire de la lisibilité pour que le consommateur prenne conscience du pouvoir de décision qu'il exerce à travers son acte d'achat.

La responsabilité financière échoit encore, très majoritairement, aux collectivités territoriales et à leurs contribuables : entre 10 % et 50 % de prise en charge publique selon les filières. Les éco-organismes qui ne respectent pas leurs objectifs pourraient encourir des sanctions. Que pensez-vous de cette hypothèse de travail ?

Enfin, n'est-il pas temps d'instituer une autorité publique de régulation sur le modèle de ce qui existe dans le secteur de l'énergie avec la CRE ?

M. Éric Alauzet. Je félicite également les rapporteurs pour la qualité de leurs travaux. J'ai présidé un syndicat de traitement dans la région de Besançon, la seule à avoir institué une redevance incitative – d'abord au volume en 1999, puis plus récemment au poids.

La REP est un des trois outils qui mettent en œuvre le principe pollueur/payeur : la TGAP, pour les collectivités, et la redevance incitative, à destination des usagers, s'inscrivent dans cette même logique, mais la REP est celle qui se situe le plus en amont du cycle de vie. Une réflexion est d'ailleurs actuellement conduite dans le sous-groupe dédié aux déchets de la commission Perthuis pour essayer d'ordonner les efforts qui pèsent sur l'utilisateur, le producteur et la collectivité. Rien ne plaide évidemment pour que l'on privilégie l'approche amont. Ces trois outils s'intègrent dans une politique de traitement des déchets, de l'incinération à la prévention. Je juge d'ailleurs le système déjà clair, lisible et efficace, même si rien n'interdit évidemment de l'améliorer.

Au moment du Grenelle de l'environnement, un certain nombre d'acteurs se sont engagés dans l'ensemble du dispositif sous réserve de la mise en place des REP – je pense notamment aux collectivités territoriales et à leur position sur la TGAP. C'était un « contrat » entre les élus locaux et les associations : la situation actuelle suscite une frustration et une impatience.

Nous devons nous pencher sur la situation des metteurs sur marché pour lesquels il n'existe pas de filière. Quid de leur contribution ? Pourquoi seuls ceux qui ont structuré des filières paieraient-ils, et pas les autres ? Il y a là un non-sens ! Parallèlement à la mise en place des REP, réfléchissons à une contribution générale embrassant ces secteurs non structurés. C'est une affaire d'équité.

Éco-emballages a cristallisé les récriminations sur le niveau insuffisant de la contribution des filières. C'est encore plus caricatural dans le secteur du papier. Interrogeons-nous sur le juste niveau de contribution des producteurs !

M. Jean-Luc Moudenc. Quel est le bilan de la mise en place, en 2012, des filières directement issues du Grenelle de l'environnement ? Je pense notamment aux déchets d'activité de soins à risque infectieux, pour les patients en auto-traitement, pour lesquels il faut limiter le risque d'accident auquel sont exposés les personnels chargés de la collecte : c'est un gisement important, estimé à 360 tonnes par an. Je pense aussi aux 40 000 tonnes de déchets diffus spécifiques ménagers, dont la toxicité n'est pas neutre et qui nourrissent un danger réel de pollution environnementale. Je pense enfin aux déchets d'ameublement ménagers et professionnels, qui sont considérables.

M. Jacques Kossowski remplace M. Jean-Paul Chanteguet à la présidence.

M. Jacques Kossowski, président. Je passe la parole à M. Jacques Krabal.

M. Jacques Krabal. J'aimerais avoir ce débat sur la problématique locale, sur l'enjeu environnemental, mais aussi sur la question du prix pour nos concitoyens, d'en moyenne 98 euros par habitant. Et pourtant, depuis dix ans, on ne cesse de faire des efforts de tri ; je pense que la mesure est désormais comble : comment peut-on expliquer que les 926 millions d'euros de l'éco-contribution – dont plus des deux tiers pour Éco-emballages – ne parviennent ni en enrayer à la hausse des coûts ni à provoquer une baisse drastique des volumes ?

L'incitation au tri et à la valorisation suppose de revoir les modalités de mise en décharge. La définition du déchet ultime est-elle satisfaisante ; ne conduit-elle pas les opérateurs et les collectivités à privilégier cette solution de facilité ? Dans ma circonscription, deux éco-centres cumulent des problématiques environnementales importantes – olfactive, transport et j'en passe. Ce n'est pourtant pas la solution : les déchets d'aujourd'hui sont les matières premières de demain.

Toutes les entreprises ne sont pas taxées à l'heure actuelle. La presse échappe notamment à une mise à contribution. Quelle est votre proposition pour cette filière par ailleurs menacée ? Écofolio avance un montant de cinquante millions d'euros. Comment sensibiliser dans ce contexte économique ?

Enfin, je vous rejoins sur la question de l'économie circulaire, particulièrement pour le papier. Quant aux tissus, je connais une entreprise « Relais » qui emploie plus de deux mille salariés pour leur ramassage et qui ne demande rien aux collectivités territoriales. Comment certaines filières parviennent-elles à générer une activité économique quand d'autres peinent à émerger ?

Mme Sophie Rohfritsch. Mon expérience de maire d'une petite commune en deuxième couronne d'une agglomération importante, qui met progressivement en place une redevance incitative d'ici 2015, rejoint les commentaires du rapport relatifs aux déchetteries sauvages. Le système des incitations conduit, en effet, certains de nos concitoyens à se défaire des déchets n'importe où. (*Approbatons diverses*)

Même la majoration des amendes ne permet pas d'endiguer le phénomène, sauf à diligenter des enquêtes en profondeur pour retrouver les délinquants. C'est un vrai problème car les collectivités touchées n'ont pas les moyens de réagir : il faut absolument le résoudre avec des propositions concrètes.

M. François-Michel Lambert. Je veux d'abord féliciter nos deux collègues pour leurs travaux. L'économie circulaire est un sujet qui me tient à cœur ; elle est fondée non sur les déchets mais sur la préservation des ressources naturelles. L'ADEME l'a définie récemment comme l'alliance de l'éco-conception, de l'économie de la fonctionnalité pour rompre le lien entre détention et usage du bien, de l'écologie industrielle où les flux sortants des uns sont les flux entrants des autres, de l'éducation des citoyens, du réemploi du produit, de la réparation, et enfin du recyclage des matières. Il ne faut donc pas focaliser sur ce recyclage qui n'est, finalement, que le dernier étage de la fusée. L'entreprise de collecte de tissus évoquée par Jacques Krabal est un bon exemple : ce sont les vêtements qui sont usagés et non les tissus. La réutilisation du produit plutôt que la réutilisation de la matière, lorsque cela est possible, voilà la clef de la rentabilité et de la valorisation économique !

Vos propositions ne risquent-elles pas d'être en décalage avec la vision plus large de l'économie circulaire, au cœur de la prochaine conférence environnementale ?

La satisfaction des objectifs assignés passe par une dimension territoriale forte. Or vos propositions me semblent réclamer davantage de centralisation. Nous devons réussir à préserver les dynamiques déjà existantes sur le terrain. Comment opérer une conciliation ?

Enfin, quel regard jetez-vous sur les expériences étrangères ? L'interdiction absolue de mise en décharge a permis de mobiliser davantage le recyclage matière.

M. Jean-Pierre Vigier. La responsabilité élargie du producteur existe depuis 1975 pour formaliser le principe pollueur/payeur, et une quinzaine de filières ont été constituées sur le territoire. La législation et la fiscalité incitative ont fait évoluer les choses : le rapport de la direction générale de la prévention des risques publié en mars 2012 définissait huit orientations majeures. Ont-elles été suivies ? Préconisez-vous de nouvelles pistes ?

M. Gilbert Sauvan. Il me semble positif de privilégier la redevance d'enlèvement des ordures ménagères plutôt que la taxe éponyme. C'est toutefois délicat, pour les collectivités territoriales, de mettre en œuvre le recouvrement. Il faudra les inciter et les aider pour qu'elles se dotent des outils adéquats.

Les petits départements, comme le mien peuplé de 160 000 habitants, génèrent peu de déchets ultimes. Leur incinération n'est donc pas une bonne solution ; seul le stockage paraît adapté. Là aussi, une aide sera nécessaire, voire une mutualisation à l'échelon régional. La commission nationale d'harmonisation et de médiation des filières collectives devrait aborder cet enjeu pour élaborer des solutions.

M. Laurent Furst. Je suis à la fois désappointé et heureux : désappointé parce que les longues tirades de ceux qui se sont exprimés avant moi me conduisent à prendre la parole devant une assistance clairsemée (*Sourires*), heureux parce que le rapport produit par nos rapporteurs, pourtant de sensibilités politiques divergentes, donne une excellente image de la démocratie dont nous pouvons être fiers.

Je nourris de forts doutes sur la redevance d'enlèvement des ordures ménagères, qui requiert un investissement lourd alors qu'on ne sait pas régler le problème de l'habitat collectif, et qui suscite des comportements délictuels comme Sophie Rohfritsch l'a précédemment exposé. On peut obtenir de très bons résultats en matière de tri et de prélèvement tout en conservant un système de taxe : je considère que c'est le cas dans ma circonscription.

La filière du médicament constitue un problème dans notre pays, car le rejet des médicaments provoque la pollution de cours d'eau. Je rappelle que la moitié des antibiotiques consommés en France le sont par le cheptel. J'espère que ce sujet ne restera pas en jachère.

Enfin, j'ai trouvé amusante votre expression relative au nécessaire « *recyclage des éco-organismes* ». (*Sourires*)

M. Jacques Kossowski, président. Je constate que nos rapporteurs auront beaucoup de réponses à apporter !

M. Guillaume Chevrollier, co-rapporteur. La multiplicité des questions posées atteste, par elle-même, de l'importance du sujet constitué par les filières REP et les éco-organismes.

Pour ce qui concerne les modalités de calcul de l'éco-contribution, celle-ci repose sur les volumes ou les tonnages mis sur le marché.

Tous les industriels rencontrés nous ont fait part de leurs efforts pour améliorer l'écoconception de leurs produits : chaque consommateur a ainsi pu constater, par exemple, l'allègement de l'emballage des produits agro-alimentaires. La mobilisation des producteurs français est certaine et elle repose largement sur leur capacité d'innovation.

S'agissant de gouvernance et de contrôle et comme le suggère notre collègue Bertrand Pancher, nous serions favorables à la création d'une autorité administrative indépendante, qui ne s'ajouterait pas aux multiples conseils et commissions déjà existants (CCA, CHMF, CND, etc.) mais s'y substituerait dans un souci d'efficacité et de cohérence. Il faut une lisibilité et un pilotage de l'ensemble du système, qui font aujourd'hui défaut, afin d'avoir une politique cohérente et efficace.

Pour ce qui concerne le bilan des filières créées dans le cadre de la loi « Grenelle II », les filières des meubles, DASRI et DDS, monsieur Moudenc, sont encore trop récentes pour avoir un retour précis sur l'impact de leur mise en place sur le fonctionnement et les pratiques du marché. Il est néanmoins évident que les deux dernières filières sont sur des segments très spécifiques, alors que la filière des meubles est appelée à prendre en charge, à terme, des volumes très importants.

L'économie circulaire est au cœur de la réindustrialisation de notre pays, et amène des réflexions sur la différence entre la propriété et l'usage des biens, c'est une évolution sociétale qu'il conviendra d'accompagner.

M. Jean-Jacques Cotel, co-rapporteur. Je rappelle que la volonté de basculer, en matière de fiscalité applicable aux déchets, vers des dispositifs plus incitatifs, a déjà été inscrite dans la loi « Grenelle I ». Jusqu'à présent, elle a été le fait de quelques élus dont l'expérience doit nous guider dans une démarche de généralisation. Dans ma propre collectivité, les longues discussions visant à préparer la mise en place d'une redevance incitative n'ont pu déboucher : nous n'avons pas sauté le pas. La REOM présente cependant, je l'ai déjà dit, de nombreux avantages dont la responsabilisation de l'utilisateur n'est pas la moindre. Bien entendu, la REOM ne semble pas adaptée à tous les territoires, et notamment à ceux situés en majorité en milieu urbain dense. Dans ceux-ci, la prédominance de l'habitat collectif vertical impose de trouver de nouvelles solutions et une nouvelle pédagogie, pour sensibiliser nos concitoyens et modifier leur comportement. Il faut néanmoins, là-aussi, faire prendre conscience de la nécessité de mieux et de plus trier.

En Belgique, l'achat de sacs destinés aux ordures ménagères résiduelles a permis de faire baisser le volume collecté. Le paiement en fonction du nombre de levées de bacs, ou du volume collecté, pourrait constituer également une piste intéressante.

Une question a été posée sur le bois, le plastique et les tissus. Dans le domaine des plastiques, il existe de grandes différences de résultats de recyclage, entre le polyéthylène téréphthalate (PET), qui sert à fabriquer les bouteilles d'eau minérale par exemple et dont le taux de recyclage est proche de 100 %, et les films qui ne le sont pas du tout. Mais on ne sait pas toujours à quoi sert le produit recyclé... Emmaüs a par ailleurs monté sur les tissus une filière complète, puisque le Relais produit par exemple à partir de « *blue jeans* » usagés un matériau isolant – thermique et acoustique – utilisé dans le bâtiment. Le bois doit faire l'objet d'une réflexion approfondie, compte tenu de l'importance du gisement « meubles » – et des difficultés techniques de son traitement – et des potentialités de la filière que rappelait très récemment notre collègue Jean-Yves Caultet. La filière mérite une évaluation pour éviter d'être débordée.

S'agissant de la valorisation, l'incinération ne peut se concevoir sans production d'énergie : cela se vérifie chez les cimentiers, qui sont dorénavant demandeurs de déchets.

Pour répondre à Jacques Krabal sur la hausse du coût de traitement des déchets, je rappellerais que la TGAP sur l'enfouissement des déchets ménagers reste inférieure à la taxe pratiquée outre-Rhin, et que seul son relèvement permettra de réorienter les pratiques des collectivités locales, qui naturellement, je l'ai dit, devront être soutenues financièrement dans leur effort. Nous sommes arrivés à un palier et il nous reste à progresser.

Monsieur Eric Alauzet, la couverture des coûts supportés par les collectivités locales dans le tri sélectif se situe actuellement entre 50 et 100 %, en fonction des soutiens versés, par secteur, par chaque éco-organisme concerné.

Pour répondre à l'observation de Sophie Rohfritsch, les comportements peu citoyens doivent être combattus en alliant répression et prévention. La mise en place de la redevance incitative suppose une période transitoire pendant laquelle il paraît essentiel de sensibiliser les habitants à un meilleur comportement quitte à récupérer les déchets abandonnés.

Monsieur Laurent Furst, la généralisation de la collecte des déchets vétérinaires concernera essentiellement les animaux de compagnie et non le cheptel.

La presse écrite pourrait contribuer de façon ponctuelle en mettant par exemple des pages à disposition pour une communication sur le tri et la valorisation des déchets, dans un effet de « donnant-donnant ».

Concernant les préconisations, les orientations et le suivi des éco-organismes, il nous semble important d'avoir une photographie précise de la situation et mener de vraies études d'impact avant de créer de nouvelles filières REP. Nous avons pris conscience des « angles morts » des filières REP : elles ne concernent majoritairement – et à cet égard la filière meubles constitue une exception notable – que les ménages et non les entreprises, alors même que les déchets professionnels représentent un gisement plus important et que ces entreprises en sont conscientes. Ces déchets ne sont pas soumis à une éco-contribution, et restent ainsi à l'écart du mouvement visant à étendre l'éco-conception et leur valorisation.

M. Jacques Kossowski, président. Je remercie les co-rapporteurs pour la qualité de leur travail.

II. EXAMEN DU RAPPORT D'INFORMATION LE 10 SEPTEMBRE 2013

Lors de sa réunion du 10 septembre 2013, la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a présenté le rapport définitif de la mission d'information sur la gestion des déchets dans le cadre des filières à responsabilité élargie des producteurs (dites « filières REP »)

M. le président Jean-Paul Chanteguet. La commission du développement durable a créé, le 20 février 2013, une mission d'information sur la gestion des déchets dans le cadre des filières à responsabilité élargie des producteurs, dites filières REP. Les deux rapporteurs, Jean-Jacques Cotel et Guillaume Chevrollier, ont procédé à une cinquantaine d'auditions. Ils ont présenté l'état d'avancement de leurs travaux sous la forme d'un rapport d'étape, les 9 et 10 juillet derniers, et ont souhaité présenter leur rapport final avant la prochaine conférence environnementale des 20 et 21 septembre, dont l'une des tables rondes portera sur l'économie circulaire et les déchets.

M. Guillaume Chevrollier, co-rapporteur. La prise en charge de tout ou partie de la gestion, par les acteurs économiques dits « *metteurs en marché* », des déchets générés par leurs produits constitue une application du principe « *pollueur-payeur* ». Identifié dans le courant des années soixante-dix par l'Organisation de coopération et de développement économiques, ce principe se traduit par une responsabilité du producteur élargie à la fin de vie de ses produits. La France a longtemps fait figure de pionnière dans la mise en place de filières fondées sur ce principe. Notre rapport dresse un état des lieux des filières REP et formule un certain nombre de propositions visant à placer ces filières au cœur de l'économie circulaire : il invite ainsi à une meilleure intégration du recyclage dans la politique industrielle de notre pays, il formule des recommandations pour aider les collectivités locales à optimiser leur gestion des déchets et il propose des modifications de périmètre des filières existantes ainsi que des mesures pour renforcer le contrôle de l'État sur les éco-organismes ; enfin, il défend le rôle original et positif joué par l'économie sociale et solidaire (ESS), et en appelle

aussi à une véritable régulation des éco-organismes, dans un but de simplification et de clarification du rôle et des pouvoirs de chacun dans le secteur des déchets.

Ce rapport, qui a vocation à alimenter les travaux de la Conférence environnementale des 20-21 septembre prochains, est le fruit d'une cinquantaine d'auditions réalisées en quelques semaines – ADEME, représentants des éco-organismes, syndicats d'entreprises du secteur du traitement des déchets, associations d'élus, censeurs d'État, Autorité de la concurrence, organisations de l'ESS, metteurs sur le marché, etc. – complétées par une visite de terrain, en Mayenne.

La mission s'est inscrite dans un contexte marqué par le développement continu des filières REP au cours des années récentes, de la loi de 1975 sur les déchets à la mise en œuvre des dispositions de la loi « Grenelle II ». Les montants en jeu sont aujourd'hui très importants : 926 millions d'euros d'éco-contributions perçues par les éco-organismes en 2011, 1,4 milliard d'euros prévus en 2015 ; les versements aux collectivités locales d'un éco-organisme comme Eco-emballages atteignent actuellement 653 millions d'euros par an. Pourtant, un rapport d'avril 2012 du ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie a prôné une « pause » dans l'extension des filières REP et n'envisageait une évolution du champ de la REP qu'après la mise en évidence de son opportunité. Concomitamment, un avis de l'Autorité de la concurrence a pointé le danger des situations monopolistiques et un certain défaut de transparence des éco-organismes, et chacun sait que les relations entre les collectivités locales et certains des éco-organismes sont parfois tendues.

Les filières REP se caractérisent par des modalités d'organisation et de fonctionnement hétérogènes. Au fondement du principe de la REP se trouve l'article L. 541-10 du Code de l'environnement, aux termes duquel « *il peut être fait obligation aux producteurs, importateurs et distributeurs [des] produits [mis sur le marché] ou des éléments et matériaux entrant dans leur fabrication de pourvoir ou de contribuer à l'élimination des déchets qui en proviennent.* ». De ce principe découle un ensemble de caractéristiques communes à toutes les filières : l'instauration d'une éco-contribution lors de la mise sur le marché d'un produit, afin de couvrir tout ou partie des coûts de gestion du produit une fois celui-ci usagé (ou alors l'instauration d'un système individuel de gestion, pouvant notamment reposer sur la consigne) ; la modulation de l'éco-contribution en fonction de critères environnementaux relatifs à la gestion de la fin de vie des produits, afin d'inciter les producteurs à développer l'éco-conception ; l'information des détenteurs et des usagers afin de les inciter à trier correctement, en concertation avec tous les acteurs ; l'organisation d'un suivi pour vérifier si les objectifs qualitatifs et quantitatifs visés sont atteints, de contrôles et, le cas échéant, d'un système de sanctions pour les producteurs qui ne respecteraient pas la réglementation ; l'agrément, pour une durée limitée, des organisations collectives de gestion remplissant les conditions requises (éco-organismes).

En pratique, les filières REP suivent deux modalités organisationnelles principales. Dans le cadre du schéma dit « *individuel* », le responsable de la mise sur le marché assume lui-même la collecte et le traitement des déchets, à concurrence de sa part de marché ou au titre des seuls produits qu'il a effectivement mis sur le marché. Dans le cadre d'un schéma dit « *collectif* », les producteurs transfèrent leur responsabilité à un organisme collectif, dénommé « *éco-organisme* », auquel ils adhèrent et dont ils assurent la gouvernance. En contrepartie, l'éco-organisme perçoit une rémunération (éco-contribution) pour mettre en œuvre une organisation permettant de satisfaire la responsabilité des producteurs au regard de l'ensemble des obligations réglementaires. L'éco-organisme est agréé par les pouvoirs publics, sur la base d'un cahier des charges qui fixe l'ensemble des objectifs à atteindre, précise ses relations avec les différents acteurs (metteurs sur le marché, collectivités territoriales, opérateurs de reprise et du recyclage) et détermine les conditions de suivi et de contrôle pendant la période d'agrément – dont la durée est, en général, de six ans.

Dans le cadre d'un schéma collectif, le plus caractéristique des filières REP, deux modalités de structuration des éco-organismes sont à leur tour possibles. Dans l'hypothèse d'un éco-organisme de type « *financier* », la responsabilité du producteur qu'il assume est uniquement financière. Son action consiste alors principalement à collecter les éco-contributions dues par les metteurs en marché et à verser des soutiens financiers à certains acteurs, comme les collectivités territoriales : c'est le cas, par exemple, de la filière des emballages ménagers ou de celle des papiers graphiques. Dans l'hypothèse d'un éco-organisme de type « *opérationnel* », la responsabilité du producteur qu'il assume porte sur la collecte et le traitement des produits usagés. Il fait alors appel à des prestataires sélectionnés sur appel d'offres comme, par exemple, pour les pneumatiques, les piles et accumulateurs ou les équipements électriques et électroniques.

De manière générale, la gouvernance des REP apparaît donc complexe, avec une multitude d'acteurs aux objectifs, responsabilités et moyens extrêmement variables – État, ADEME, collectivités locales, éco-organismes, metteurs sur le marché, prestataires de traitement, etc. – et une lisibilité et une transparence faibles.

Il existe aujourd'hui, en France, une vingtaine de filières de REP en fonctionnement. Celles-ci peuvent être regroupées en quatre catégories principales.

Un premier ensemble est composé des filières issues d'une réglementation REP européenne impérative, qui a été transposée sans modifications en droit français. Il s'agit :

– de la filière des piles et accumulateurs (P&A) ; opérationnelle depuis 2001, elle est l'une des moins structurées puisqu'elle compte deux éco-organismes pour les P&A portables (Corépile et Screlec), aucun système collectif ou

individuel pour les P&A automobiles et un système individuel pour les P&A industriels ;

– de la filière des déchets d'équipements électriques et électroniques, dits « *D3E* » ; elle prend en charge 1,6 million de tonnes de déchets par an, repose largement sur les quatre éco-organismes agréés pour les D3E ménagers (Récylum, Ecologic, Eco-systèmes, ERP), et est appelée à continuer de croître rapidement, puisque les résultats atteints se situent seulement à mi-parcours des objectifs quantitatifs fixés par l'Union européenne ;

– de la filière des véhicules hors d'usage (VHU) : récente et en cours de structuration, elle repose sur le réseau de centres VHU agréés mis en place par les constructeurs et qui reprennent gratuitement les véhicules amenés par leurs détenteurs. Elle apparaît néanmoins fragilisée par la concurrence opérée par un ensemble de centres illégaux.

Un deuxième ensemble est représenté par les filières REP reposant sur des directives européennes sectorielles, que le législateur français a choisi de transposer à travers la mise en place de telles filières. Il s'agit :

– des huiles minérales ou synthétiques usagées (lubrifiants) : « *doyenne* » des filières REP, créée en 1979, cette filière connaît un fonctionnement atypique, puisque les metteurs sur le marché payent au budget de l'État une TGAP et qu'ils n'ont, inversement, pas de responsabilité directe dans la gestion de la filière (réseau de « *ramasseurs* » agréés par les préfets) ;

– des emballages ménagers : il s'agit d'une filière centrale et emblématique des filières REP, par le volume des déchets pris en charge (gisement de 4,7 millions de tonnes en 2010) ainsi que la présence sur tout le territoire, la taille et les moyens des éco-organismes concernés (Eco-emballages et Adelphe) ;

– des fluides frigorigènes fluorés : cette petite filière organise la reprise des substances utilisées dans les systèmes de refroidissement par les metteurs sur le marché ;

– des médicaments à usage humain non utilisés : la filière est issue d'une initiative volontaire des laboratoires et des pharmaciens, dans le cadre de l'association Cyclamed, qui s'est ensuite trouvée intégrée dans un cadre européen (directive de 2004).

Un troisième ensemble regroupe les filières REP issues d'une réglementation purement française. Il s'agit :

– des pneumatiques : cette filière date de 2002 et affiche d'excellents résultats, avec près de 100 % de valorisation des flux annuels de déchets. Son organisation est, en revanche, particulièrement complexe, puisque les manufacturiers de pneumatiques ont créé la société Aliapur, un groupement

d'importateurs s'appuie sur le GIE France recyclage pneumatiques, certains metteurs sur le marché agissent seuls et l'association Recyvalor a été créée pour prendre en charge le stock « *historique* » de pneumatiques antérieurs à 2002 ;

– des papiers graphiques : déployée autour de l'éco-organisme Ecofolio, la filière a bénéficié d'élargissements successifs de son périmètre au cours des années récentes et se trouve aujourd'hui confrontée à la question délicate de la captation du « *gisement* » de la presse et de l'édition (livres) ;

– des textiles, du linge de maison et des chaussures (TLC) : récente et structurée autour de l'éco-organisme Eco-TLC, cette filière s'assigne pour objectif de moyen terme la prise en charge de 50 % des TLC consommés annuellement par les ménages (350 000 tonnes environ), en privilégiant la réutilisation et le recyclage et en favorisant la création d'emplois d'insertion ;

– des déchets d'activités de soin à risque infectieux (DASRI) : c'est une toute petite filière récente, issue de la loi « Grenelle II », avec un gisement modeste (360 tonnes/an) et très dispersé. Elle vise à prendre en charge les déchets perforants générés par les patients en auto-traitement ;

– des déchets d'éléments d'ameublement (DEA) : opérationnelle depuis le printemps dernier, cette filière est appelée à devenir l'une des plus importantes, puisque le gisement est estimé à 2,7 millions de tonnes de déchets d'éléments d'ameublement ménagers et non ménagers. Elle est en cours de structuration autour des éco-organismes Ecomobilier et Valdelia, mais la mise en œuvre apparaît compliquée. Par ailleurs, l'application d'un barème contributif « *au poids* » suscite l'inquiétude de certains artisans et PME, metteurs sur le marché de meubles en bois massif de meilleure qualité et plus lourds que leurs équivalents en aggloméré ;

– des déchets diffus spécifiques (DDS) des ménages : jeune filière également issue des dispositions de la loi « Grenelle II » et en cours de structuration depuis le début de 2013, elle est appelée à prendre en charge les produits vendus au détail et pouvant présenter un risque significatif pour la santé et l'environnement comme les peintures, les vernis, les colles, les solvants, les produits phytopharmaceutiques, etc. ;

– des bouteilles de gaz : si le principe de la création d'une telle filière remonte au Grenelle de l'environnement, le décret d'application destiné à l'organiser n'a été publié que le 30 décembre 2012 et sa structuration est en cours.

Une quatrième catégorie regroupe les filières REP purement volontaires, issues de l'action spontanée des metteurs sur le marché et concernant :

– des produits de l'agrofourmiture ; la société Adivalor, créée en 2001, couvre un domaine très vaste, comme les emballages vides de produits phytopharmaceutiques, les produits phytopharmaceutiques non utilisables, les emballages, les films agricoles, etc. La filière pourrait s'étendre demain aux

équipements de protection individuelle (gants, combinaisons, etc.) et à certains produits d'hygiène ;

– des cartouches d'impression bureautique : alors qu'on estime que 81 millions de cartouches d'impression bureautique sont consommées annuellement en France, un accord-cadre a été signé en 2011 entre le ministère chargé de l'écologie et les professionnels du secteur, avec l'objectif d'un taux de réutilisation et de recyclage de 70 % en 2015.

M. Jean-Jacques Cotel, co-rapporteur. Pour formuler nos propositions, nous sommes partis, du constat suivant : les objectifs fixés par les deux lois Grenelle impliquent un saut à la fois qualitatif et quantitatif dans les années qui viennent, à horizon 2020. Nous avons été convaincus, au fil de nos auditions, par la nécessité, compte tenu du nombre important de filières REP de création récente, de ne pas céder à la tentation d'en créer de nouvelles. Notre volonté a été également de ne pas passer sous silence les critiques formulées à l'encontre des éco-organismes, notamment par les collectivités locales. Dans nos choix, nous avons privilégié les mesures susceptibles de favoriser la création d'emplois dans les territoires, non délocalisables et du plus haut niveau de qualification possible. Les professionnels du secteur nous ont convaincus, enfin, de la nécessité de voir l'activité normative autour des déchets marquer une pause, et de contribuer à la simplification des contraintes pesant sur les entreprises du secteur, qui sont souvent, dans les territoires, des PME-PMI.

Je voudrais revenir sur une de nos propositions : celle qui vise à faire du recyclage l'une des priorités stratégiques de notre politique industrielle. Dans un contexte de tensions persistantes sur le marché des matières premières, le recyclage des déchets et la fabrication de matières premières secondaires constituera un enjeu économique majeur dans les années à venir. Cela permettra de desserrer l'étau de la dépendance au cours des dites matières et d'augmenter dans le même temps la productivité matérielle, c'est-à-dire le rapport du PIB sur la quantité totale de matière qui entre physiquement dans l'économie française. Cette démarche sera créatrice d'emplois – pour la plupart, non délocalisables, puisque liés à notre gisement hexagonal – et de croissance. Elle permettra aussi de diminuer l'impact sur l'environnement de la production, le recyclage ayant de ce point de vue un avantage comparatif par rapport à l'extraction de ressources naturelles, à l'incinération ou au stockage.

Afin de donner une impulsion politique forte à cette orientation à la fois nouvelle, transversale et multisectorielle, nous suggérons la création d'une fonction de délégué interministériel au recyclage et aux matières premières secondaires, afin de personnaliser la lutte pour le développement d'un potentiel industriel nouveau, pour lequel notre pays dispose d'atouts forts et d'une antériorité certaine. Cette création nous permettra de disposer, au sein de l'appareil d'État, d'un relais à la fois souple et efficace, capable de suivre tous les aspects du

recyclage (réglementaire, industriel, local, international), d'en maîtriser les enjeux et d'en accélérer l'essor. On peut imaginer que ce délégué interministériel soit rattaché directement au Premier ministre, afin d'asseoir, notamment, la vocation transversale et interministérielle de sa mission. Il pourrait également constituer un interlocuteur de haut niveau à la fois pour les collectivités locales et pour les industriels du recyclage et, le cas échéant, pour les éco-organismes.

Nous proposons également des mesures visant à optimiser la gestion, par les collectivités locales, de leurs obligations en matière de collecte et de tri de déchets ménagers. Lors de la présentation de notre rapport d'étape, nous avons détaillé celles relatives à la redevance dite incitative et à la TGAP s'appliquant à l'enfouissement et à l'incinération des déchets ménagers résiduels. Suite aux remarques qui nous avaient été formulées, nous avons détaillé la mise en place d'une « REOM » dans une collectivité majoritairement urbaine, celle du Grand Besançon, que notre collègue Éric Alauzet avait évoquée en détail. Bien que sa mise en place soit assez récente, cette expérience affiche des objectifs ambitieux : réduire la production de déchets de 35 % en zone pavillonnaire et de 12 % en habitat collectif. Pour assurer le respect des règles de collecte mises en place, le Grand Besançon a utilisé son pouvoir de police spéciale prévu à l'article L. 5211-9-2 du Code général des collectivités territoriales, des agents assermentés se trouvant habilités à constater les infractions, comme les dépôts sauvages ou les feux de déchets, et à faire respecter les règles de collecte et de tri.

Nous nous sommes également intéressés à l'expérience menée dans une autre grande agglomération de 500 000 habitants, celle de Nantes, auprès des professionnels - les administrations et les entreprises - au moyen d'une redevance spéciale.

Deux autres propositions méritent que nous nous y arrêtions : l'harmonisation de la couleur de bacs de collecte et la gestion des déchetteries. S'agissant de la première, nous estimons qu'elle doit devenir une priorité pour les collectivités locales. En effet, l'efficacité de toute la chaîne de traitement des déchets pâtit du système actuel, trop hétérogène et parfois incompréhensible pour les usagers. Les messages qui leur sont transmis grâce aux campagnes nationales d'information relatives au geste de tri sont parfois brouillés par la disparité organisationnelle observée sur le terrain. Une étude menée par l'ADEME au plan européen a montré que le message transmis à l'occasion de telles campagnes est d'autant mieux perçu qu'il correspond au schéma de collecte utilisé au quotidien. Ce constat a été largement partagé lors du Grenelle de l'environnement. En effet, l'article 199 de la loi Grenelle II dispose « *qu'au plus tard le 1^{er} janvier 2011, un dispositif harmonisé de consignes de tri sur les emballages ménagers est défini pour être mis en œuvre au plus tard au 1^{er} janvier 2015.* » Cette harmonisation peut être évolutive pour les collectivités concernées : nous proposons qu'elle se fasse au fur et à mesure du remplacement des équipements, donc sans incidence sur les dépenses, un parc de bacs de collecte ayant une espérance de vie de l'ordre de 5 à 10 ans.

La seconde proposition a trait aux déchetteries : celles-ci doivent mettre en place des contrôles des dépôts effectués par les particuliers et par les professionnels, et se protéger contre les actes de vandalisme ou de vol dont elles peuvent être victimes. Dans le même temps, nous réaffirmons la nécessité d'un plan de gestion des déchets, à l'échelon territorial le plus pertinent, de façon à harmoniser l'implantation et l'utilisation des équipements de traitement, ce qui devrait permettre, dans certains cas, de réaliser des économies d'échelle.

S'agissant des filières REP elles-mêmes, nous suggérons de revoir dans certains cas leur périmètre. Dans la filière papier, l'exonération de contributeurs importants – comme la presse et les documents officiels – constitue un manque-à-gagner de 75 millions d'euros par an ! Le projet de loi de finances pour 2014 nous permettra sans doute d'examiner cette question plus en détail. La filière emballages pourrait inclure les films plastique, celle des médicaments non utilisés les médicaments vétérinaires destinés aux animaux de compagnie. Cette volonté s'accompagne du souhait de voir notre pays marquer une pause dans la création de nouvelles filières, même si nous préconisons dans le même temps une réflexion sur les 30 % de déchets ménagers non encore soumis à éco-contribution – les mouchoirs et papiers jetables, les jouets, les couches culottes –. Certaines filières doivent se réorganiser : c'est le cas des « DEEE », qui, avec Recylum, Eco-Logic, Eco-system et ERP, comptent quatre éco-organismes, ou des déchets d'éléments d'ameublement, avec Valdelia et Eco-mobilier.

La lutte contre la fraude, les sites illégaux ou les exportations « sauvages » doit devenir une priorité des pouvoirs publics. Il est vrai que des mesures énergiques ont récemment été prises dans la filière dite « VHU » (véhicules hors d'usage), et nous nous en félicitons. Il faut par ailleurs rendre les amendes administratives plus effectives et dissuasives dans les cas de non-déclaration de mise sur le marché, ce qui arrive parfois lorsque les metteurs en marché sont des « *pure-players* » – qui utilisent uniquement Internet comme canal de distribution – implantés en dehors de nos frontières.

Enfin, la communication autour du geste de tri doit faire l'objet d'une réflexion approfondie visant à une meilleure coordination des outils et à une harmonisation effective des messages, en associant les éco-organismes, les collectivités locales, l'État et l'ADEME. Des projets de coordination sont en gestation au sein de différents éco-organismes et devraient voir le jour avant la fin de 2013 : nous les appelons de nos vœux. Certaines campagnes fonctionnent néanmoins déjà assez bien : on peut citer Info-tri ou celle mettant en scène « M. Papillon » en 2012. Nous croyons qu'il faut évaluer les actions de communication menées par les différents acteurs du secteur, et fixer avec ceux-ci, mais sous l'autorité de l'État, des objectifs ambitieux en termes de notoriété, d'identification et d'efficacité des campagnes. Celles-ci pourraient faire l'objet d'un financement par un fonds dédié, abondé par exemple par une partie des recettes de tous les éco-organismes.

Nous allons en définitive entrer dans la logique de l'économie circulaire, qu'on peut définir en trois mots : récupérer, valoriser, produire, plutôt qu'extraire, produire, jeter. Nous faisons état dans notre rapport de plusieurs exemples allant dans ce sens, comme la fabrication par le Relais d'un isolant thermique et acoustique pour le bâtiment à partir de fibres de jeans usagés, ou la production, à partir de résidus de pneumatiques, de sols d'aires de jeux pour enfants ou de manèges pour les chevaux, ou enfin les initiatives de l'industrie papetière dans le domaine du papier recyclé.

M. Guillaume Chevrollier, co-rapporteur. En matière de déchets, comme dans beaucoup d'autres domaines, la France peut faire mieux et plus simple. Tous les acteurs aspirent à ce que le système et les différentes filières bénéficient de plus de stabilité, de simplicité et de lisibilité. De même, des progrès sont possibles en matière de transparence de certains éco-organismes.

Il convient de développer des actions volontaristes auprès des collectivités locales, afin que les couleurs des bacs de tri soient harmonisées à l'échelon national.

Nous défendons également l'idée d'une mutualisation partielle des dépenses de communication des éco-organismes, afin d'en limiter le coût tout en accroissant la portée des campagnes de sensibilisation au geste de tri. Cette éducation doit s'engager dès l'école primaire, afin que nos enfants aient conscience que les déchets, convenablement et intelligemment valorisés, constituent de véritables « *mines urbaines* ».

La responsabilité du politique est donc essentielle. Il lui revient d'impulser les actions qui feront évoluer les comportements et les pratiques. Il lui appartient de faire émerger une économie véritablement circulaire, afin de refaire de la France une terre de production et selon le principe que « *les déchets d'aujourd'hui feront la croissance de demain* ».

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Je souhaiterais rappeler que le nouveau ministre de l'Écologie, M. Philippe Martin, qui sera auditionné par la Commission, mercredi 17 septembre, a participé à un colloque sur l'économie circulaire, en Gironde, où il a privilégié trois axes pour réorienter la politique des déchets : l'écoconception, les filières REP et la durée de vie des produits.

Dans votre rapport, j'ai noté avec intérêt la nécessité de mettre en œuvre une véritable politique de communication pour l'ensemble des éco-organismes et de créer une autorité ou une structure qui supervise l'activité des éco-organismes. Cela me paraît d'autant plus souhaitable que la puissance publique a tout son mot à dire sur les orientations à arrêter.

Compte tenu du fait que l'un des premiers objectifs de la politique des déchets est la réduction de leur volume, ne pensez-vous pas que les montants des éco-contributions versées devraient aussi prendre en compte les efforts entrepris en matière d'écoconception par les metteurs sur le marché des produits ? Un lien

entre l'écoconception et l'éco-contribution serait nécessaire car seules des incitations fortes permettront le développement d'une économie circulaire.

M. Jean-Yves Caullet. La question du recyclage est une donnée stratégique au niveau macroéconomique, mais également dans certains secteurs comme celui du bois, que je connais particulièrement bien : on y retrouve des enjeux et des préconisations analogues en matière de tri ou de réutilisation, par exemple.

La modulation des éco-contributions me semble constituer un outil très important pour rééquilibrer le déficit « *caché* » de notre commerce extérieur – à savoir le coût du traitement des biens importés, qui pèse sur notre économie et notre compétitivité : de piètre qualité parfois et rarement conçus en fonction d'un recyclage ultérieur, ces produits induisent pour nous des coûts de collecte et de traitement substantiels. Différencier le montant de l'éco-contribution due permet de réduire le déséquilibre ainsi créé et d'inciter à l'importation de produits mieux conçus et plus vertueux au plan écologique.

La question de l'éco-conception des produits d'usage fréquent doit aussi être posée. Le mélange des matériaux d'emballage – papiers, films plastiques, bois, métal, etc. – rend matériellement presque impossible le geste civique de tri et plonge régulièrement nos concitoyens dans une insondable perplexité au pied des bacs... avant que tout ne termine en vrac dans la poubelle ménagère.

Il faut également que nous nous interroguions sur les potentialités offertes par la « *logistique inverse* » : collecter et concentrer, c'est l'inverse de la distribution et du circuit de vente. N'est-il pas regrettable que la réglementation applicable aux transports rende parfois compliquée l'utilisation du même véhicule pour distribuer et récupérer ? Une entreprise de recyclage de pneus, de rang international et située dans ma circonscription, se trouve ainsi interdite d'utiliser ses véhicules pour ramener également des lubrifiants usagés. Plus généralement, la réglementation propre aux déchets est distincte de celle applicable aux matières premières d'origine : la distinction se justifie pleinement dans certains cas, elle est source de difficultés dans d'autres.

En matière de déchets, les contrôles et les incitations nationaux sont certes utiles et souhaitables. Mais il faut, de surcroît, que les pouvoirs publics sachent maintenir le niveau de leur propre compétence technique, si l'on ne veut pas que se creuse un fossé entre un discours exclusivement administrativo-financier, d'une part, et les réalités techniques et environnementales qu'affrontent quotidiennement les professionnels du traitement, d'autre part.

M. Jacques Kosowski. Vous insistez sur notre savoir-faire industriel en matière de recyclage, ce qui me paraît tout à fait pertinent, car notre réseau de PME-PMI-ETI dispose en la matière d'atouts importants. Avez-vous pu évaluer le potentiel de la filière en termes de créations d'emplois, en particulier si son développement fait l'objet d'un véritable soutien à l'international ?

Vous avez mentionné l'importance de la sensibilisation au geste de tri de la jeunesse : cela revêt à mon sens une importance déterminante, les enfants se révélant non seulement très sensibles à ce type de préoccupations, mais également prescripteurs dans leur environnement familial. Quelles mesures avez-vous envisagé pour améliorer et généraliser cette sensibilisation ?

M. Bertrand Pancher. Économie circulaire : tout le monde n'a plus que ce mot à la bouche ! (*Sourires*) La réalité du fonctionnement de notre système de traitement des déchets ne justifie pas un tel enthousiasme : ses résultats s'avèrent médiocres. Nous devons atteindre un taux de recyclage de 50 % en 2020 – cela figurait dans les objectifs du Grenelle – alors que ce taux plafonne à 33 % aujourd'hui. Nous devons utiliser à plein les outils fiscaux que sont la TGAP et la TVA : nous aurons l'occasion d'y revenir lors de l'examen du projet de loi de finances.

Le second chantier reste le fonctionnement des filières REP, marqué par un éparpillement, un fonctionnement souvent incompréhensible, un pilotage de l'État défaillant et l'absence cruellement ressentie d'une autorité de régulation.

Je donnerai quatre exemples des déconvenues rencontrées depuis le Grenelle : l'harmonisation des consignes de tri – on nous avait dit à l'époque : « ca va se faire tout seul » – , la mise en place de la filière des déchets d'ameublement depuis le 1^{er} janvier 2013, les débuts chaotiques de la filière DASRI – dont l'origine remonte à un amendement dans la loi Grenelle II – avec des menaces de grèves des pharmaciens d'officine, et enfin la situation d'Eco-emballages, qui dispose de 150 millions d'euros de provisions mais qui ne s'acquitte pas de son obligation de couverture de 80 % des coûts de traitement. Sur ce dernier point, on en est loin.

En résumé, il y a loin de la coupe aux lèvres : créer une instance de régulation de type CRE pourrait faire avancer les choses dans le bon sens. Sans cela risque de se reposer chaque année le problème lancinant du financement du système par les collectivités locales, et celui de sa compréhension de moins en moins aisée par les usagers.

M. Patrice Carvalho. Les déchets constituent une problématique complexe pour les élus qui ont à les gérer. Les portes et fenêtres, par exemple, représentent des poids et des volumes très importants, avec un ensemble de matières comme le bois, le métal, le verre ou le plastique à recycler séparément. Il en va de même des déchets de chantiers de déconstruction, puisque si les parpaings sont aisément recyclés, il n'en va pas de même de la laine de verre ou de la laine de roche.

La baisse du volume des déchets, mise en avant par certaines collectivités, doit être regardée avec beaucoup de prudence : elle peut en effet dissimuler la renonciation pure et simple, par ces collectivités, à collecter certaines familles de

déchets. Tous ces déchets se retrouvent en pleine nature ou sur les bas-côtés, sans qu'on veuille trop y prêter attention.

Il faut par ailleurs dénoncer l'anomalie de la TGAP : ceux qui se battent pour une valorisation intelligente sont soumis à une TGAP en croissance rapide, alors que ceux qui ont fait le choix de l'incinération n'y sont pratiquement pas assujettis.

M. François-Michel Lambert. Le projet de rapport montre bien la complexité d'ensemble du domaine, due à la diversité des approches et des filières. J'ai notamment apprécié le souci qui s'y exprime de rester au plus près du concret et des réalités pratiques, comme l'harmonisation des couleurs des bacs de tri, la visibilité de certaines taxes et redevances, l'homogénéisation de la communication ou encore la professionnalisation de certains éco-organismes.

Il me semble néanmoins que votre mission n'a pu couvrir qu'un pan de la problématique plus large de l'économie circulaire, qui couvre selon l'ADEME l'éco-conception, l'éco-fonctionnalité, l'écologie industrielle, le triptyque réutilisation-réparation-réemploi et, en fin de cycle, la collecte et le recyclage des déchets.

Intervenant dans le cadre d'un forum sur l'économie circulaire, qui s'est tenu le 30 août dernier à Saint-Emilion, le ministre chargé de l'écologie Philippe Martin a cité trois enjeux. En premier lieu, l'économie circulaire est un changement de nos modes de production et de consommation, qui suppose une vision globale du cycle de vie du produit, appelle le développement de l'éco-conception et s'appuie sur la modulation des éco-contributions en fonction de la qualité environnementale des produits. En second lieu, il faut tendre à la valorisation complète des déchets et à l'exploitation de nos « mines urbaines » dans le cadre de schémas industriels innovants. En troisième lieu, de telles démarches ne peuvent se concevoir qu'inscrites dans des projets de territoire.

Ne faudrait-il pas aller plus loin et envisager de véritables « États généraux de l'économie circulaire », ne faudrait-il pas mettre en place un délégué interministériel à l'économie circulaire aux compétences plus étendues encore que celui que vous proposez ?

M. Olivier Falorni. Comme mon collègue Jacques Krabal, président du groupe d'études sur le papier, je souhaite revenir sur l'extension du périmètre de la filière, à laquelle je suis comme lui tout à fait favorable. La situation actuelle s'avère injuste, 34 % du gisement – soit un manque-à-gagner de 75 millions d'euros – échappant au financement de la fin de vie des produits, qui incombe, sans qu'il en soit toujours pleinement conscient, à la collectivité, donc au contribuable. Votre suggestion de faire contribuer la presse quotidienne d'information générale sous forme de mise à disposition d'espaces publicitaires me paraît judicieuse.

De la même façon, votre suggestion d'élargir le périmètre de la filière dite « MNU » (médicaments non utilisés) aux médicaments vétérinaires pour animaux domestiques, en milieu urbain, me paraît de nature à combler un manque, ce type de déchets se retrouvant actuellement dans les ordures résiduelles. Dans le même ordre d'idée, il faudra à mon sens envisager d'étendre le périmètre de la filière emballages aux déchets des professionnels que sont les cafés, hôtels et restaurants. Qu'en pensez-vous ?

M. Christophe Bouillon. Votre suggestion de créer une fonction de délégué interministériel au recyclage et aux matières premières secondaires répond à l'enjeu de coordination de la mise en exploitation de ce que vous avez appelé à juste titre les « mines urbaines ».

Dans le domaine de l'économie sociale et solidaire, dont vous reconnaissez le rôle central dans notre économie de traitement des déchets, les petites associations qui font un travail remarquable sur le terrain manquent souvent de relais logistiques pour se développer. Quelles mesures suggérez-vous afin par exemple de leur faciliter l'accès à la commande publique ?

M. Claude de Ganay. Quelles conséquences la mise en place d'une éco-contribution est-elle susceptible d'avoir sur la filière des déchets d'éléments d'ameublement (DEA), dans le cadre des marchés de travaux ? Le secteur du bâtiment, aujourd'hui durement touché par la crise, devra bientôt s'acquitter d'une telle contribution, qui sera variable selon la destination des locaux (professionnels ou ménagers) et conduit à la création de deux éco-organismes supplémentaires. La gestion des DEA soulève des difficultés réelles pour les marchés de travaux, qui sont souvent de longue durée et nécessitent fréquemment des ajustements avec les clients.

La mise en place de cette contribution aboutira à faire supporter aux entreprises du bâtiment des coûts administratifs difficilement supportables. Auriez-vous des précisions à m'apporter sur ce point et des pistes d'amélioration sont-elles envisageables ?

M. Yannick Favennec. Je m'interroge également sur les modalités de gestion des déchets d'ameublement et les conséquences de la mise en place de la filière sur les artisans et les petites entreprises. Ces modalités semblent inadaptées aux marchés de travaux, car ceux-ci s'étendent sur des périodes parfois longues ; la filière est génératrice de coûts et d'une complexité administrative démesurés pour les entreprises. La crainte s'exprime de voir ces écotaxes se multiplier à l'avenir, car tous les produits et intrants utilisés au cours de l'exécution du marché sont autant de déchets en puissance.

Les professionnels du bâtiment estiment donc que la responsabilité élargie du producteur est source de complexité, génératrice de contraintes en aval et inadaptée à la réalité de leurs métiers. Que proposez-vous pour faire évoluer la

fiscalité des déchets et optimiser le fonctionnement opérationnel des éco-organismes ?

M. Philippe Plisson. L'article 46 de la loi « Grenelle I », voté à l'unanimité, portait sur le régime de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP). Appliquée dès 2009 avec, pour conséquence, un prélèvement supplémentaire de 100 millions d'euros sur les collectivités territoriales, cette taxe pèse lourdement sur leurs finances. La méthode de calcul employée minimise le coût réel de la gestion des déchets d'emballage : non-prise en compte de la TVA dans le calcul de ce coût de gestion (- 40 millions d'euros par an) ; non-prise en compte de la totalité de la TGAP sur ces déchets dans le coût national (- 15 millions d'euros) ; prise en compte minimale de l'actualisation des coûts (- 50 millions d'euros) ; non-prise en compte du poids des restes alimentaires (- 60 millions d'euros). Sur l'ensemble de ces sujets, peut-on espérer que les arbitrages à venir se feront au bénéfice des collectivités – plutôt qu'en faveur de la grande distribution ou des multinationales ?

M. Jean-Pierre Vigier. Nos rapporteurs présentent plusieurs propositions, notamment l'idée d'instituer un délégué interministériel au recyclage et aux matières premières secondaires ou celle de réduire l'enfouissement par une redevance « désincitative ». Il semble que le Gouvernement, après la conférence environnementale de septembre, envisage une loi-cadre pour cet automne. Deux mois après votre rapport d'étape, estimez-vous avoir été entendus par le Gouvernement ? Outre les quatre priorités identifiées dans votre rapport, quelles sont les mesures que vous estimez indispensables pour mener une politique des déchets rapide, efficace et surtout viable financièrement ?

M. Jean-Luc Moudenc. La Commission européenne prépare actuellement son plan de prévention des déchets pour la période 2014-2020. Les objectifs retenus dans ce cadre me paraissent fort ambitieux, comme celui d'atteindre un taux de valorisation des déchets organiques ou bio-déchets de 75 %, qui implique de mettre en place une collecte séparée, notamment pour les ménages. Quel est votre avis sur sa mise en place ? Le laps de temps imparti ne vous paraît-il pas trop court ?

M. Michel Heinrich. On ne peut que déplorer, en le constatant, à la fois la lenteur du démarrage des nouvelles filières REP (meubles, DASRI, DDS) et le faible poids des collectivités locales dans la gouvernance de ces filières, face aux représentants des administrations centrales et des metteurs sur le marché, qui s'avèrent souvent moins dynamiques et moins ambitieux que les élus. Les rapporteurs partagent-ils cette analyse ? Les éco-organismes ne pourraient-ils pas être plus efficaces ? Il existe par ailleurs une clause dite « de revoyure » que Mme Delphine Batho avait rejetée. Il sera intéressant de connaître la position de son successeur à ce sujet.

La création d'une autorité de régulation, dont le président Chanteguet et Bertrand Pancher ont fait état, pourrait se faire à périmètre budgétaire constant,

compte tenu des moyens dont dispose les éco-organismes. Les collectivités locales pourraient, en étant associées à sa gouvernance, retrouver le rôle qui leur revient.

Les REP restent globalement inefficaces en amont, en matière de prévention et d'éco-conception. Sentez-vous une évolution dans ce domaine ?

Enfin, à terme, les REP ne doivent-elles pas être étendues à l'ensemble des déchets ménagers et assimilés, y compris ceux qui ne se recyclent pas ? Le système actuel revient en effet à faire financer la fin de vie des produits recyclables par leurs metteurs en marché, alors que les metteurs en marché de produits non recyclables échappent à cette contrainte.

M. Laurent Furst. Je me sens un peu seul ... (*Sourires*)

M. Philippe Plisson. Je représente la gauche à moi tout seul. (*Rires*)

M. Laurent Furst. Si je suis sensible à la volonté des rapporteurs d'harmoniser au niveau national la couleur des bacs, je souhaite les interroger sur le coût, qui ne doit pas être anodin, d'une telle opération. J'appelle de mes vœux une harmonisation au sein de l'Union européenne, qui pourrait également s'appliquer aux panneaux indicateurs sur autoroute. Nous avons mis en place une éco-taxe poids lourds, dont on vient d'annoncer le report de la mise en service : elle n'a pas fait l'objet d'une harmonisation ni technique ni financière avec ce qui existe déjà ailleurs dans d'autres États membres voisins du nôtre. Nous agissons comme si l'Europe n'existait pas. Il faut trouver des points de synergie avec les pays limitrophes.

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Je suis sensible à la remarque de Laurent Furst, mais nous avons la possibilité, dans chaque État membre, de mettre en place des politiques publiques dont l'harmonisation intervient *ex post*, de façon à ce que le coût supporté par les collectivités et donc les bénéficiaires du service ne soient pas trop élevés.

M. Jean-Jacques Cottel, co-rapporteur. S'agissant de l'autorité de régulation, évoquée notamment par Bertrand Pancher, Michel Heinrich et le président Jean-Paul Chanteguet, nous l'avons envisagée à périmètre budgétaire constant, grâce au regroupement des différents opérateurs de l'État œuvrant dans le domaine : le conseil national des déchets, la Commission d'harmonisation et de médiation des filières (CHMF), les commissions centrales d'agrément, les comités opérationnels de filières, etc. Il nous a semblé que la CHMF pourrait constituer l'ossature d'un tel regroupement, mais cela reste naturellement à déterminer plus précisément, en fonction des missions et des pouvoirs qui pourraient être confiés à cette éventuelle nouvelle entité. Il saute aux yeux que dans sa configuration actuelle l'encadrement du secteur manque d'ordre et d'organisation.

Plusieurs d'entre vous ont mentionné l'impact limité des filières REP sur ce qu'il est convenu d'appeler l'amont, c'est-à-dire l'éco-conception des produits. Je m'associe évidemment à ce constat, et suis favorable aux modulations des éco-

contributions qui pourraient être instaurées en fonction de critères environnementaux. Elles existent parfois déjà dans certaines filières, mais demandent à être renforcées et généralisées afin d'être rendues plus efficaces.

L'exonération d'éco-contributions de certains importateurs de produits intégrés à des filières pose un problème d'égalité : la vente sur Internet leur permet parfois encore de rester dans l'illégalité. Nous prônons donc un renforcement des contrôles sur les déclarations des metteurs en marché, ainsi qu'un système d'amendes les mettant tous au même niveau de prélèvements.

Certains d'entre vous ont évoqué les déchets professionnels : nous les avons délibérément écartés du champ de notre étude, afin de ne pas nous éparpiller, tout en étant conscients des difficultés rencontrées par les artisans et les professionnels du bâtiment dans la gestion de leurs déchets.

La dimension d'aménagement du territoire, je l'ai dit, doit être réintégrée dans notre politique des déchets, afin de rationaliser et d'harmoniser l'utilisation des infrastructures de traitement, en prenant en compte l'utilisation la plus rationnelle des axes de communication, qu'il s'agisse des voies d'eau ou du réseau routier.

Nous avons privilégié, nous l'avons dit, toutes les mesures susceptibles de créer de l'emploi – les prévisions tablent sur une augmentation potentielle de 2 % de la population active à horizon 2020 – et de la croissance. Force nous a cependant été de constater qu'il existe certains marchés que nous ne savons pas saisir. L'éco-organisme Adivalor nous a ainsi informés que, pour le retraitement des emballages appelés « *big-bags* », elle se voyait contrainte de faire appel à une usine en Italie, aucune unité homologue n'existant actuellement en France.

Nous posons dans notre rapport des questions relatives à la fiscalité des déchets. Nous aurons sans doute l'occasion d'y répondre lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2014. Certaines associations, comme Amorce, proposent que le taux de TVA sur le traitement soit porté à 5,5 %.

La TGAP applicable à l'enfouissement et, dans une moindre mesure, à l'incinération, doit faire l'objet d'un relèvement, car nous nous sommes aperçus que dans les pays européens où l'enfouissement faisait l'objet d'une fiscalité beaucoup plus dissuasive, l'industrie du recyclage a pris un réel essor. En Allemagne ou en Belgique, pour répondre à Laurent Furst sur les comparaisons européennes, le taux de mise en décharge avoisine 1 %. Bien entendu, nous préconisons qu'un tel relèvement s'accompagne en France, comme lors de la réforme en 2009, d'une augmentation corrélative des aides de l'ADEME aux collectivités locales pour créer ou moderniser des installations de recyclage. La hausse de la TGAP doit permettre de créer un choc psychologique et de changer les pratiques de traitement, tout en donnant les moyens d'accompagner les collectivités vertueuses qui s'engagent résolument dans la voie de l'économie circulaire.

Olivier Falorni s'est félicité de notre suggestion d'étendre le périmètre de la filière papier à la presse et aux documents officiels. Cette extension à la presse magazine a déjà fait l'objet d'un amendement du sénateur Gérard Miquel au projet de loi de finances pour 2013, adopté au Sénat mais rejeté par l'Assemblée nationale : peut-être que cette mesure connaîtra un sort différent lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2014 cet automne. Le manque-à-gagner pour l'éco-organisme Eco-folio s'élève à 75 millions d'euros ! Ces sommes non négligeables pourraient être utilement employées au financement de la modernisation de notre industrie papetière.

L'économie sociale et solidaire doit voir sa place confortée dans notre système de gestion de déchets. Pour répondre à Christophe Bouillon, il faut réfléchir aux moyens permettant aux associations de petite taille d'accéder à la commande publique, en introduisant par exemple des modulations soit géographique soit techniques dans les appels d'offres.

La filière des déchets d'ameublement se met en place : vous comprendrez qu'il est délicat d'en tirer d'ores et déjà un bilan significatif.

Laurent Furst a insisté sur le coût de l'harmonisation de la couleur des bacs : dans notre rapport, nous préconisons que ce mouvement soit décidé, dans ses modalités, par les associations d'élus et qu'il se fasse au fur et à mesure du remplacement des bacs, c'est-à-dire à horizon de 10 ou 15 ans.

M. Guillaume Chevrollier, co-rapporteur. Il nous appartient aujourd'hui de donner plus de contenu à l'expression « *économie circulaire* », en récupérant la matière première inutilisée sur notre territoire, et de passer du slogan aux réalités.

Nous pouvons faire plus et mieux en matière de liens entre éco-conception et éco-contribution. La filière des déchets d'ameublement en constitue une parfaite illustration : notre rapport interpelle précisément les pouvoirs publics sur les difficultés de sa mise en œuvre opérationnelle, dans un contexte où les ménages souffrent de la lourdeur de la fiscalité générale et où l'éco-contribution pénalise les artisans. Il est en effet paradoxal que celui qui produit un meuble en bois massif paye plus que celui qui vend des meubles en aggloméré, alors que la durabilité et l'impact environnemental sont très différents.

Pour ce qui concerne le développement de nos entreprises à l'international et la vente de leur savoir-faire en matière de recyclage, il est impératif qu'elles puissent bénéficier d'un cadre juridique parfaitement stable – et, dans la mesure du possible, harmonisé au sein de l'espace européen.

Le rapport n'approfondit pas particulièrement la question des biodéchets. Ceux-ci font l'objet d'une collecte séparée et de nombreuses initiatives des collectivités territoriales incitent à leur compostage individuel.

Notre préconisation d'harmoniser la couleur des bacs de collecte sur l'ensemble du territoire s'inscrit naturellement dans le cadre d'une mise en œuvre progressive, au moment du renouvellement de ces bacs et afin de limiter les dépenses correspondantes.

M. le Président Jean-Paul Chanteguet. Je voudrais également rappeler que la TGAP alimente le budget de l'État et non celui de l'ADEME. Il serait donc intéressant, par exemple dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2014, que nous puissions connaître le détail des montants versés au budget de l'État et des montants réaffectés à l'ADEME pour mettre en place la politique de réduction, de valorisation et d'élimination des déchets.

*La Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a ensuite **autorisé** la publication du rapport de la mission d'information sur la gestion des matières et déchets radioactifs.*

ANNEXES

ANNEXE 1 : LES FILIÈRES REP EN FRANCE : CHRONOLOGIE

1937

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

1945

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

1972

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

1974

Création de la Fédération nationale des activités du déchet.

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

1975

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

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

1979

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

1991

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

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

1992

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

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

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

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

1993

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

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

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

1994

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

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

1996

Agrément par l'État de la société Adelphe SA.

1999

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

2000

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

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

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

2001

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

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

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

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

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

2002

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

2003

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

Eco-Emballages et Adelphe obtiennent leur certification ISO 14001.

2004

Mise en œuvre opérationnelle de la filière REP pneumatiques.

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

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

2005

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

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

2006

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

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

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

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

2007

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

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

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

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

2008

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

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

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

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

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

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

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

2009

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Eco-Emballages et Adelphe obtiennent leur certification ISO 9001.

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

2010

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2011

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2012

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

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

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

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

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

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

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

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

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

30 décembre : parution au *Journal officiel* :

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

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

2013

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

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

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

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

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

2014

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

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

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

2015

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

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

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

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

Objectif de recyclage minimum des modules photovoltaïques : 85 %.

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

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

2016

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

2020

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

ANNEXE 2 : FICHES DESCRIPTIVES DES PRINCIPALES FILIÈRES REP (2008-2012)

FILIÈRE PILES ET ACCUMULATEURS															
Date de l'agrément	COREPILE					SCRELEC					TOTAL FILIÈRE				
	22/12/2009					22/12/2009					-				
Statut de l'éco-organisme	SA					SA					-				
	2008	2009	2010	2011	2012	2008	2009	2010	2011	2012	2008	2009	2010	2011	2012
Chiffre d'affaires (millions €)	Montant des contributions:	6 143 273 €	6 573 321,00 €	7 135 494,00 €		Montant des contributions:	3 246 331,00 €	4 018 448,00 €	4 202 026,00 €						
Part de marché des adhérents à l'éco-organisme (%)		64,60%	62,90%	65,60%	66,10%		28,20%	30,70%	32,30%	33,80 %					
Nombre d'adhérents		158	280	385			329	425	500						
Montant des éco-contributions reçues (millions €)		6 143 273 €	6 573 321,00 €	7 135 494,00 €			3 246 331,00 €	4 018 448,00 €	4 202 026,00 €						
Quantités <i>ou</i> volumes <i>ou</i> tonnages mis sur le marché par les adhérents		19316	20715	21934	22033		8447	10102	10799	11258					
Quantités <i>ou</i> volumes <i>ou</i> tonnages collectés		7051	7110	7981	8105		2460	2910	3619	3665					

FILIÈRE PILES ET ACCUMULATEURS

Quantités <i>ou</i> volumes <i>ou</i> tonnages recyclés	COREPILE					SCRELEC					TOTAL FILIÈRE			
Taux de collecte (objectif)		31%	33%	35%	37%		31%	33%	35%	37%				
Taux de collecte (réalisé)		37,6	36,8	39	37,59%		33,2	33,6	36,9	34,2%				
Taux de recyclage (objectif)														
Taux de recyclage (réalisé)														
Montant des versements aux collectivités														
Nombre de salariés														
Budget annuel de fonctionnement														
Budget annuel R&D														

FILIERE DÉCHETS ÉLECTRIQUES ET ÉLECTRONIQUES

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

FILIERE DÉCHETS ÉLECTRIQUES ET ÉLECTRONIQUES

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

FILIERE DÉCHETS ÉLECTRIQUES ET ÉLECTRONIQUES

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

FILIERE EMBALLAGES

	ECO-EMBALLAGES					ADELPHE					TOTAL FILIERE				
Date de l'agrément	1er agrément : 12 novembre 1992 - agrément en cours du 28 décembre 2010					1er agrément : 5 février 1993 - agrément en cours du 28 décembre 2010					-				
Statut de l'éco-organisme	SA					SA					-				
	2008	2009	2010	2011	2012	2008	2009	2010	2011	2012	2008	2009	2010	2011	2012
Chiffre d'affaires (millions €)	419	397	443	540	donnée non publiée à date	27	25	27	41	donnée non publiée à date	446	422	470	581	
Part de marché des adhérents à l'éco-organisme (%)	pas d'estimation par eco-organisme					pas d'estimation par eco-organisme					taux de couverture des eco-organismes estimé à 95%				
Nombre d'adhérents	10121	10133	10280	10401	donnée non publiée à date	12366	12202	11991	11839	donnée non publiée à date	22487	22335	22271	22240	
Montant des éco-contributions reçues (millions €)	393	388	491	543	donnée non publiée à date	30	30	40	41	donnée non publiée à date	423	418	531	584	
Quantités <i>ou</i> volumes <i>ou</i> tonnages mis sur le marché par les adhérents	3434	3445	3426	3427	donnée non publiée à date	1294	1254	1260	1226	donnée non publiée à date	4728	4699	4686	4653	
Quantités <i>ou</i> volumes <i>ou</i> tonnages collectés	donnée non suivie					donnée non suivie					donnée non suivie				
Quantités <i>ou</i> volumes <i>ou</i> tonnages recyclés	2594	2617	2665	2868	donnée non publiée à date	364	356	347	251	donnée non publiée à date	2958	2973	3012	3119	
Taux de collecte (objectif)	pas d'objectif de collecte					pas d'objectif de collecte					pas d'objectif de collecte				
Taux de collecte (réalisé)	donnée non suivie					donnée non suivie					donnée non suivie				
Taux de recyclage (objectif)	pas d'objectif de recyclage par eco-organisme					pas d'objectif de recyclage par eco-organisme					60%	pas d'objectif annuel spécifique	pas d'objectif annuel spécifique	pas d'objectif annuel spécifique	75%
Taux de recyclage (réalisé)	calcul du taux de recyclage par eco-organisme non pertinent					calcul du taux de recyclage par eco-organisme non pertinent					62,6%	63,3%	64,3%	67,0%	
Montant des versements aux collectivités (millions €)	360	381	391	481	donnée non publiée à date	24	25	24	38	donnée non publiée à date	384	406	415	519	
Nombre de salariés	178	181	193	199	donnée non publiée à date	13	12	13	11	donnée non publiée à date	191	193	206	210	
Budget annuel de fonctionnement (millions €)	24	25	28	26	donnée non publiée à date	2	2	2	2	donnée non publiée à date	26	27	30	28	
Budget annuel R&D (millions €)	3	2	2,2	3,3	donnée non publiée à date	0	0	0	0	donnée non publiée à date	3	2	2,2	3,3	

FILIERE MÉDICAMENTS

	CYCLAMED					TOTAL FILIERE				
Date de l'agrément	25-janv-10					-				
Statut de l'éco-organisme	Organisme organisateur					-				
	2008	2009	2010	2011	2012	2008	2009	2010	2011	2012
Chiffre d'affaires (millions €)										
Part de marché des adhérents à l'éco-organisme (%)										
Nombre d'adhérents	160	158	168	171	pas encore connu	160	158	168	171	pas encore connu
Montant des éco-contributions reçues (millions €)	3,5	3,7	4,3	4,4	pas encore connu	3,5	3,7	4,3	4,4	pas encore connu
Quantités <i>ou</i> volumes <i>ou</i> tonnages mis sur le marché par les adhérents	2,958 milliards de boîtes de médicaments (170 000 tonnes environ)	3,021 milliards de boîtes de médicaments (170 000 tonnes environ)	2,98 milliards de boîtes de médicaments (170 000 tonnes environ)	2,96 milliards de boîtes de médicaments (170 000 tonnes environ)	pas encore connu	2,958 milliards de boîtes de médicaments (170 000 tonnes environ)	3,021 milliards de boîtes de médicaments (170 000 tonnes environ)	2,98 milliards de boîtes de médicaments (170 000 tonnes environ)	2,96 milliards de boîtes de médicaments (170 000 tonnes environ)	pas encore connu
Quantités <i>ou</i> volumes <i>ou</i> tonnages collectés	12 530 t	13 275 t	13 402 t	14 565 t	14 271 t	12 530 t	13 275 t	13 402 t	14 565 t	14 271 t
Quantités <i>ou</i> volumes <i>ou</i> tonnages recyclés	0 t	0 t	0 t	0 t	0 t	0 t	0 t	0 t	0 t	0 t
Taux de collecte (objectif)	aucun	aucun	aucun	aucun	aucun	aucun	aucun	aucun	aucun	aucun
Taux de collecte (réalisé)	inconnu	inconnu	48%	52%	pas encore connu	inconnu	inconnu	48%	52%	pas encore connu
Taux de recyclage (objectif)	aucun	aucun	aucun	aucun	aucun	aucun	aucun	aucun	aucun	aucun
Taux de recyclage (réalisé)	aucun	aucun	aucun	aucun	aucun	aucun	aucun	aucun	aucun	aucun
Montant des versements aux collectivités	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Nombre de salariés	3 permanents	3 permanents	3 permanents	3 permanents	3 permanents	3 permanents	3 permanents	3 permanents	3 permanents	3 permanents
Budget annuel de fonctionnement	415 000	381 000	399 000	396 000	?	415 000	381 000	399 000	396 000	?
Budget annuel R&D	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

FILIÈRE PNEUMATIQUES

NC : non connu

	ALIAPUR					AVPUR (Réunion)				
Date de l'agrément	Pas d'agrément					Pas d'agrément				
Statut de l'éco-organisme	SA créée par 7 manufacturiers de pneus					Association créée par des importateurs de pneumatiques				
	2008	2009	2010	2011	2012	2008	2009	2010	2011	2012
Chiffre d'affaires (millions €)	58,8	55,9	51,2	48,6	48,7	NC	NC	NC	NC	NC
Part de marché des adhérents à l'éco-organisme (%)	env.73 %	env.73 %	env. 66,5 %	env. 66 %	NC	env. 1,1 %	env. 1,1 %	env. 0,9 %	env. 0,9 %	NC
Nombre d'adhérents	180	184	204	301	311	22	23	35	36	39
Montant des éco-contributions reçues (millions €)	58,8	55,9	51,2	48,6	48,7	NC	NC	NC	NC	NC
Quantités <i>ou</i> volumes <i>ou</i> tonnages mis sur le marché par les adhérents	280 845 t	263 416 t	309 226 t	323 345 t	304 458 t	4 150 t	3 878 t	4 148 t	4 456 t	4 839 t
Quantités <i>ou</i> volumes <i>ou</i> tonnages collectés	312 878 t	288 716 t	274 750 t	289 693 t	274 988 t	4 493 t	4 672 t	3 351 t	2 938 t	2 146 t
Quantités <i>ou</i> volumes <i>ou</i> tonnages recyclés	102 884 t	86 540 t	102 718 t	97 809 t	92 087 t	2 814 t	1 016 t	3 351 t	2 938 t	0 t
Taux de collecte (objectif)	100% (implicite)	100% (implicite)	100% (implicite)	100% (implicite)	100% (implicite)	100% (implicite)	100% (implicite)	100% (implicite)	100% (implicite)	100% (implicite)
Taux de collecte (réalisé)	110,2%	102,8%	100,5%	96,9%	85,0%	91,2%	112,5%	86,4%	70,8%	48,1%
Taux de recyclage (objectif)	Pas d'objectif	Pas d'objectif	Pas d'objectif	Pas d'objectif	Pas d'objectif	Pas d'objectif	Pas d'objectif	Pas d'objectif	Pas d'objectif	Pas d'objectif
Taux de recyclage (réalisé)	32,9%	30,0%	37,4%	33,7%	33,5%	62,6%	21,7%	100,0%	100,0%	0,0%
Montant des versements aux collectivités	néant	néant	néant	néant	néant	néant	néant	néant	néant	néant
Nombre de salariés	23	23	23	23	23	NC	NC	NC	NC	NC
Budget annuel de fonctionnement (en millions d'euros)	4,6	4,5	4,4	3,1	3,6	NC	NC	NC	NC	NC
Budget annuel R&D (en millions d'euros)			0,8	0,8	0,9	NC	NC	NC	NC	NC

FILIERE PNEUMATIQUES

NC : non connu

	France Recyclage Pneumatique (FRP)					COPREC				
Date de l'agrément	Pas d'agrément					Pas d'agrément				
Statut de l'éco-organisme	GIE créé par des professionnels de la collecte et du traitement					SARL créée par des professionnels de la collecte et du traitement				
	2008	2009	2010	2011	2012	2008	2009	2010	2011	2012
Chiffre d'affaires (millions €)	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Part de marché des adhérents à l'éco-organisme (%)	env. 14 %	env.13 %	env. 10 %	env. 11 %	NC	env. 0,2 %	env. 0,4 %	env. 0,4 %	env. 0,4 %	NC
Nombre d'adhérents	96	103	142	156	163	5	4	11	7	10
Montant des éco-contributions reçues (millions €)	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Quantités <i>ou</i> volumes <i>ou</i> tonnages mis sur le marché par les adhérents	54 155 t	47 929 t	46 834 t	53 881 t	50 741 t	988 t	1 473 t	1 723 t	1 788 t	1 377 t
Quantités <i>ou</i> volumes <i>ou</i> tonnages collectés	61 773 t	54 179 t	55 666 t	47 228 t	53 569 t	1 600 t	1 486 t	1 725 t	1 908 t	1 341 t
Quantités <i>ou</i> volumes <i>ou</i> tonnages recyclés	5 356 t	156 t	266 t	92 t	214 t	0 t	0 t	0 t	1 084 t	886 t
Taux de collecte (objectif)	100% (implicite)	100% (implicite)	100% (implicite)	100% (implicite)	100% (implicite)	100% (implicite)	100% (implicite)	100% (implicite)	100% (implicite)	100% (implicite)
Taux de collecte (réalisé)	107,7%	100,0%	116,0%	100,8%	99,4%	100,0%	150,0%	117,0%	111,0%	75,0%
Taux de recyclage (objectif)	Pas d'objectif	Pas d'objectif	Pas d'objectif	Pas d'objectif	Pas d'objectif	Pas d'objectif	Pas d'objectif	Pas d'objectif	Pas d'objectif	Pas d'objectif
Taux de recyclage (réalisé)	8,7%	0,3%	0,5%	0,2%	0,4%	0,0%	0,0%	0,0%	56,8%	66,0%
Montant des versements aux collectivités	néant	néant	néant	néant	néant	néant	néant	néant	néant	néant
Nombre de salariés	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Budget annuel de fonctionnement (en millions d'euros)	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Budget annuel R&D (en millions d'euros)	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC

FILIÈRE PNEUMATIQUES

NC : non connu

	TDA (Martinique)					TDA (Guadeloupe)				
Date de l'agrément	Pas d'agrément					Pas d'agrément				
Statut de l'éco-organisme	Association créée par des importateurs de pneumatiques					Association créée par des importateurs de pneumatiques				
	2008	2009	2010	2011	2012	2008	2009	2010	2011	2012
Chiffre d'affaires (millions €)	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Part de marché des adhérents à l'éco-organisme (%)	env. 1 %	env. 1,1 %	env. 0,9 %	env. 0,8 %	NC	env. 0,6 %	env. 0,7 %	env. 0,6 %	env. 0,6 %	NC
Nombre d'adhérents	31	31	28	29	32	43	47	46	53	51
Montant des éco-contributions reçues (millions €)	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Quantités <i>ou</i> volumes <i>ou</i> tonnages mis sur le marché par les adhérents	3 780 t	3 883 t	4 035 t	4 115 t	4 115 t	2 440 t	2 432 t	2 901 t	3 034 t	3 152 t
Quantités <i>ou</i> volumes <i>ou</i> tonnages collectés	2 781 t	3 310 t	3 636 t	3 981 t	4 193 t	2 350 t	2 447 t	2 900 t	3 056 t	3 152 t
Quantités <i>ou</i> volumes <i>ou</i> tonnages recyclés	1 883 t	2 700 t	0 t	0 t	0 t	2 350 t	2 447 t	2 900 t	3 056 t	3 152 t
Taux de collecte (objectif)	100% (implicite)	100% (implicite)	100% (implicite)	100% (implicite)	100% (implicite)	100% (implicite)	100% (implicite)	100% (implicite)	100% (implicite)	100% (implicite)
Taux de collecte (réalisé)	78,6%	87,6%	93,6%	98,7%	101,9%	102,6%	100,3%	119,2%	105,3%	103,9%
Taux de recyclage (objectif)	Pas d'objectif	Pas d'objectif	Pas d'objectif	Pas d'objectif	Pas d'objectif	Pas d'objectif	Pas d'objectif	Pas d'objectif	Pas d'objectif	Pas d'objectif
Taux de recyclage (réalisé)	67,7%	81,6%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Montant des versements aux collectivités	néant	néant	néant	néant	néant	néant	néant	néant	néant	néant
Nombre de salariés	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Budget annuel de fonctionnement (en millions d'euros)	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Budget annuel R&D (en millions d'euros)	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC

FILIÈRE PNEUMATIQUES

NC : non connu

	ARDAG (Guyane)					TOTAL FILIÈRE				
Date de l'agrément	Pas d'agrément					-				
Statut de l'éco-organisme	Association créée par des importateurs de pneumatiques					-				
	2008	2009	2010	2011	2012	2008	2009	2010	2011	2012
Chiffre d'affaires (millions €)	NC	NC	NC	NC	NC	84	74	91	96	NC
Part de marché des adhérents à l'éco-organisme (%)					NC	-	-	-	-	-
Nombre d'adhérents	9	12	14	13	18	-	-	-	-	-
Montant des éco-contributions reçues (millions €)	NC	NC	NC	NC	NC	84	74	91	96	NC
Quantités <i>ou</i> volumes <i>ou</i> tonnages mis sur le marché par les adhérents	510 t	710 t	925 t	820 t	1 019 t	383 859 t	359 227 t	465 323 t	490 932 t	NC
Quantités <i>ou</i> volumes <i>ou</i> tonnages collectés	0 t	0 t	0 t	0 t	595 t	409 063 t	389 373 t	379 195 t	397 623 t	NC
Quantités <i>ou</i> volumes <i>ou</i> tonnages recyclés	0 t	0 t	0 t	0 t	0 t	119 905 t	102 181 t	117 762 t	118 345 t	NC
Taux de collecte (objectif)	100% (implicite)	100% (implicite)	100% (implicite)	100% (implicite)	100% (implicite)	100% (implicite)	100% (implicite)	100% (implicite)	100% (implicite)	100% (implicite)
Taux de collecte (réalisé)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	72,6%	102,50%	101,40%	105,60%	85,50%	NC
Taux de recyclage (objectif)	Pas d'objectif	Pas d'objectif	Pas d'objectif	Pas d'objectif	Pas d'objectif	Pas d'objectif	Pas d'objectif	Pas d'objectif	Pas d'objectif	Pas d'objectif
Taux de recyclage (réalisé)	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	29,30%	26,20%	31,10%	29,80%	NC
Montant des versements aux collectivités	néant	néant	néant	néant	néant	néant	néant	néant	néant	néant
Nombre de salariés	NC	NC	NC	NC	NC	-	-	-	-	-
Budget annuel de fonctionnement (en millions d'euros)	NC	NC	NC	NC	NC	-	-	-	-	-
Budget annuel R&D (en millions d'euros)	NC	NC	NC	NC	NC	-	-	-	-	-

FILIERE PAPIERS GRAPHIQUES MENAGERS

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

FILIERE TEXTILES, LINGE DE MAISON, CHAUSSURES MÉNAGERS

	ECO-TLC					TOTAL FILIÈRE				
	17-mars-09									
Date de l'agrément										
Statut de l'éco-organisme	Société privée à but non lucratif									
	2008	2009	2010	2011	2012	2008	2009	2010	2011	2012
Chiffre d'affaires (millions €)		33,5	13,3	13,9	18,6		33,5	13,3	13,9	18,6
Part de marché des adhérents à l'éco-organisme (%)	> 90%	> 90%	> 90%	> 90%	94%	> 90%	> 90%	> 90%	> 90%	94%
Nombre d'adhérents	4500	5000	5164	5300	5200	4500	5000	5164	5300	5200
Montant des éco-contributions reçues (millions €)	11,4	11,3	13,1	13,7	12,8	11,4	11,3	13,1	13,7	12,8
Quantités mises sur le marché par les adhérents (nb de pièces en milliards)	2,29	2,28	2,45	2,44	2,37	2,29	2,28	2,45	2,44	2,37
Estimations tonnages collectés	nd	nd	125000	145000	154000	nd	nd	125000	145000	154000
Tonnages triés en vue du recyclage	86000	96000	113500	128500	136350	86000	96000	113500	128500	136350
Taux de collecte (objectif)	50% du tonnage mis en marché					50% du tonnage mis en marché				
Taux de collecte (réalisé)			18%	21	25			18%	21	25
Taux de recyclage + réemploi (objectif)	70%					70%				
Taux de recyclage + réemploi (réalisé)	83	84	87	90	91	83	84	87	90	91
Montant des versements M€aux opérateurs de tri + collectivités		19,6 +7,3	8,1 + 3,5	9,2 + 3,1			19,6 +7,3	8,1 + 3,5	9,2 + 3,1	
Nombre de salariés		3	4	5	5		3	4	5	5
Budget annuel de fonctionnement k€		686	873	930	1097		686	873	930	1097
Budget annuel R&D en k€	250	250	250	250	250	250	250	250	250	250

FILIERE EMBALLAGES ET PRODUITS PLASTIQUES DE L'AGROFOURNITURE

	ADIVALOR					TOTAL FILIERE				
Date de l'agrément	Organisation collective créée en 2001 non agréée car filière volontaire					-				
Statut de l'éco-organisme	Organisateur					-				
	2008	2009	2010	2011	2012	2008	2009	2010	2011	2012
Chiffre d'affaires (millions €)	7,1	7,8	8,6	10	12	7,1	7,8	8,6	10	12
Part de marché des adhérents à l'éco-organisme (%)	95%	95%	95%	95%	95%	95%	95%	95%	95%	95%
Nombre d'adhérents				334	Non connu				334	Non connu
Montant des éco-contributions reçues (millions €)		5,7	6,3	7,3	8,8		5,7	6,3	7,3	8,8
Quantités ou volumes ou tonnages mis sur le marché par les adhérents		50 900 t	81 885 t	80 811 t	82 650 t		50 900 t	81 885 t	80 811 t	82 650 t
Quantités ou volumes ou tonnages collectés		23 290 t	34057 t	44 444 t	52 539 t		23 290 t	34057 t	44 444 t	52 539 t
Quantités ou volumes ou tonnages recyclés		18 475 t	39 865 t	49 317 t	Non connu		18 475 t	39 865 t	49 317 t	Non connu
Taux de collecte (objectif)		75 % en 2015	75 % en 2015	75 % en 2015	Non connu		75 % en 2015	75 % en 2015	75 % en 2015	Non connu
Taux de collecte (réalisé)		46%	55%	64%	Non connu		46%	55%	64%	Non connu
Taux de recyclage (objectif)		95% en 2015	95% en 2015	95% en 2015	Non connu		95% en 2015	95% en 2015	95% en 2015	Non connu
Taux de recyclage (réalisé)		79%	90%	94%	Non connu		79%	90%	94%	Non connu
Montant des versements aux collectivités	0	0	0	0	Non connu	0	0	0	0	Non connu
Nombre de salariés	13	13	14	15	Non connu	13	13	14	15	Non connu
Budget annuel de fonctionnement		1 416 678 €	1 450 713 €	1 606 000 €	1 671 549 €		1 416 678 €	1 450 713 €	1 606 000 €	1 671 549 €
Budget annuel R&D		113 000 €	42 093 €	100 915 €	131 745 €		113 000 €	42 093 €	100 915 €	131 745 €

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

ANNEXE 3 : SIGNIFICATION DES SIGLES UTILISÉS

ADEME : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

AVMHA : Association pour la valorisation des mobil homes anciens

CCA : commissions consultatives d'agrément

CHMF : Commission d'harmonisation et de médiation des filières de collecte sélective

CND : Conseil national des déchets

COMES: Comité pour les métaux stratégiques

COP : comités d'orientation opérationnels

CSF : comité stratégique de filière

DASRI : déchets d'activités de soins à risque infectieux

DDM : déchets dangereux des ménages

DDS: déchets diffus spécifiques DEA : déchets d'éléments d'ameublement

DEEE ou « D3E » : déchets d'équipements électriques et électroniques

EEE : équipements électriques et électroniques

ELA : emballages liquides alimentaires

EO: éco organismes

ESS : économie sociale et solidaire

EVPHEL : emballages vides de produits d'hygiène pour l'élevage laitier

EVPP : emballages vides de produits phytopharmaceutiques

FNADE : Fédération nationale des activités de la dépollution et de l'environnement

GEM : gros électro-ménager

ISDND : Installations de stockage de déchets non dangereux

JRM : journaux, revues, magazines

MNU : médicaments non utilisés

PAM : petits appareils ménagers

PAP : porte à porte

PAV : point d'apport volontaire

PPNU : produits phytopharmaceutiques non utilisés

REOM: redevance d'enlèvement des ordures ménagères

REP: responsabilité élargie du producteur

SNDD: stratégie nationale du développement durable

TEOM: taxe d'enlèvement des ordures ménagères

TGAP: taxe générale sur les activités polluantes

UIOM : usines d'incinération d'ordures ménagères

VHU : véhicules hors d'usage

ANNEXE 4 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

État

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

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

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

Autorité de la concurrence

– Mme Élisabeth Flüry-Hérard, vice-présidente

– M. Éric Cuziat, rapporteur général adjoint

Conseil national des déchets

– M. Gérard Miquel, président

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

– M. Jacques Vernier, président

Censeurs d'État

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

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

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

Collectivités territoriales

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

– M. Nicolas Garnier, délégué général

Cercle National du Recyclage

– M. Bertrand Bohain, délégué général

Association des maires de France

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

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

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

Opérateurs publics

ADEME

- M. Daniel Béguin, directeur Consommation durable et déchets
- M. Alain Geldron, chef du service filières REP et recyclage

Eco-organismes

Adelphe (filiale emballages ménagers)

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

Corepile (filiale piles et accumulateurs portables)

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

Cyclamed (filiale REP médicaments)

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

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

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

Eco-DDS (filiale déchets diffus spécifiques)

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

Ecoemballages (filiale emballages ménagers)

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

Ecofolio (filière papiers)

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

Ecologic (filière déchets d'équipements électriques et électroniques)

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

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

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

Ecosystèmes (filière déchets d'équipements électriques et électroniques)

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

Eco-TLC (filière textile)

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

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

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

Recylum (filière déchets d'équipements électriques et électroniques)

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

Screlec (filière piles et accumulateurs portables)

- M. Jacques David, directeur

Valdelia (filière déchets d'éléments d'ameublement)

- M. Arnaud Humbert-Droz, directeur

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

Adivalor (filière REP volontaire déchets de l'agrofourriture)

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

Aliapur (filière pneumatique)

- M. Éric Fabiew, directeur général

Association Recyvalor

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

GIE France Recyclage Pneumatiques (FRP)

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

Metteurs en marché

Conforama

- M. Thierry Guibert, président-directeur général
- Mme Magali Stamegna, responsable RSE

Danone

- M. Vincent Crasnier, directeur Environnement, Groupe Danone
- M Philippe Diercxsens, packaging & environment Manager, groupe Danone
- Mme Nativité Rodriguez, directrice de la stratégie sociétale, Danone produits frais France
- M. Patrick O'Quin, vice-président affaires gouvernementales et multilatérales groupe Danone

Darty

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

Ikea

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

Prestataires de traitement

Derichebourg

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

Séché-environnement

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

Veolia

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

Fabricants de matériel

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

Entreprises

MEDEF

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

Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME)

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

Michelin

– M. Ariel Cabanes, direction affaires publiques, en charge des pneumatiques et des transports

– Mme Estelle Panier, direction affaires publiques, en charge des sujets environnementaux et industriels

Organisations syndicales

CGT

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

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

Associations de l'économie sociale et solidaire

Emmaüs France

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

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

Envie 2E

– M. Richard, Debauve, président

– Mme Marie-Hélène Bailly, déléguée générale

Syndicats professionnels

Fédération du commerce et de la distribution (FCD)

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

– Mme Giulia Baschet, conseillère environnement

SR BTP, Syndicat des recycleurs du BTP

– M. Jacques Rabotin, président

– Mme Nathalie Debaille Sidos, secrétaire générale

– M. François Duval, chargé de mission

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

- M. Michel Valache, président
- M. Vincent Le Blan, délégué général

Fédération des entrepreneurs du recyclage (FEDEREC)

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

Fédération e-commerce et vente à distance (FEVAD)

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

Associations de consommateurs

UFC-Que-choisir

- M. Nicolas Mouchnino, chargé de mission environnement

Associations de protection de l'environnement

France Nature Environnement (FNE)

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

Personnalités qualifiées

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

DÉPLACEMENT SUR LE TERRAIN

DÉPARTEMENT DE LA MAYENNE, JEUDI 6 JUIN 2013

Sites visités :

Usine de traitement et de recyclage des Déchets Électroniques
(Parc d'activités d'Angers, Veolia Propreté)

- M. Frédéric Fournier, directeur
- Mme Françoise Weber, directrice générale Triade Électronique
- M. René-Bernard Gallard, directeur industriel

Communauté de communes de Château-Gontier (mise en place d'une redevance incitative d'enlèvement des ordures ménagères)

- M. Michel Hervé, maire d'Azé, vice-président (Prospective et environnement) de la Communauté de communes de Château-Gontier
- M. Jean-Loup Avet, responsable du service environnement

Communauté d'Emmaüs de Villiers-Charlemagne

- M. Bernard Davy, président
- Mme Guenegues, salariée en charge des questions de collecte et de réemploi

Site de traitement, de stockage et de valorisation des déchets ménagers (Séché environnement, site de Changé, Séché Eco-industries)

- Mme Juliette Aubert, directrice des relations institutionnelles.